

Vergaderjaar 2018–2019

35 074

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 mei 2019

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere inbreng van de fracties. Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het nadere voorlopige verslag zo veel mogelijk aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

1.1

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de urgentie en knelpunten kan toelichten in het licht van de toename in het aantal en aandeel contracten voor onbepaalde tijd in de afgelopen twee jaar, wat volgens de leden laat zien dat de arbeidsmarkt goed werkt. Ook vragen de leden wat onder urgent wordt verstaan.

De leden van de VVD-fractie stippen terecht aan dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren gunstig zijn, waarbij de economische meewind zeker ook een rol speelt. De werkloosheid is fors gedaald en ligt met 3,3% (seizoensgecorrigeerd) in maart op het laagste niveau sinds het CBS in 2003 haar statistieken heeft herzien. In dit licht bezien werkt de arbeidsmarkt goed. Tegelijkertijd laat de huidige situatie zien waarom de regering dit voorstel doet: juist omdat de economie er gunstig voorstaat is het zorgelijk dat de structureel dalende trend in het aandeel vaste contracten van de afgelopen decennia op dit moment enkel stabiliseert en niet – zoals de werkloosheid – terugveert. Zo is het aantal flexibele werknemers vanaf 2003 toegenomen van 1,1 tot bijna 2 miljoen in 2018.¹

Zoals eerder aangegeven knelt de huidige vormgeving van de arbeidsmarkt voor werkgevers én werknemers. De regering heeft deze signalen in haar reguliere contacten met werkgevers en vakbonden ontvangen. Meer specifiek geven werkgevers in de internetconsultatie aan dat de aanpassing van de ketenbepaling zeer welkom is. Paragraaf 5.4.1 van de

¹ CBS (2018) De arbeidsmarkt in cijfers 2018

memorie van toelichting² bij het onderhavige wetsvoorstel gaat daar verder op in.

De huidige wet- en regelgeving die de arbeidsmarkt reguleert slaagt er onvoldoende in om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die aansluit bij hun behoeften en de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen. Voor werkenden zijn de kansen op de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld, waarbij het perspectief op een vast contract voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt vaak ver weg is. In het Regeerakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen die in het onderhavige wetsvoorstel nader zijn uitgewerkt. Deze knelpunten en de urgentie van het aanpakken ervan wordt onderstreept door (internationale) aanbevelingen en onderzoeken van onder andere de Europese Raad³, de OESO⁴ en het IMF⁵, het CPB⁶. Uit deze onderzoeken blijkt het belang van de invoering van de Wab.

1.2

De leden van de fractie van de VVD vragen of de positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt geen aanleiding geven om de evaluatie van de Wet werk en zekerheid af te wachten voordat wijzigingen worden doorgevoerd.

De regering ziet in dat de evaluatie van de Wwz waardevolle inzichten kan opleveren. Zoals in antwoord 1.1 is aangegeven, kan de aanpassing van het arbeidsovereenkomstenrecht en de introductie van WW-premie-differentiatie naar de aard van het contract daar echter niet op wachten, gezien de urgentie om de geconstateerde knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken. Deze knelpunten worden breed erkend: zie bijvoorbeeld de eerdergenoemde onderzoeken van onder andere het CPB. Dit leidt de regering tot de conclusie dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan een vast contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen.

1.3

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering om de doorrekening van het regeerakkoord waarop de inschatting van de regering is gebaseerd dat het wetsvoorstel de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten verkleint en om te onderbouwen waarom dit wetsvoorstel is ingediend als het niet mogelijk is om het effect op het aantal vaste contracten te kwantificeren.

De fractie van de VVD vraagt om de doorrekening van het regeerakkoord. Deze doorrekening van het Centraal Planbureau is te vinden op de website van de rijksoverheid.⁷ Op de website van het Centraal Planbureau is de publicatie «Kansrijk Arbeidsmarktbeleid» te vinden waarin het CPB

² Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3.

³ Europese Raad (2017) Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Nederland.

⁴ OECD (2016) Economic survey of The Netherlands 2016.

⁵ IMF (2016) Artikel IV -consultatie Nederland.

⁶ CPB (2016) Flexibiliteit op de arbeidsmarkt,

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/rapporten/2017/10/10/analyse-economische-en-budgettaire-effecten-van-de-financieel-bijlage-van-het-regeerakkoord>

uitvoeriger ingaat op de effecten die het toerekenen aan arbeidsmarktbeleidswijzigingen, ook op het gebied van de maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Het CPB geeft aan dat de effecten van beleidswijzigingen niet zeker genoeg zijn om te kwantificeren. Dat is ook de reden dat de regering geen kwantitatieve uitspraken over het effect doet. Dit betekent echter niet dat de regering geen effect verwacht: het is de overtuiging van de regering dat het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, de regels voor flexibele arbeid en de financiering van de WW de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten verkleint, waardoor het voor werkgevers relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. Dit kan, maar hoeft niet noodzakelijk, betekenen dat het aantal of aandeel vaste contracten toeneemt: uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een vast contract passend is bij structurele werkzaamheden en dat voorkomen moet worden dat werkgevers flexibele contracten inzetten vanwege kostenvoordelen. Dit laat onverlet dat een omslag in conjunctuur er voor kan zorgen dat – los van het gevoerde beleid – het aantal vaste contracten afneemt.

1.4

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister om een reactie op de door de NBBU verwachte kostenstijgingen bij uitzending. De analyses van de NBBU betreffen de meerkosten voor uitzenders die al in sector 52 zijn ondergebracht en een analyse van de meerkosten als gevolg van de overgang onder de Wab van een vaksector naar sector 52.

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de analyse van de NBBU over de financiële gevolgen voor uitzenders in sector 52 en uitzenders in vaksectoren. De NBBU vergelijkt alleen de premiepercentages (sectorpremies sector 52 en AWf-premie) over 2019 (6,03%) met de WW-premie van 2020 en noemt voor 2020 alleen de WW-premie voor flexpersoneel (7,78%). Zo komt de NBBU op een verschil in de opvolgende jaren van 1,70%. De regering verwijst voor haar berekening naar de memorie van toelichting (Kamerstukken 35 074, nr 3, pag. 87–88). De gemiddelde premie voor uitzendbedrijven (vast en flex) was in de periode 2014–2019 6,97%. De regering heeft er in de memorie van toelichting (pag. 97) op gewezen dat fluctuaties van de sectorpremies van jaar op jaar gebruikelijk zijn, reden waarom het juist is om van een gemiddelde premie over een aantal jaren uit te gaan dan van de premie over slechts één jaar. De WW-premie zal voor uitzendbedrijven gemiddeld naar verwachting 7,30% bedragen, gegeven de verwachte verdeling over flexibele en vaste contracten. Dit ligt dus iets onder het verwachte tarief van de hoge WW-premie van 7,78%. Het verschil tussen de situatie tot 2020 van sectorpremie plus AWf-premie ten opzichte van de nieuwe gedifferentieerde WW-premie zal naar verwachting gemiddeld dus 0,33%-punt zijn. De financiering voor bepaalde ZW/WGA-lasten verloopt vanaf 2020 niet meer sectoraal maar via het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de Werkhervattingskas, met een premiestijging van naar schatting 0,15%-punt tot gevolg. De stijging van premie is dan naar verwachting gemiddeld 0,45%.

De mogelijke ontwikkeling van de premie voor de Ziektewet en WGA is gerelateerd aan het risico dat ontstaat binnen uitzendbedrijven. De bijdrage van het Arbeidsongeschiktheidsfonds aan het sectorfonds van sector 52 van € 85 miljoen vervalt en het premievoordeel daarvan dus

ook. Zoals de regering heeft aangegeven in de memorie van toelichting⁸ ziet zij voor die bijdrage, oorspronkelijk compensatie voor de introductie van het tweede loondoorbetalingsjaar bij ziekte, geen noodzaak meer. Zeker niet in de huidige vorm waarin de bijdrage slechts voor een generieke lastenverlaging voor uitzendbedrijven zorgt en niet risicoperkend werkt bij het in dienst nemen van uitzendkrachten met een hoog risico om in de ZW terecht te komen. De premiegevolgen van het vervallen van de compensatie zijn reeds verdisconteerd in bovenstaande cijfers. De stijging van maximaal 2% voor de ZW/WGA die door NBBU wordt genoemd, herkent de regering niet.

Uitzendbedrijven die voorheen waren ingedeeld in een vaksector worden heringedeeld naar sector 52. Daarin zijn opgenomen alle bedrijven die zich bezighouden met ter beschikking stellen van werknemers aan derden. Tot die herindeling betalen deze bedrijven een premie die niet past bij het WW- en ZW-risico van uitzendarbeid. Ook hier wordt opgemerkt dat NBBU een vergelijking maakt tussen de premies over 2019 en over 2020 en niet over een langduriger gemiddelde van de premies in de jaren voor 2020. De cijfers laten de premies zien die de uitzendbedrijven die nu nog in een vaksector zijn ingedeeld, gaan betalen vanaf de herindeling in de uitzendsector. De premiestijging of -daling betreft het verschil tussen enerzijds de WW-premies van de sector waarin ze thans zijn ingedeeld, en anderzijds de premies na afschaffing van de sectorale WW-premie en invoering van premiedifferentiatie in de WW-premie. De premie voor ZW en WGA voor kleine en middelgrote (uitzend)bedrijven is sectoraal respectievelijk kent een naar grootte afnemende sectorale component. Door de overgang naar de uitzendsector gaan deze bedrijven de bij de uitzendsector horende sectorale premiecomponent betalen. Voor de premie voor het ZW-risico geldt in de uitzendsector een hoger maximum, gerelateerd aan het hoge ZW-risico in die sector. Door de individuele premiedifferentiatie voor grote werkgevers gaan grote uitzendbedrijven met een hoog ZW-risico dus een hogere ZW-premie betalen. Grote uitzendbedrijven met een laag ZW-risico blijven daarentegen een lage ZW-premie betalen. Voor het WGA-risico verandert voor grote uitzendbedrijven niets door de overgang naar de uitzendsector; die premie is gebaseerd op het individuele risico en kent geen hoger maximum voor de uitzendsector. Volledigheidshalve merkt de regering op dat payrollbedrijven vanaf 2020 niet meer in de uitzendsector zullen worden ingedeeld, maar in sector 45 (Zakelijke Dienstverlening III).

1.5

De leden van de fractie van de VVD vragen de Minister of met de kostenverhogingen (beprijzing) voor payrollwerkgevers onder de WAB niet alsnog wordt bewerkstelligd dat deze ontzorgingsfunctie voor kleine ondernemers als dienstverlening onmogelijk wordt gemaakt, terwijl het regeerakkoord uitgaat van het tegenovergestelde.

Het regeerakkoord gaat uit van twee doelstellingen bij de payrollmaatregelen. Ten eerste moet concurrentie op arbeidsvoorwaarden door payrolling voorkomen worden. Daarnaast moet de ontzorgende functie bij payrolling mogelijk blijven. Inderdaad leidt dit wetsvoorstel waarschijnlijk tot kostenverhogingen voor payrollwerkgevers, omdat gelijke arbeidsvoorwaarden moeten worden gegeven ten opzichte van personeel dat in eigen dienst is bij de inlener. Hierbij blijft de ontzorgende functie als dienstverlening mogelijk, immers, het werkgeverschap kan nog steeds door de payrollwerkgever worden uitgevoerd. Dat door payrollbedrijven aan inleners ook een bijdrage wordt doorberekend voor het vervullen van

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr 3, p. 119.

deze functie vindt de regering vanzelfsprekend. Nu payrollbedrijven een aanvullende dienst aan inleners leveren is het ook logisch dat deze dienstverlening door de inleners aanvullend bekostigd wordt.

1.6

De leden van de VVD-fractie zien een problematiek rond de payrolldefinitie, die ook prominent onder 2.4.12 van de MvA naar voren komt. Daarin is vermeld dat de medewerking van het UWV en de gemeente bij de «allocatiefunctie» niet automatisch leidt tot payrolling. De leden van de VVD-fractie vragen de Minister waarom het maken van dit onderscheid bij het wel of juist niet toelaten van opdrachtgevers bij de allocatiefunctie voor de toepassing van de payrolldefinitie niet in strijd is met artikel 1 van de Grondwet.

Inderdaad leidt medewerking van het UWV en de gemeente bij de toeleiding van mensen uit hun doelgroepen niet automatisch tot de conclusie dat er sprake is van payrolling. De reden hiervoor is te vinden in de bijzondere rol die het UWV en de gemeenten hebben om personen te helpen bij de arbeidsinschakeling en zorg te dragen voor de publieke arbeidsbemiddeling. Een situatie, waarin een opdrachtgever een werknemer heeft geworven en geselecteerd voor zijn bedrijf, waarbij een ander bedrijf het werkgeverschap op zich neemt en de werkgeverstaken vervult, en de werknemer exclusief ter beschikking wordt gesteld aan de opdrachtgever, is een duidelijk voorbeeld van een payrollrelatie. Er is bewust voor gekozen om niet alleen situaties waarin de werving en selectie door de opdrachtgever heeft plaatsgevonden onder het payrollregime te brengen, maar te bepalen dat er sprake is van payrolling als de formele werkgever niet de allocatiefunctie heeft vervuld. Voor een uitgebreider antwoord wordt verwezen naar de vraag hierover van de leden van de D66-fractie (vraag 3.5). Om te spreken van uitzenden moet de uitzendwerkgever een actieve en doorslaggevende rol vervullen om de werknemer te werven en te selecteren voor de tijdelijke vacature. Ook bij driehoeksrelaties met verschillende partijen, niet zijnde het UWV of de gemeente, is het uiteindelijk doorslaggevend of de formele werkgever een allocatiefunctie heeft vervuld. Al eerder is gemeld dat de regering het onderscheid tussen payrolling en uitzenden wenselijk en gerechtvaardigd acht wegens het ontbreken van de allocatiefunctie in het geval van payrolling. De regering acht dit niet in strijd met het discriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet. De Wab zorgt er juist voor dat payrollwerknemers gelijk behandeld worden met werknemers die direct in dienst zijn bij de opdrachtgever.

1.7

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kennis heeft genomen van het artikel Onduidelijke definitie payrolling leidt tot een juridisch slagveld van prof. mr. L.G. Verburg van april 2019. Ook vragen zij of de Minister de mening deelt dat dit zal leiden tot rechtsonzekerheid en een «juridisch slagveld».

De regering heeft kennisgenomen van het interview dat de ABU heeft gehad met professor Verburg, waarin hij aangeeft van mening te zijn dat de definitie van payrolling van de Wab gaat leiden tot juridische procedures. De regering is het met professor Verburg eens dat het goed mogelijk is na de inwerkingtreding juridische procedures gevoerd zullen worden of er in individuele gevallen sprake is van uitzenden of van payrollen. Ook professor Laagland heeft hier op gewezen tijdens de deskundigenbijeenkomst over de WAB, waarbij zij de vrees uitsprak dat payrollorganisaties zullen trachten de overeenkomst vorm te geven als

een uitzendovereenkomst. Omdat er sprake zal zijn van kostenverschillen en beloningsverschillen tussen payrollen en uitzenden is het waarschijnlijk dat individuele situaties aan de rechter voorgelegd gaan worden. Dat is evenwel het onvermijdelijke gevolg van de Wab om concurrentie op arbeidsvoorwaarden door middel van payrolling te voorkomen, waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen payrolling en regulier uitzenden. Dit leidt tot kostenverschillen tussen payrollen en uitzenden. Er zullen mogelijk werkgevers zijn die pogen de hogere kosten van payroll te vermijden en werknemers die van mening zijn te kwalificeren als payrollwerknemer. De Raad voor de Rechtspraak verwacht dat er sprake zal zijn van een tijdelijke stijging in het aantal zaken (zie ook antwoord 1.20). De regering is het niet eens met professor Verburg dat er sprake zal zijn van rechtsonzekerheid. Deze vraag is al eerder aan de orde gekomen (zie antwoord 2.4.19 in de nota naar aanleiding van het verslag). De regering is van mening dat gegeven de indicaties in de toelichting, en het gegeven dat het gaat om de feitelijke relatie (en niet de papieren werkelijkheid), partijen en rechters voldoende handvatten worden geboden om de rechtspositie van werkgevers, inleners en werknemers te bepalen. Daarom acht de regering de regeling voldoende effectief om daadwerkelijk te zorgen voor gelijke behandeling van payrollwerknemers. De regering is het met professor Verburg eens dat een toekomstvisie op de het arbeidsrecht voor de lange termijn nodig is. Daarom heeft het kabinet de Commissie regulering van werk ingesteld. Voor uitgebreidere antwoorden omtrent de Commissie wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 1.32 tot en met 1.35.

1.8

De leden van de VVD-fractie vragen waarop het oordeel van de Minister is gebaseerd dat er geconcentreerd wordt op arbeidsvoorwaarden en dat de WAB dus noodzakelijk is, aangezien de regering onvoldoende inzicht heeft in hoeverre payrollbedrijven andere arbeidsvoorwaarden aanbieden dan een opdrachtgever.

De regering acht de payrollmaatregelen in de Wab zeker noodzakelijk, omdat op dit moment concurrentie op arbeidsvoorwaarden door payrolling mogelijk is en ook plaatsvindt. In de reacties van de ABU en NBBU en de reacties van een aantal payrollbedrijven op de internetconsultatie is zichtbaar dat het merendeel van de payrollbedrijven de ABU- of de NBBU-cao hanteert. Dit leidt tot de aanname dat veel payrollbedrijven niet dezelfde arbeidsvoorwaarden aanbieden als die gelden bij opdrachtgevers, maar de arbeidsvoorwaarden die in deze cao's verplicht worden gesteld. Het verschil tussen de arbeidsvoorwaarden in de ABU en NBBU cao's en de arbeidsvoorwaarden in verschillende inleencao's is schematisch weergegeven in de memorie van toelichting.⁹ De naar verwachting meest voorkomende verschillen in arbeidsvoorwaarden betreffen een zogenoemde 13e maand (vaste eenmalige uitkering), aanvullende vakantiedagen in verband met leeftijd/lengte van het dienstverband, loondoorbetaling bij ziekte en aanvullingen op de WW en ZW/WIA-uitkering. Voor de verschillen in pensioenregelingen van verschillende inleners in vergelijking met de pensioenregeling van Stipp wordt verwezen naar de aanbiedingsbrief die naar Uw Kamer is gestuurd als bijlage bij de memorie van antwoord.¹⁰

De inzet van de regering, ook verwoord in het regeerakkoord, is dat bedrijven die op een markt opereren niet de dupe mogen worden van andere bedrijven die door payrolling lagere arbeidskosten kunnen bewerkstelligen, en daardoor oneigenlijk concurreren. De regering is van

⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 36.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 64.

mening dat het ontbreken van inzicht in de exacte omvang van de onderbetaling, niet tot de conclusie leidt dat dit wetsvoorstel niet noodzakelijk is om dit doel te bereiken. De regering vindt steun voor deze stelling in de reacties van verschillende werkgeversorganisaties, zoals Transport en Logistiek Nederland, OSB en de Zelfstandig Publieke Werkgevers, die het voorstel verwelkomen om dergelijke concurrentie aan te pakken.¹¹

1.9

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of hij er mee bekend is dat uitzendondernemingen die de algemeen verbindend verklaarde ABU-CAO toepassen hun systemen daarop hebben ingericht. Is het de Minister bekend dat deze uitzendondernemingen niet alle beloningsregelingen verband houdend met payroll geautomatiseerd kunnen toepassen op individueel niveau? Deze leden vragen de Minister hoe hij de gevolgen inschat.

De regering realiseert zich dat er partijen zullen zijn die grote aanpassingen zullen moeten doen in de wijze waarop zij nu hun onderneming besturen. Een van de onderdelen is dat werkgevers van payrollwerknemers alle beloningselementen moeten toepassen zoals deze gelden bij de inlener. Nu is dat ook het geval als partijen, bijvoorbeeld door het aflopen van de algemeen verbindend verklaring van de ABU-cao indien de werkgever geen lid is van de ABU, alle beloningselementen bij uitzenden moeten toepassen op grond van artikel 8 Waadi in plaats van de beloningselementen die in de ABU-CAO vermeld zijn. De regering is van mening dat met een voorziene inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2020 de verschillende partijen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving. Ook moet de huidige inlenersbeloning bij uitzenden al op individueel niveau worden toegepast. De Minister verwelkomt dat uitzendbedrijven in hun administratie al een overzicht hebben van alle inlenersbeloningen in Nederland.

1.10

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister de vaststelling onderschrijft dat juist het hoge kennis- en opleidingsniveau van de Nederlandse werknemer de reden is dat buitenlandse bedrijven zich graag vestigen in Nederland en niet de verschillen tussen vast en flex.

Inderdaad is het hoge kennis- en opleidingsniveau een van de redenen dat buitenlandse bedrijven zich graag vestigen in Nederland, volgens onderzoek van EY.¹² Wel kunnen de aanpassingen in het arbeidsrecht mogelijk een positieve invloed hebben op het vestigingsklimaat.

1.11

De leden van de VVD-fractie wijzen op de memorie van antwoord van het voorliggende wetsvoorstel waar de Minister heeft aangegeven dat indien de oproep binnen vier dagen wordt ingetrokken de oproeparbeidskracht recht heeft op loondoorbetaling. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe de Minister deze loonvordering in relatie tot payrolling ziet? Bijvoorbeeld er is sprake van payrolling en binnen de verplichte cao van de inlener is bepaald dat de gestelde termijn van vier dagen is verkort naar twee dagen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 107.

¹² Barometer Nederlands vestigingsklimaat 2018, EY, 2018.<https://www.ey.com/nl/nl/issues/business-environment/ey-barometer-nederlands-vestigingsklimaat-2018>.

payrollwerkgever gebruik mag maken van de in de cao van de inlener opgenomen mogelijkheid om die 4 dagen te verkorten naar maximaal twee?

De payrollwerkgever mag gebruik maken van de verkorte oproeptermijn indien de cao van de inlener daarin voorziet. De payrollwerkgever mag namelijk op grond van het voorgestelde artikel 7:692a, vijfde lid, BW, in beginsel gebruik maken van de mogelijkheid tot afwijking bij driekwartdwingend recht ten nadele van de werknemer (bijvoorbeeld ten aanzien van de artikelen 7:628, zevende lid, 7:652 of 7:668a BW). Dat mag alleen als de bepaling in de cao geldt voor de functie die door de werknemer uitgeoefend wordt en die cao die van toepassing is op de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Dit betekent dat afwijking van driekwartdwingend recht is toegestaan wanneer de collectieve arbeidsovereenkomst van de inlener in afwijking voorziet, ook wanneer de collectieve arbeidsovereenkomst van de payrollwerkgever geen bepaling bevat over afwijking van driekwartdwingend recht. De payrollwerkgever mag dus gebruik maken van die mogelijkheid, als dat onderdeel van de cao van toepassing is op de functie van de werknemer. Bij cao kan de oproeptermijn tot maximaal 24 uur worden verkort.

1.12

De leden van de VVD-fractie wijzen op de memorie van antwoord van het voorliggende wetsvoorstel waar de Minister, in antwoord op de vraag of hij de vrees herkent dat oproepkrachten niet meer zullen worden opgeroepen, aangeeft dat de oproepkracht een loonvordering kan instellen wanneer hij ten onrechte niet wordt opgeroepen. De leden van de VVD-fractie geven aan dat de vraag en het antwoord niet op elkaar aansluiten en hebben de Minister gevraagd alsnog een antwoord op de gestelde vraag te geven.

De leden van de VVD-fractie vragen nogmaals of de regering de vrees herkent dat oproepkrachten niet meer zullen worden opgeroepen wanneer zij hun rechten effectueren. De regering herkent inderdaad deze vrees. De regering onderkent dat oproepkrachten niet altijd een goede uitgangspositie hebben om hun rechten te halen, bijvoorbeeld als ze afhankelijk zijn van hun werkgever. Dat laat onverlet dat een werkgever die een werknemer niet meer oproept vanwege het effectueren van zijn rechten, in strijd kan handelen met het beginsel van goed werkgeverschap. De VVD wijst op een eerder gegeven antwoord, waarin is aangehaald dat de Hoge Raad heeft gesteld dat het niet oproepen van een oproepkracht zonder daarvoor een goede reden te hebben in strijd is met dat beginsel en dat dit kan leiden tot het toekennen van een loonvordering over de niet-opgeroepen uren. Een dergelijke loonvordering kan tot 5 jaar na dato worden ingesteld. Het niet meer oproepen van een werknemer, alleen omdat deze zich beroept op zijn rechten, is dus mogelijk niet zonder gevolgen.

1.13

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe de jaarurennorm zich verhoudt tot de WAS/WML waarin is bepaald dat te allen tijde ten minste het wettelijke minimumloon op de bankrekening van de werknemer moet worden betaald. In geval van een jaarurennorm wordt de betaling namelijk gelijkmatig verspreid over het jaar, terwijl tegenover die periodieke loonbetaling zodanig veel gewerkte uren kunnen staan dat in het jaar minder dan het minimumloon wordt betaald.

Ook bij het hanteren van een jaarurennorm is het niet toegestaan dat er minder dan het wettelijk minimumloon wordt betaald over de overeengekomen arbeidsduur van de werknemer. Artikel 11 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) voorziet in de mogelijkheid dat wordt verloond op basis van een zogenoemde jaarurennorm, waarbij de betaling van het loon over maximaal 12 maanden mag worden uitgespreid. Deze systematiek moet dan wel zijn overeengekomen in een cao of publiekrechtelijke regeling. Binnen de afgesproken periode van loonspreiding moet over de arbeidsduur ten minste conform WML worden betaald.

1.14

De leden van de VVD-fractie hebben de Minister gevraagd hoe de loonbetaling uitpakt indien een werknemer met een jaarurennorm tussentijds ontslag neemt waardoor hij teveel of juist te weinig uren heeft gewerkt en de leden te informeren hoe met een dergelijke situatie moet worden omgegaan.

In verschillende sectoren wordt al gebruik gemaakt van een jaarurennorm, bijvoorbeeld in de cao's voor de gehandicaptenzorg en in de kinderopvang. Toepassing van een dergelijke systematiek betekent dat de gewerkte uren van de werknemer over het jaar kunnen fluctueren, maar wel een vast aantal uren per jaar betreffen, waardoor het loon over het jaar verspreid is. In dat geval kan het inderdaad voorkomen dat een werknemer «plus» of «min» uren heeft staan. Indien er te weinig is gewerkt, kan een oplossing gevonden worden in het benutten van de opzegtermijn, waarin de te weinig gewerkte uren in kunnen worden gehaald. Als de werknemer te veel uren gewerkt heeft, kan in onderling overleg besloten worden de werknemer minder in te roosteren binnen de opzegtermijn, of het aantal te veel gewerkte uren uit te betalen.

1.15

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of voor de situatie dat een hogere jaarurennorm werd afgesproken maar er nog niet is gewerkt, of die hogere norm geldt voor loondoorbetaling bij ziekte. Ook hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd hoe er sprake kan zijn van een verplichting tot loonbetaling wanneer er geen sprake is van een lopende arbeidsovereenkomst.

Mogelijk doelen de leden van de VVD-fractie op de situatie waarin de werknemer nog maar heel weinig uren heeft gewerkt en dus op moment van ziek worden nog geen evenredig deel van de afgesproken uren per jaar heeft gewerkt. Bij de jaarurennorm geldt ook gewoon de verplichting om het loon bij ziekte door te betalen over het overeengekomen aantal uren. Uiteraard hebben de leden van de VVD-fractie gelijk dat er alleen sprake is van loondoorbetaling bij ziekte indien er sprake is van een geldende arbeidsovereenkomst. Aangezien een opzegverbod wegens ziekte geldt, zal er in veel gevallen sprake zijn van een doorlopende arbeidsovereenkomst (tenzij de arbeidsovereenkomst bijvoorbeeld van rechtswege eindigt).

1.16

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de maximale loonvordering naar het oordeel van de Minister kan zijn. De Minister heeft namelijk aangegeven dat er sprake kan zijn van hoge (loon)vorderingen als er geen arbeidsomvang wordt aangeboden en dat werkgevers dat willen voorkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de hoogte van een maximale loonvordering als geen arbeidsomvang wordt aangeboden in strijd met de voorgestelde regels. Dit kan echter niet in algemene zin beantwoord worden. Een werknemer behoudt in dat geval recht op loon over de arbeidsomvang die de werkgever had moeten aanbieden. Hoe hoog een loonvordering is hangt af van de duur van de periode van het nalaten van de werkgever, de wel gewerkte uren door de werknemer, de resterende duur van de arbeidsovereenkomst en de hoogte van het loon. Indien de werkgever de werknemer ongeveer op eenzelfde niveau blijft oproepen als in de afgelopen 12 maanden zal de loonvordering beperkt blijven, met de kanttekening dat er bij een te late loonbetaling wel sprake kan zijn van oplopende vorderingen in het kader van de wettelijke verhoging (artikel 7:625 BW) en de wettelijke rente.

1.17

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of hij onderkent dat controle door een inlener op het beloningsbeleid van de werkgever geen verband houdt met payrolling nu de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten gebeurt in de uitzendbranche. Deze leden vragen de Minister of met het voorliggende wetsvoorstel WAB, in strijd met het regeerakkoord, uitzenden mogelijk kan worden beperkt.

De leden van de VVD-fractie hebben gelijk dat de verplichting van de inlener om zijn arbeidsvoorwaarden bekend te maken niet alleen geldt voor payrollkrachten, maar ook voor uitzendkrachten. De regering acht dit gerechtvaardigd, omdat uitzendwerkgevers soms werden geconfronteerd met onduidelijkheid welke arbeidsvoorwaarden golden bij de inlener. Ook uitzendbureaus zijn namelijk op grond van de huidige wet gehouden om de inlenersbeloning toe te passen, zoals deze geldt op grond van artikel 8 Waadi of geldt op grond van de ABU of NBBU cao. Uit gesprekken met de uitzendbranche bleek er bij uitzendbureaus ook voor uitzendkrachten behoefte te zijn aan een dergelijke verplichting voor de inlener. Na de internetconsultatie is naar aanleiding van de inbreng van de ABU deze informatieverplichting zo aangepast dat hij ziet op de informatie-uitwisseling tussen de inlener en de werkgever. De regering heeft met deze wijziging beoogd uitzendwerkgevers verder te ondersteunen in de verplichtingen die zij hebben op grond van de huidige wet en hiermee niet uitzenden te beperken.

1.18

De leden van de VVD-fractie vragen of alle uitzendondernemingen in Nederland (zo'n 14.000) per 1 januari 2020 dienen te bepalen of zij uitzendkrachten of payrollkrachten in dienst hebben en daarnaar dienen te handelen. Zij verzoeken hierbij ook de beginselen van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid te betrekken.

Inderdaad dienen alle ondernemingen, waaronder payroll- en uitzendondernemingen, bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel naar de nieuwe wettelijke vereisten te handelen. Dat betekent dat zij moeten bepalen of zij uitzend- of payrollkrachten in dienst hebben en hiernaar dienen te handelen. Deze verplichting levert geen strijd op met de beginselen van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. De regering is van mening dat met een voorziene inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2020 de verschillende partijen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving. Als het wetsvoorstel rond 1 juli a.s. tot wet verheven en bekend gemaakt kan worden, zullen partijen een half jaar hebben om dit in de software, de arbeidscontracten en de overeenkomsten met opdrachtgevers te regelen.

1.19

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de Minister bereid is de Wab later dan met ingang van 1 januari 2020 in werking te laten treden dan wel onderdelen van de Wab, onder meer ter zake van payrolling, op een latere datum in werking te laten treden, om zo bedrijven meer tijd te geven om zich voor te bereiden op de invoering van de Wab.

De regering heeft er begrip voor dat verschillende bedrijven zich nog niet volledig hebben voorbereid op de inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen. De regering is van mening dat de verschillende partijen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de beoogde inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen op 1 januari 2020. Als het wetsvoorstel rond 1 juli a.s. tot wet verheven en bekend gemaakt kan worden, hebben partijen een half jaar om de verschillende nieuwe vereisten in de software, de arbeidscontracten en de overeenkomsten met opdrachtgevers door te voeren. De regering begrijpt dat dit een grote druk op verschillende partijen zal leggen om op tijd aan de wettelijke vereisten te voldoen. De regering vindt het echter noodzakelijk de wijzigingen zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, gezien de urgente problematiek die op dit moment op de arbeidsmarkt speelt. Er wordt nauw samengewerkt, bijvoorbeeld met de ontwikkelaars van salarissoftware, om mogelijke problemen in de aangiftepraktijk zoveel mogelijk vooraf te ondervangen. Voor een uitgebreidere reflectie op de inwerkingtredingsdatum van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.2. Voor een reflectie op de inwerkingtredingsdatum voor de adequate pensioenregeling bij payrollwerknemers wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.29 van de leden van de VVD-fractie.

1.20

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister waar hij de stelling op baseert dat het gebruikelijk is om in arbeidsovereenkomsten het voorbehoud op te nemen dat de overeenkomst gewijzigd kan worden indien zich wijzigingen voordoen in wet- of regelgeving van dwingend-rechtelijke aard die consequenties hebben voor de arbeidsovereenkomst. Deze leden vragen de Minister om een reactie of eenzijdige wijzigingen slechts zijn toegestaan ingeval van zwaarwegende bedrijfsbelangen.

De leden van de VVD-fractie doelen op het antwoord gegeven op vraag 2.4.11 van de VVD-fractie in de memorie van antwoord. De vraag en het antwoord zagen echter niet op arbeidsovereenkomsten, maar op de overeenkomsten tussen payrollwerkgevers en inleners. Inderdaad is het niet zonder meer toegestaan om arbeidsovereenkomsten eenzijdig te wijzigen. Wel werd erop gewezen dat het gebruikelijk is om in overeenkomsten tussen payrollwerkgevers en inleners op te nemen dat de overeenkomst gewijzigd kan worden indien zich wijzigingen voordoen in wet- of regelgeving van dwingendrechtelijke aard die consequenties hebben voor de inleenovereenkomst. Indien dit niet het geval is, hebben de payrollwerkgever en de inlener zes maanden om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie per 1 januari 2020.

1.21

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of hij het ermee eens is dat het onwenselijk is om het aan de rechtspraak over te laten om te verduidelijken wanneer er wel of geen sprake is van misbruiksituaties. Heeft heldere wetgeving niet de voorrang, zo vragen deze leden. Is de Minister het met deze leden eens dat de Wab kan leiden tot een langjarige

(vijf tot zeven jaar) periode van rechtsonzekerheid. Is de Minister het ermee eens dat dit een extra beslag zal gaan leggen op de capaciteit van ons juridische stelsel en zo ja, hoeveel, zo vragen deze leden.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat heldere wetgeving de voorkeur heeft en meent met dit wetsvoorstel helderheid te bieden wanneer er sprake is van payrolling, en aan welke verplichtingen payrollwerkgevers moeten voldoen. Bij wetgeving, waaronder op het gebied van het arbeidsrecht, is een aantal beginselen van belang, die tegen elkaar moeten worden afgewogen, waaronder rechtszekerheid en het bieden van bescherming. De in de memorie van toelichting geboden indicaties en het gegeven dat het gaat om de feitelijke situatie pogen partijen deze helderheid te verschaffen, evenals bescherming aan de arbeidskracht te bieden. Bij inwerkingtreding van nieuwe wetgeving zoals onderhavige zullen altijd er altijd zaken zullen voorkomen waar in de wetgeving geen rekening mee kan worden gehouden, bijvoorbeeld wanneer bij payrolling sprake is van misbruiksituaties. Daarom is dit wetsvoorstel ook getoetst door de Raad voor de Rechtspraak op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. De Raad voor de Rechtspraak heeft geoordeeld dat een belangrijk deel van de verwachte toename van de werkbelasting tijdelijk zal zijn. De precieze omvang valt volgens de Raad niet vast te stellen. Wel juicht de Raad het regelen van payrolling in het Burgerlijk Wetboek en het gelijkstellen van de arbeidsvoorwaarden via de Waadi toe.

1.21

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister zich de toetsing van de ATR eigen heeft gemaakt en daarvoor de verantwoordelijkheid van de ATR overneemt.

De regering heeft in de aanloop naar de internetconsultatie de regeldruk-effecten in de memorie van toelichting beschreven en deze voor advisering bij de ATR voorgelegd. De regering heeft de advisering van de ATR bestudeerd in de voorbereiding van het wetsvoorstel. Dit advies is ook bij de indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bijgevoegd en in paragraaf 5.4.2 van de memorie van toelichting zijn het advies en de reactie op dit advies samengevat. Op deze manier heeft de regering haar verantwoordelijkheid genomen om het advies van dit onafhankelijk adviescollege ter harte te nemen.

1.22

De leden van de VVD-fractie merken op dat op meerdere plaatsen in de memorie van antwoord wordt opgemerkt dat de Belastingdienst bepaalde uitvoerings- en handhavingstaken in het kader van de Wab niet kan uitvoeren, terwijl op andere plaatsen wordt gemeld dat de Belastingdienst die taken wél kan uitvoeren. Zij vragen de regering om een overzicht dat is uitgesplitst naar alle taken die de Belastingdienst wél en die de Belastingdienst níet kan verrichten in het kader van de Wab.

De Belastingdienst heeft, net als het UWV, in zijn uitvoeringstoets op het wetsvoorstel aangegeven dat WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract uitvoerbaar is per 2020. Daartoe heeft de regering een aantal maatregelen getroffen, waaronder de vermelding van de contractvorm op de loonstrook, het vervallen van de sectorale differentiatie van de WW-premies en enkele spoedmaatregelen om urgente knelpunten in de uitvoering van de sectorindeling aan te pakken. Deze combinatie van samenhangende maatregelen heeft geleid tot een uitvoerbare

vormgeving van de WW-premiedifferentiatie. Het overzicht van taken die de Belastingdienst kan verrichten in het kader van de Wab, bestaat dus in ieder geval uit de maatregelen die zien op premiedifferentiatie en onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel. De bij amendement toegevoegde uitzondering voor jongeren, waarbij strikt is aangesloten op objectieve gegevens die reeds in de Polisadministratie zijn opgenomen, is daarbij inbegrepen. Dit geldt ook voor een gezamenlijk werkproces met het UWV voor de herziening door de werkgever van de lage premie met terugwerkende kracht, dat voor het eerst zal plaatsvinden in 2021 over de betaalde premies in 2020.

Of een taak wel of niet verricht kan worden door de Belastingdienst, hangt af van die specifieke taak in samenhang met de rest van de uit te voeren regeling. In het kader van de Wab geldt in algemene zin dat het toevoegen van additionele complexiteit, zoals extra criteria voor of uitzonderingen op de toepassing van de lage WW-premie, het voorstel moeilijker uitvoerbaar maakt. Daarmee is niet gezegd dat additionele complexiteit per definitie onuitvoerbaar is. De uitvoerbaarheid van anders vormgegeven aanpassingen aan de voorwaarden voor het toepassen van de lage WW-premie hangt uiteraard af van de precieze vormgeving daarvan. Een sluitend overzicht van additionele taken die de Belastingdienst in het kader van de Wab wel of niet zou kunnen verrichten, is dan ook niet te geven.

Met betrekking tot handhaafbaarheid geldt – wederom in algemene zin – het volgende. Of een gegeven in de loonaangifte handhaafbaar is voor de Belastingdienst, hangt onder andere af van het belang dat partijen hebben bij juiste of onjuiste opgave van dat gegeven, in combinatie met de mogelijke consequenties als de Belastingdienst constateert dat een gegeven onjuist opgegeven is. De reden dat de voorgestelde uitzonderingen voor seizoensarbeid niet handhaafbaar zijn, zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 2.3.4 in de eerste memorie van antwoord, is onder andere dat het belang bij de werknemer bij een juiste opgave ontbreekt. Daarnaast geldt dat de Belastingdienst voor het toezicht op een bij cao bepaalde uitzondering zou moeten controleren of een werknemer een bij cao gespecificeerde functie verricht en of die functie onder een uitzondering valt. De kennis en kunde daarvoor heeft de Belastingdienst niet in huis en is ook niet op de korte of middellange termijn te organiseren.

Pensioen

1.23

De leden van de fractie van de VVD vragen of de gemiddelde werkgeverspremie in het besluit wordt gebaseerd op het ongewogen percentage van de werkgeverspremies in alle Nederlandse pensioenregelingen. In hoeverre is het berekende gemiddelde representatief, vragen deze leden.

De regering acht de in het besluit toegepaste methode voor de berekening van de gewogen gemiddelde werkgeverspremie voldoende representatief. De gemiddelde werkgeverspremie wordt namelijk gebaseerd op alle bij De Nederlandsche Bank (DNB) beschikbare gegevens over werkgeverspremies voor basispensioenregelingen. DNB publiceert jaarlijks het totale bedrag van de werkgeverspremies van alle pensioenfondsen in Nederland, aan de hand van de ontvangen jaarstaten. Dit betreffen de werkgeverspremies bij alle bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen en overige pensioenfondsen. Beroepspensioenfondsen kennen geen werkgeverspremies en bij een premiepensioeninstelling (ppi) wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkgevers- en werknemerspremies. Het toezicht op pensioenverzekeraars kent een andere opzet

dan dat op pensioenfondsen. Verzekeraars zijn niet verplicht om de door hen ontvangen pensioenpremies aan DNB te melden.

In 2017 bouwde ruim 81% van alle werknemers voor wie een pensioenregeling geldt, pensioen op bij een pensioenfonds. Voor 13% van de werknemers is de pensioenregeling ondergebracht bij een pensioenverzekeraar en voor 6% bij een ppi. Het overgrote deel van de werkgeverspremies (81%) is dus in de berekening meegenomen.

1.24

De leden van de fractie van de VVD vragen een reactie op de notitie van de heer Strengers van Transparans pensioenconsultants over het ontwerpbesluit inzake de adequate pensioenregeling voor payrollkrachten. Deze leden stellen enkele specifieke vragen naar aanleiding van deze notitie.

Hieronder is eerst een puntsgewijze reactie op de notitie opgenomen. Vervolgens worden de specifieke vragen beantwoord die niet al in deze reactie zijn meegenomen.

Reikwijdte norm adequate pensioenregeling

De heer Strengers acht de reikwijdte van de verplichting om een adequate pensioenregeling te treffen onvoldoende duidelijk. Het eerste voorbeeld in zijn notitie zou die onduidelijkheid illustreren. Ieder payrollbedrijf dient de bepaling ten aanzien van de overige arbeidsvoorwaarden na te leven. Net als bij andere arbeidsvoorwaarden is de situatie bij de inlener maatgevend voor het recht op een adequate pensioenregeling. In het gegeven voorbeeld zijn er geen werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. In dat geval is onderscheidend of er een pensioenregeling in de sector waarin de inlenende onderneming werkzaam is geldt. Dat kan zijn omdat er een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of een beroepspensioenfonds in die sector is, of omdat in de bepalingen van de cao een bepaalde pensioenregeling wordt voorgeschreven.¹³ Dat is in het voorbeeld niet het geval. De bij de inlener werkzame payrollkrachten hebben dus eveneens geen recht op een adequate pensioenregeling.

De uitgangspunten voor de in het besluit opgenomen voorwaarden

De heer Strengers meent dat het ontwerpbesluit te veel uitgaat van de veronderstelling dat een bedrijfstakpensioenfonds van toepassing is. Op basis van een bericht van DNB stelt hij dat meer dan 40% van de beroepsbevolking het pensioen bij een andere pensioenuitvoerder heeft ondergebracht.

Voor de voorwaarden voor een adequate pensioenregeling zijn niet alleen de (basis)pensioenregelingen van bedrijfspensioenfondsen maatgevend, maar alle pensioenregelingen van Nederlandse werkgevers. Wachttijden komen – buiten de uitzendsector – niet of nauwelijks voor en het overgrote deel van de pensioenregelingen kent een nabestaandenpensioen.

Hierboven is al toegelicht dat de berekening van gemiddelde werkgeverpremie is gebaseerd op de gegevens van alle pensioenfondsen, niet alleen die van bedrijfstakpensioenfondsen.

Het statistisch nieuwsbericht waar de heer Strengers naar verwijst, heeft betrekking op de totale beroepsbevolking, inclusief zelfstandigen. Het bericht laat zien dat ruim 80% van de personen in de totale beroepsbe-

¹³ Zie bijvoorbeeld de cao Verzekeringsbedrijf Binnendienst 2018–2019, waarin een pensioenregeling wordt voorgeschreven, maar er geen bedrijfstakpensioenfonds is.

volking die in 2016 pensioen hebben opgebouwd, dat deed bij een pensioenfonds. Van ruim 18% van de beroepsbevolking met pensioenopbouw in 2016, was de uitvoering ondergebracht bij een verzekeraars of ppi¹⁴.

De afname van het aandeel van de beroepsbevolking dat pensioen opbouwt bij een pensioenfonds, wordt vooral verklaard uit het toegenomen deel van de beroepsbevolking dat in het geheel geen pensioen opbouwt, onder wie veel zelfstandigen.

Aansluiting bij de pensioenregeling van de inlener

De heer Strengers laat overtuigend zien dat aansluiting bij de pensioenregeling van de inlener in veel gevallen niet mogelijk is of zeer belastend. Dit is een belangrijke reden dat met dit wetsvoorstel *niet* wordt bepaald dat de payrollwerknemer recht heeft op *dezelfde* pensioenregeling als geldt voor vergelijkbare werknemers in dienst van de inlener, maar recht heeft op *een* pensioenregeling die voor payrollkrachten als adequaat wordt beschouwd. Als aansluiting bij de pensioenregeling van de inlener niet mogelijk is, of de payrollwerkgever dit te bezwarend acht, biedt dit voorstel als alternatief de optie van een eigen adequate pensioenregeling. Dat neemt niet weg dat het in sommige gevallen wel mogelijk is. Een aantal payrollbedrijven heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting bij het bedrijfstakpensioenfonds waaronder de inlener verplicht ressorteert en in verband daarmee vrijstelling heeft verkregen van het bedrijfstakpensioenfonds voor de uitzendsector, StiPP. Voor de betrokken payrollwerknemers is daarmee voorzien in een adequate pensioenregeling.

De voorwaarden voor een eigen adequate pensioenregeling

De heer Strengers veronderstelt dat uit de genormeerde werkgeverspremie (voor 2019: 13,6% van de pensioengrondslag) uitsluitend de opbouw van een ouderdomspensioen en de dekking van een nabestaandenpensioen mag worden bekostigd. Dit berust op een misverstand. Het staat werkgevers en werknemers vrij om – binnen de wettelijke kaders – in de pensioenregeling aanvullende risico's te dekken, zoals de premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid. De normpremie ziet op de bekostiging van de *integrale* pensioenregeling, inclusief die aanvullende dekkingen. Dit zal in het besluit en de nota van toelichting worden verduidelijkt.

De heer Strengers veronderstelt dat het besluit een doorsneepremie voorschrijft, en daarmee dwingt tot herverdeling tussen leeftijdsgroepen. Dit is een misverstand. De wijze waarop de pensioenregeling wordt gefinancierd is een zaak van sociale partners. Als de payrollbranche ertoe overgaat om een pensioenregeling voor de gehele bedrijfstak overeen te komen en de uitvoering verplicht wil onderbrengen bij een bedrijfstakpensioenfonds, is dat fonds verplicht een doorsneepremie te heffen.

Pensioenregelingen van individuele payrollbedrijven kunnen en zullen echter niet op doorsneebasis worden gefinancierd. De uitvoerder van de adequate pensioenregeling zal jaarlijks bij alle payrollwerkgevers een premienota indienen voor de pensioenopbouw van alle betrokken payrollwerknemers. De normpremie in het besluit ziet op de totale kosten voor de te treffen pensioenregeling.

Ingeval de kosten voor een adequate pensioenregeling voor een individuele payrollwerkgever onder de normpremie liggen en deze regeling al

¹⁴ <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/statistisch-nieuws-2017/dnb369221.jsp>

fiscaal maximaal is, dient de werkgever op grond van het ontwerpbesluit het verschil tussen de normpremie en de feitelijke premie te verlonen. De heer Strengers merkt terecht op dat de kosten voor de betrokken werkgever in dat geval uitstijgen boven de normpremie, omdat de werkgever over dat extra loon premies verschuldigd is voor de Zorgverzekeringswet en de werknemersverzekeringen. Dit is een logisch gevolg van de extra verloning. Er wordt bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is in het besluit hiervoor een andere oplossing te treffen.

Dat betekent overigens niet dat er daarmee sprake is van additionele werkgeverslasten van 25%. De verloning zal namelijk niet worden meegerekend voor de bepaling van de uniforme grondslag op grond van dit besluit. Dat zal in het besluit worden aangepast.

Gevolgen voor payrollbedrijf

De heer Strengers beschrijft in de notitie voorts de specifieke gevolgen van het besluit voor de opdrachtgever van de notitie, Persoonality Payroll. De regering kan niet in gaan op de specifieke situatie van een onderneming. In het algemeen kan hierover worden gezegd dat het besluit bewust de optie biedt van één adequate pensioenregeling per payrollbedrijf (of voor de gehele branche), ongeacht de premie die de inlener voor zijn werknemers betaalt. Hiermee wordt voorkomen dat voor payrollbedrijven die werken voor meerdere inleners en/of in verschillende bedrijfstakken, per inlener of per bedrijfstak een andere normpremie geldt. De betrokken bedrijven zouden in dat geval de premieontwikkelingen bij al hun inleners moeten monitoren.

Differentiatie van de premienorm naar inlener zou voor de payrollbranche als geheel aanzienlijke administratieve lasten en uitvoeringsproblemen veroorzaken.

De keuze voor één uniforme set voorwaarden, met één normpremie gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie, impliceert dat een deel van de payrollbedrijven een hogere en een ander deel een lagere premie verschuldigd is dan de inlener voor zijn eigen werknemers betaalt. De regering acht dit aanvaardbaar, omdat het verschil tussen de pensienkosten van payrollbedrijven en van hun inleners in het merendeel van de gevallen aanzienlijk geringer wordt.

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van de notitie enkele specifieke vragen gesteld. Deze vragen zijn hieronder beantwoord.

Is het voorgenomen besluit praktisch uitvoerbaar?

Het besluit biedt payrollbedrijven diverse mogelijkheden om een adequate pensioenregeling aan te bieden. Als aansluiting bij de pensioenregeling van de inlener niet mogelijk is, of het payrollbedrijf dit te bezwarend acht, kan voor alle werknemers eenzelfde pensioenregeling worden getroffen. Deze regeling kan op brancheniveau worden afgesproken of op het niveau van het individuele payrollbedrijf. Werkgevers en werknemers kunnen de pensioenregeling grotendeels zelf invullen, mits wordt voldaan aan de in het besluit opgenomen voorwaarden. Deze voorwaarden sluiten aan bij hetgeen gebruikelijk is bij Nederlandse pensioenregelingen. De ruimte die het besluit laat voor eigen keuzes biedt werkgevers en werknemers in de payrollbranche mogelijkheden om de uitvoeringsconsequenties van hun pensioenregeling te beïnvloeden.

Zorgdragen voor een adequate pensioenregeling kost de payrollbranche natuurlijk tijd en geld. De extra kosten zijn een onvermijdelijk gevolg van de kabinetsdoelstelling om tegen te gaan dat door payrolling op arbeidsvoorwaarden wordt geconcentreerd. Zoals in de memorie van antwoord al

is gemeld, is de regering bereid om bij het vaststellen van de invoeringsdatum van het besluit rekening te houden met de tijd die werkgevers en werknemers nodig hebben om een eigen adequate pensioenregeling te treffen.

Waarom is bij de berekening van de gemiddelde werkgeverspremie geen rekening gehouden met alle pensioenuitvoerders?

Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van gegevens. DNB publiceert de werkgeverspremies van (alle) pensioenfondsen, maar niet die van pensioenverzekeraars en ppi-en.

Zoals hierboven (bij vraag 1.23) al is vermeld, was in 2017 de pensioenopbouw van ruim 81% van werknemers met een pensioenregeling ondergebracht bij een pensioenfonds.

Is het gemiddelde premiepercentage (over 2017: 13,58%) wel representatief?

Gelet op het grote aandeel van de pensioenfondsen acht de regering dit percentage voldoende representatief.

Waarom is geen gewogen gemiddelde werkgeverspremie berekend, gerelateerd aan de branches waarin payrolling het meest voorkomt, gebaseerd op informatie uit «code 82» en de branche?

Het besluit om geen gewogen percentage te bepalen, gerelateerd aan de branches waarin payrolling het meeste voorkomt, is gestoeld op de volgende overwegingen. Ten eerste blijft, zoals eerder is geconstateerd, de invulling van «code 82» achter bij de informatie die de branche heeft en gebruikt (zie ook antwoord 2.4.3 in de memorie van antwoord). In de loonadministratie wordt ook niet standaard opgenomen in welke branche de payrollkracht werkzaam is. Voorts zijn de branches waarin payrolling het meest voorkomt aan verandering onderhevig. Voor een gewogen gemiddelde zou constant gemonitord moeten worden in welke mate branches wordt gepayrolld. Om het gewicht van die branche te bepalen zou ook voortdurend de mate waarin wordt gepayrolld moeten worden vastgesteld. Verder kan per payrollorganisatie de verdeling over de verschillende sectoren verschillen, waardoor het gewogen percentage geen afspiegeling hoeft te zijn voor een individuele payrollorganisatie. De premienorm is daarom gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie bij alle pensioenfondsen in Nederland.

Kan de Minister bevestigen dat er nu payrollbedrijven in de geest van de WAB payrollen? Is aannemelijk dat deze bedrijven hun dienstverlening moeten staken als gevolg van de kostenstijging door dit besluit?

Het is de regering bekend dat sommige payrollbedrijven «in de geest van» de Wab payrollen, en de pensioenopbouw van hun werknemers al hebben vormgegeven «in de geest van» de WAB. Een deel van deze bedrijven laat zijn werknemers (al dan niet op vrijwillige basis) deelnemen aan de pensioenregeling van de inlener. Andere bedrijven hebben een eigen pensioenregeling getroffen, die kan zijn afgestemd op de pensioenregeling die geldt voor de eigen werknemers van hun inleners.

De regering heeft geen kennis van de bedrijfseconomische positie van individuele payrollbedrijven. In het algemeen merkt de regering op dat het besluit zal gaan gelden voor de werknemers van alle payrollbedrijven, indien hun inleners aan eigen werknemers een pensioenregeling aanbieden, of indien inleners geen eigen werknemers in dienst hebben, in de sector een pensioenregeling geldt. Al deze payrollbedrijven moeten dus voorzien in een adequate pensioenregeling. Voor payrollbedrijven die hun werknemers al een pensioenregeling «in de geest van de WAB»

aanbieden, zijn de financiële consequenties van het besluit beperkt. Voor payrollbedrijven die zich bij de pensioenregeling van de inlener hebben aangesloten, zijn deze nihil. Voor andere payrollbedrijven acht de regering eventuele kostenstijgingen gerechtvaardigd, gezien de doelstelling van de regeling (zie ook antwoord 1.12 in de eerste memorie van antwoord).

Kan de Minister concreet ingaan op de rekenvoorbeelden van de heer Strengers?

Verondersteld is dat deze vraag betrekking heeft op de situatie die is beschreven op bladzijden 11 en 12 van de notitie. Dit betreft een werknemer in de Horeca met een jaarloon van € 45.000. Het voorbeeld gaat ervan uit dat aansluiting bij het BPF Horeca en Catering niet mogelijk is. De payrollwerkgever sluit daarom een eigen adequate pensioenregeling, conform het besluit.

De werkgeverskosten voor de betreffende payrollwerknemer zijn correct berekend, met dien verstande dat de normpremie betrekking heeft op de totale kosten voor de pensioenregeling voor alle werknemers en niet op de kosten voor één individuele werknemer. Of de werkgever een bedrag moet verlonen wordt ook niet op individueel niveau gezien. De totale premielast voor de werkgever voor de pensioenregeling van alle payrollers wordt hiervoor vergeleken met de normpremie. De uitkomst hiervan kan op basis van dit rekenvoorbeeld niet worden vastgesteld. Hierboven is al opgemerkt dat de regering voornemens is om sociale partners in de payrollbranche de mogelijkheid te bieden om het verschil tussen de feitelijke kosten en de normpremie anders aan te wenden dan te verlonen. Dat betekent overigens niet dat er daarmee sprake is van additionele werkgeverslasten van 25%. De verloning zal namelijk niet worden meegerekend voor de bepaling van de uniforme grondslag voor de normpremie op grond van dit besluit.

1.25

De leden van de VVD-fractie vragen of het met de eis van een adequate pensioenregeling voor sociale partners in de payrollbranche nog wel mogelijk is om afspraken te maken. Hoe verhouden de eisen aan de pensioenregeling in het besluit zich tot contractsvrijheid en de regels van de ILO, vragen deze leden.

Voorop staat dat het primaat van arbeidsvoorwaardenvorming bij werkgevers en de vakbeweging ligt. De verplichting voor payrollbedrijven om op grond van dit wetsvoorstel een adequate pensioenregeling te treffen geldt alleen als werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de opdrachtgever recht hebben op een pensioenregeling, of – als de opdrachtgever geen werknemers in dienst heeft in gelijke of gelijkwaardige functies – werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven van de opdrachtgever recht hebben op een pensioenregeling. De regering kiest ervoor de pensioenregeling van payrollwerknemers meer gelijk te trekken met die van werknemers die rechtstreeks in dienst zijn van de opdrachtgever. Payrollwerknemers worden hiermee, als ter beschikking gestelde arbeidskrachten, zoveel mogelijk gelijk behandeld met de werknemers die rechtstreeks in dienst zijn van de inlener. Deze gelijke behandelingsnorm op het gebied van arbeidsvoorwaarden volgt (onder meer) uit het ILO Verdrag 181. Ook volgt uit dit verdrag dat de lidstaten regels mogen stellen ter ordening van de markt van de bureaus die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De eis van een adequate pensioenvoorziening levert geen strijdigheid of spanning tussen internationale normen en nationale wetgeving. ILO-verdragen 87 en 98 verzetten zich – in het licht van algemeen erkende sociaaleconomische doelstel-

lingen – niet tegen overheidsregulering op het terrein van de arbeidsverhoudingen. Bovendien verplichten een groot aantal ILO-verdragen de nationale overheid zelfs bepaalde minimumnormen te waarborgen. Uit de internationale normstelling vloeit dus voort dat minimumregelingen niet als een ongeoorloofde inbreuk op de collectieve contractvrijheid worden gezien.

De keuze om niet voor te schrijven dat payrollkrachten recht hebben op *dezelfde* pensioenregeling als de inlener toepast, maar te volstaan met enkele minimumvoorwaarden biedt werkgevers en werknemers in de payrollbranche juist veel ruimte voor eigen afwegingen. Zij bepalen – onder meer – het type pensioenregeling (uitkeringsovereenkomst of premieregeling), welke inkomensbestanddelen pensioengevend zijn, de hoogte van de franchise en het pensioengevend loon, de concrete invulling en wijze van financiering van het nabestaandenpensioen en of het arbeidsongeschiktheidsrisico in de pensioenregeling wordt afgedekt. In tegenstelling tot hetgeen deze leden veronderstellen, kunnen sociale partners – desgewenst – ook een verplichte werknemersbijdrage afspreken. Deze werknemersbijdrage moet dan wel additioneel te zijn, met andere woorden aanvullend zijn op de normpremie voor de werkgever.

1.26

De leden van de VVD-fractie vragen of met het besluit niet een precedent wordt gecreëerd en of reeds bestaande pensioenregelingen niet ook langs de meetlat van adequaat worden gelegd. Deze leden noemen als voorbeeld de pensioenregeling in de horeca.

Het besluit legt geen algemene norm voor de adequaatheid van pensioenregelingen. Het primaat bij het treffen van pensioenregelingen ligt bij werkgevers en werknemers. De voorwaarden in het besluit moeten worden gezien vanuit de positie van payrollwerknemers: met een adequate pensioenregeling wordt een pensioenregeling bedoeld die, binnen de context van een payrollovereenkomst, voor payrollkrachten als adequaat wordt beschouwd. Hun pensioenregeling moet – qua kosten – niet te zeer afwijken van dat van vergelijkbare werknemers in dienst van de inlener, of als dat niet mogelijk is, van het geldende gemiddelde van werknemers die deelnemen aan een pensioenregeling in Nederland. Het besluit legt geen normen op aan andere bedrijfstakken of ondernemingen. Een payrollwerkgever die zijn werknemers laat aansluiten bij het Bedrijfspensioenfonds Horeca en Catering voldoet aan de verplichting om een adequate pensioenregeling aan te bieden als de betrokken werknemers werken voor een inlener die onder de werkingssfeer van dat pensioenfonds valt.

1.27

De leden van de VVD-fractie vragen of sprake zal zijn van concurrentie op arbeidsvoorwaarden vanuit de situatie dat payrollkrachten arbeidsvoorwaardelijk een veel beter positie verkrijgen dan bij een vast dienstverband bij de opdrachtgever.

Ingeval aansluiting bij de pensioenregeling van de inlener niet mogelijk is, wordt aan een adequate pensioenregeling voor de payrollwerknemer één set aan minimumvoorwaarden gesteld, ongeacht bij welke inlener of in welke branche betrokkene werkzaam is. De uniforme normpremie wordt gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie bij alle pensioenfonds. Dit heeft tot gevolg dat de pensioenkosten voor payrollbedrijven die werkzaam zijn voor inleners met een sobere pensioenregeling, hoger zullen zijn dan de premies die de inlener voor het eigen personeel betaalt.

Daar staat tegenover dat payrollbedrijven die werken voor inleners met een bovengemiddelde pensioenregeling, minder pensioenkosten zullen hebben dan de inlener. Differentiatie van de normpremie naar inlener of branche zou een onuitvoerbare en niet te handhaven regeling opleveren, hetgeen ook zou zorgen voor veel administratieve lasten voor payrollbedrijven.

1.29

De leden van de VVD-fractie vragen of het besluit pas na de (geplande) behandeling in de Eerste Kamer voor advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd. Ontstaan er uitvoeringsproblemen als werkgevers pas enkele maanden voor de beoogde invoeringsdatum duidelijkheid verkrijgen, vragen deze leden.

Het is juist dat voorlegging aan de Raad van State is voorzien na de (geplande) behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Op dit moment worden de tijdens de internetconsultatie ontvangen reacties en commentaren in het besluit verwerkt. De regering zal bij het vaststellen van de invoeringsdatum rekening houden met de noodzaak van een zorgvuldige implementatie en uitvoering.

1.30

In de CAR UWO is bepaald dat payrollarbeidskrachten een extra beloning dienen te krijgen ter compensatie van pensioen (7%). Onderschrijft de Minister wel of niet dat de cao-partijen in de andere branches dit op eenzelfde wijze zouden moeten regelen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Die compensatie bedraagt in dit voorbeeld 7% terwijl de Minister als adequaat pensioen een premie stelt van 13,6%. Wat rechtvaardigt dit premieverschil, zo vragen deze leden.

De CAR UWO en dit wetsvoorstel delen dezelfde uitgangspunten. Beide regelingen proberen concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen en te zorgen voor een gelijke beloning van payrollwerknemers (in het geval van de CAR UWO ten opzichte van ambtenaren direct in dienst bij de gemeente). Ten aanzien van het premieverschil is het inderdaad zo dat gemeenten op grond van de CAR UWO payrollwerknemers in beginsel een ABP-pensioen moeten laten opbouwen en als dat niet lukt dan zijn zij verplicht dat als zij payrollwerknemers willen inhuren zij met de payrollwerkgever een STIPP Plus pensioen vanaf dag 1 moeten afspreken, vermeerderd met een loontoeslag van 7% van het salaris. Deze payrolltoeslag compenseert het verschil tussen ABP-werkgeverspremie pensioen en STIPP Plusregeling pensioen. Hier wordt uitgegaan van 8% STIPP en 7% pensioentoeslag.¹⁵

In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat als payrollwerknemers niet dezelfde pensioenregeling als bij de inlener hebben, er een regeling getroffen moet worden die voldoet aan de voorwaarde voorgeschreven bij besluit, waaronder (voor 2019) een werkgeverspremie van 13,6%. Dat leidt inderdaad tot een premieverschil, maar niet tot een kostenverschil. De verplichtingen uit de CAR UWO leiden namelijk tot een werkgeversbijdrage in de pensioenregeling van 8% (StiPP Plus) en een aanvullende toeslag van 7%. De voorwaarden in het besluit leiden tot een werkgeversbijdrage in de pensioenregeling van 13,6%. Omdat het hier gaat om een minimumbepaling, staat het partijen betrokken bij de CAR UWO vrij hier

¹⁵ <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/arbeidsvoorwaarden/brieven/uitwerking-cao-afpraak-gelijke-beloning-artikel-32a-car>

een aanvullende toeslag voor te berekenen, om het verschil met de werkgeversbijdrage bij het ABP te compenseren.

1.31

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister ermee bekend is dat inzake de onduidelijkheden in de CAR UWO diverse vragen door ABU zijn gesteld aan VNG. Zij vragen of dit bevestigt dat een «generieke hoog-over oplossing» als de Adequate pensioenregeling payrollarbeidskrachten (APP) niet realistisch is nu op brancheniveau hier al geruime tijd discussie over is.

De regering treedt niet in overleggen tussen sociale partners over de uitleg van hun rechtspositieregeling. De beantwoording van vragen over de CAR UWO is aan de VNG. De regering is van mening dat het bestaan van dit overleg niet leidt tot conclusies over de regeling van een adequate pensioenregeling voor payrollkrachten. De discussie laat naar mening van de regering juist zien dat het verplichten van het aansluiten bij de pensioenregeling van de inlener lastig is en dat daardoor juist een alternatieve optie aan payrollwerkgevers geboden moet worden.

Commissie regulering van werk (Commissie Borstlap)

1.32

De leden van de fractie van de VVD vragen of de verhoging van de kosten van flexibele contracten er niet toe leidt dat meer gebruik zal worden gemaakt van schijnconstructies onder de noemer «zelfstandigheid».

De regering erkent dat het risico van een waterbed-effect aanwezig is en een inherente en voortdurende uitdaging vormt bij een verandering van het arbeidsmarktbeleid. Dat wil niet zeggen dat deze regering geen actie onderneemt in het kader van kwetsbare zelfstandigen. Voor de zomer rapporteert de regering over de precieze vormgeving van deze plannen aan de Kamers. De regering heeft eerder aangegeven dat het waterbed-effect naar zzp-constructies niet (kwantitatief) te voorspellen is, maar schat in dat een eventueel waterbedeffect beheersbaar zal zijn doordat beoogd wordt het totale pakket aan arbeidsmarktmaatregelen, inclusief de maatregelen omtrent zelfstandigen, nog deze kabinetsperiode in werking te laten treden.

1.33

De leden van de fractie van de VVD vragen of het reëel is te veronderstellen dat een grote toename van «oneigenlijke» zelfstandigen een serieuze bedreiging is, en in toenemende mate zal worden, voor het fundament van het sociaal bestel.

Met de maatregelen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel worden de kosten van een flexibele arbeidsovereenkomst verhoogd (premiedifferentiatie, transitievergoeding vanaf eerste dag) en worden de kosten van een vast contract lager (premiedifferentiatie, lagere transitievergoeding). Per saldo wordt het aangaan van een arbeidsovereenkomst hierdoor goedkoper voor werkgevers. Wel leidt dit wetsvoorstel ertoe dat de kosten van flexibele arbeidsovereenkomsten toenemen ten opzichte van andere vormen van flexibele arbeid, zoals zzp'ers. Het kabinet neemt daarom, parallel aan de maatregelen over de balans tussen vaste en flexibele dienstverbanden, maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen. Beoogd wordt om die maatregelen nog deze regeerperiode in werking te

laten treden. Specifiek voor dit punt wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.35 van de leden van de VVD-fractie.

In het IBO ZZP is onderzocht wat het effect van de toename van zelfstandigen is op de houdbaarheid van het sociaal bestel. Daarin is geconcludeerd dat zelfstandigen aan de bovenkant en aan de onderkant van de markt uit het sociaal bestel stappen en dat dit nog niet leidt tot een slechter gemiddeld risicoprofiel van werknemers, en daarmee tot een afnemend financieel draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel. Wel neemt de reikwijdte van het stelsel af, en kan het maatschappelijk draagvlak onder het stelsel onder druk komen te staan omdat een groot verschil in belasting- en premiedruk kan leiden tot oneigenlijke concurrentie en gevoelens van onrechtvaardigheid.¹⁶ De Commissie regulering van werk is gevraagd om voor de lange termijn advies uit te brengen over de regulering van werk in brede zin (arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit). Ook de reikwijdte, houdbaarheid en financiering van de sociale zekerheid maakt onderdeel uit van deze opdracht. De vraag of de toename van zelfstandigen een serieuze bedreiging is, of zal worden, voor het stelsel van sociale zekerheid en tot welke conclusies dit noopt zou dan ook deel uit kunnen maken van het uiteindelijke advies. Voor meer toelichting op de Commissie regulering van werk verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.34.

1.34

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering waarop haar standpunt is gebaseerd dat de maatregelen inzake zzp'ers per 1 januari 2021 kunnen worden ingevoerd, terwijl de commissie Borstlap pas in november 2019 met een advies kan komen. De leden vragen om een tijdspad voor de invoering van de zzp-maatregelen. Ook vragen zij of de Commissie Borstlap voldoende tijd is gegund om een advies op te leveren.

De voorstellen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd op het gebied van zelfstandigen worden op dit moment uitgewerkt. Het kabinet stuurt hierover voor de zomer een brief aan de Tweede Kamer, waarin ook zal worden ingegaan op de planning van het vervolgtraject van deze maatregelen. De maatregelen voor zelfstandigen voorzien in oplossingen voor knelpunten op de korte en middellange termijn. De noodzaak en urgentie om maatregelen te treffen ten aanzien van zelfstandigen is te groot om te wachten met nieuwe maatregelen.

Het advies van de Commissie regulering van werk wordt in november 2019 verwacht. De Commissie regulering van werk richt zich op de lange termijn en beziet het geheel van regulering op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. De opdracht van deze commissie is belangrijk, en juist gelet het belang van de opdracht kan oplevering niet te lang op zich laten wachten. Uiteraard is de commissie vanuit de regering gefaciliteerd om de opdracht binnen de gestelde termijn te voltooien. De regering is van mening dat de opdracht van de Commissie regulering van werk ambitieus, maar haalbaar is.

1.35

De leden van de fractie van de VVD vragen of de keuze van de regering om niet alle maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt van elkaar afhankelijk te maken in overeenstemming is met het regeerakkoord, waarin is opgenomen dat vanwege de samenhang een totaalpakket aan

¹⁶ Ministerie van Financiën (2016) IBO Zzp, p. xii

maatregelen wordt voorgesteld. Ook vragen de leden of invoering van de maatregelen als onderdeel van een bredere aanpak naar aanleiding van het rapport van de Commissie Borstlap niet vroeg genoeg is.

De maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel staan inderdaad niet op zichzelf, maar maken deel uit van een breder pakket aan maatregelen dat in samenhang bezien de balans op de arbeidsmarkt tussen zekerheid en kansen verbetert voor werkgevers, werknemers en zzp'ers, voor nu en in de toekomst. Voor de realisatie van dat bredere pakket kiest de regering voor een pragmatische aanpak langs vijf separate maar samenhangende routes, waarvan voorliggend wetsvoorstel er één is. Deze aanpak is in december 2017 met de Tweede en Eerste Kamer gedeeld en in 2018 met de Tweede Kamer besproken. Deze aanpak zorgt ervoor dat de regering stappen kan zetten en tegelijkertijd draagvlak kan organiseren waar dat mogelijk is. Het is de overtuiging van de regering dat met de gekozen benadering de kansen op realisatie van het bredere pakket aan maatregelen worden vergroot en dat deze pragmatische aanpak dan ook de voorkeur verdient boven een aanpak waarin alle maatregelen met elkaar verbonden worden en invoering van elkaar afhankelijk zou worden gemaakt. Voor wat betreft de eventuele samenhang tussen dit wetsvoorstel en de Commissie regulering van werk verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.34.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

2.1

De leden van de fractie van het CDA vragen of de aangekondigde herziening van de doorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid niet méér zou kunnen betekenen ter voorkoming van de vlucht naar flex, en dat een snelle invoering van deze herziening het aanbod van vaste contracten niet wezenlijk zou kunnen verhogen.

De in december aangekondigde uitwerking van de maatregelen op het gebied van loondoorbetaling bij ziekte heeft onder andere tot doel om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om vaste arbeidsovereenkomsten aan te bieden. De maatregelen zijn onderdeel van een totaalpakket, waar ook dit wetsvoorstel deel van uitmaakt, dat gezamenlijk bij moet bijdragen aan een betere balans op de arbeidsmarkt. Zoals uitgewerkt in de memorie van toelichting is de visie van de regering dat de verschillen in kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid in Nederland opvallend groot zijn. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, het gaat om een combinatie van institutionele arrangementen.¹⁷

Voor een deel van de maatregelen op het gebied van loondoorbetaling bij ziekte is een wetswijziging nodig, met bijpassende doorlooptijd. Een deel van de maatregelen wordt komend jaar al ingevoerd. In juni 2019 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang.¹⁸

2.2

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke manier er monitoring en controle op de handhaving van schijnzelfstandigheid plaatsvindt. Wordt het personeelsbestand uitgebreid? Zijn er al resultaten van de nieuwe strategie?

¹⁷ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

¹⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544, nr. 895.

De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven nog voor de zomer met een brief aan de Tweede Kamer te komen waarin de toezicht- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst en de afbouw van het handhavingsmoratorium nader worden toegelicht.¹⁹

2.3

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering in kan gaan op de spanning tussen de voornemens van de regering ten aanzien van zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt met het Europees recht.

Op basis van eigen analyse van alle informatie acht de regering het risico substantieel dat de onderkantmaatregel zoals die in het regeerakkoord is opgenomen strijdig is met het Europees recht. Met name de omzetting van de overeenkomst van opdracht van de zelfstandige met een laag tarief die onder de maatregel valt naar een arbeidsovereenkomst levert spanning op, omdat dit inbreuk maakt op de vrijheid van vestiging (art. 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (art. 56 VWEU) van zelfstandigen in het EU-Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit is uiteengezet in de Kamerbrief van november 2018, waarvan ook de Eerste Kamer een afschrift heeft ontvangen.²⁰

2.4

De leden van de fractie van het CDA vragen of de hoogte van de premie voor het verzekeren tegen arbeidsongeschiktheidsrisico's niet de reden is waarom de zzp'ers zich niet verzekeren, en of de regering dit denkt op te lossen met gesprekken en voorlichting. De leden vragen ook of dit betekent dat de regering geen behoefte heeft aan een oplossing voor de problematiek van arbeidsongeschiktheid op de korte termijn.

Zelfstandigen kunnen zich tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico verzekeren op de private verzekeringsmarkt. De private markt is gebonden aan private kaders, waaronder het mededingingsrecht en het feit dat private verzekeringen kostendekkend moeten zijn. Bij een bepaald product hoort dus een bepaalde prijs. Zelfstandigen die een lage premie willen, kunnen kiezen voor een beperkte dekking. Het kabinet vindt het belangrijk dat zelfstandigen daarvoor een bewuste keuze maken. Daarom werkt het kabinet met het Verbond van Verzekeraars en andere stakeholders aan het programma «Bevorderen keuzegedrag».

Bovendien werkt het kabinet aan maatregelen om te voorkomen dat het mogelijk is om langdurig zelfstandigen in te huren tegen een laag tarief. Door deze maatregelen zouden zelfstandigen in staat gesteld moeten worden om voldoende inkomen te verdienen, opdat zij in staat zijn zichzelf te verzekeren.

2.5

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de regering niet ingaat op de suggestie van de CDA-fractie om de regeling Inkomensvoorziening Volledig Duurzaam Arbeidsongeschikten om te vormen tot een volksverzekering, zodat ook zzp'ers verplicht verzekerd zijn tegen het risico van blijvende- en onomkeerbare arbeidsongeschiktheid.

Het al dan niet verplicht stellen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering bij zelfstandigen is een afweging tussen keuzevrijheid en het

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/05/kamerbrief-rapportage-toezichtsplan-arbeidsrelaties>

²⁰ Kamerstukken I, 2018/19, 34 036, O

verplichten van bescherming. In het regeerakkoord is ervoor gekozen de keuzevrijheid van zelfstandigen te behouden. Wel heeft de regering de Commissie regulering van werk ingesteld die voor de lange termijn kijkt naar regulering werk in brede zin, waaronder ook arbeidsongeschiktheid. Het creëren van een nieuwe volksverzekering, zoals gesuggereerd in de vraag, is van een dusdanig fundamentele aard dat dit als onderdeel van deze bredere opdracht gezien moet worden. Voor een uitgebreider antwoord over deze Commissie verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.34 van de leden van de fractie van de VVD.

2.6

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering hoe de keuze om niet alle maatregelen (waaronder de WAB) op arbeidsmarktgebied van elkaar afhankelijk te maken strookt met de in het regeerakkoord opgenomen passage dat alle maatregelen ter oplossing van de zzp-problematiek in samenhang gezien moeten worden.

Zoals hierboven beschreven in het antwoord op vraag 1.35 van de leden van de fractie van de VVD staan de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel inderdaad niet op zichzelf, maar maken ze deel uit van een breder pakket aan maatregelen wat beoogd wordt deze regeerperiode in te voeren, waar ook de maatregelen rond loondoorbetaling (zie het antwoord op vraag 2.1) en zzp-maatregelen deel van uitmaken. Dit samenhangende pakket van maatregelen verbetert de balans op de arbeidsmarkt tussen zekerheid en kansen voor werkgevers, werknemers en zzp'ers, voor nu en in de toekomst. Daarnaast heeft de regering de Commissie regulering van werk ingesteld die zie op de lange termijn richt en advies moet geven over het geheel van regulering op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit, waarbij ook de fundamentele vraagstukken aan de orde komen. Voor een uitgebreider antwoord over deze Commissie verwijst de regering naar het antwoord op vraag 1.34 van de leden van de fractie van de VVD.

Voor de realisatie van dat bredere pakket kiest de regering voor een pragmatische aanpak langs vijf separate maar samenhangende routes, waarvan voorliggend wetsvoorstel er één is. Deze aanpak is in december 2017 met de Tweede en Eerste Kamer gedeeld²¹ en in 2018 met de Tweede Kamer besproken. Deze aanpak zorgt ervoor dat de regering stappen kan zetten en tegelijkertijd draagvlak kan organiseren waar dat mogelijk is. Het is de overtuiging van de regering dat met de gekozen benadering de kansen op realisatie van het bredere pakket aan maatregelen worden vergroot en dat deze pragmatische aanpak dan ook de voorkeur verdient boven een aanpak waarin alle maatregelen met elkaar verbonden worden en invoering van elkaar afhankelijk zou worden gemaakt.

2.7

Op het punt van het ontslagrecht is de beantwoording van de regering uitgebreid. Voor de leden van de CDA-fractie blijft de vraag of de voorgestelde versoepeling ten opzichte van de voorstellen die gedaan werden in de WWZ echt soelaas bieden voor de knelpunten die er zijn. Zijn met de inmiddels ontstane jurisprudentie de problemen niet grotendeels opgelost?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat de leden van de CDA-fractie hebben bedoeld te verwijzen naar de uitspraken

²¹ Kamerstukken II, 2017/18, 29 544, nr. 813.

van de Hoge Raad van 16 februari 2018²². In deze uitspraken is onder andere geoordeeld over de toepassing van het wettelijk bewijsrecht in ontbindingsprocedures. Met deze uitspraken heeft de rechtspraak meer zekerheid gekregen over de ruimte die de rechter heeft bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een redelijke ontslaggrond. Dat neemt niet weg dat zich nog altijd situaties voordoen waarin de werkgever wel aannemelijk kan maken dat voortzetting van het dienstverband in alle redelijkheid niet meer van hem gevergd kan worden, maar de werkgever dit niet kan baseren op omstandigheden uit één enkelvoudige ontslaggrond. De cumulatiegrond is daarom nodig voor die gevallen waarin ontslag redelijk is, maar dit door de werkgever alleen onderbouwd kan worden met omstandigheden uit meerdere ontslaggronden samen.

2.8

Het toevoegen van de I-grond en het verhogen van de transitievergoeding met max 50% leidt tot nieuwe jurisprudentie en meer gang naar de rechter. Kan de regering een inschatting geven van de kosten voor advocaten en bijstand die deze wijziging met zich meebrengt?

De toename van een gang naar de rechter, is volgens de Raad voor de rechtspraak (advies van 7 juni 2018) naar verwachting voor een belangrijk deel tijdelijk²³. De Raad geeft in dit advies aan dat op basis van jurisprudentie die zich ontwikkelt, de te verwachten toename van zaken weer gaat afnemen. Daarbij is opgemerkt dat ten aanzien van specifiek de i-grond en de additionele vergoeding op termijn zelfs een daling mogelijk is. Dit omdat de i-grond voor partijen meer schikkingsmogelijkheden biedt, zodat mogelijk minder zaken aan de (kanton) rechter voorgelegd worden. Er zijn geen cijfers bekend die inzicht geven in de advocaat- en bijstandskosten die het gevolg zijn van de verwachte (tijdelijke) toename van arbeidszaken. De kosten voor een advocaat of rechtsbijstand zijn afhankelijk van vele factoren, zoals de bijvoorbeeld complexiteit en de duur van de specifieke casus, de proceshouding van partijen, het tarief van de advocaat en in geval van een rechtsbijstandsverzekering een mogelijke eigen bijdrage.

2.9

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de regering de problematiek oplost voor oudere werknemers die aan het einde van hun loopbaan ontslagen worden en een lagere transitievergoeding krijgen als gevolg van het voorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het met het oog op het scholingsaspect van de transitievergoeding wenselijk vindt om de transitievergoeding voor oudere werknemers die moeilijk aan het werk komen te verlagen.

De aanpassingen op het terrein van de transitievergoeding hebben tot doel om de verschillen tussen contractvormen te verminderen. De versoepeling van het ontslagrecht, waarmee het vaste contract aantrekkelijker gemaakt wordt, maakt hier deel van uit. Een transitievergoeding die een gelijke opbouw kent, ongeacht de lengte van het dienstverband, zorgt voor het wegnemen van drempels voor het aannemen van werknemers in een vast contract.

Aan de andere kant zorgen deze wijzigingen ervoor dat inzet op scholing van kwetsbare groepen om de duur van een eventuele periode van werkloosheid te bekorten of ontslag in zijn geheel te voorkomen extra relevant wordt. Inzet op duurzame inzetbaarheid en scholing van

²² o.a. Hoge Raad 16-02-2018, ECLI:NL:HR:2018:220

²³ Kamerstukken II 2018/2019, 35 074, nr. 3

werknemers kan op meerdere manieren plaatsvinden. Dit kan via de transitievergoeding na afloop van het dienstverband, maar effectiever is om nog tijdens het dienstverband in te zetten op duurzame inzetbaarheid.

Zoals ook in de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 27 september 2018 is opgenomen, heeft het kabinet de ambitie om leven lang ontwikkelen (LLO) te stimuleren en samen met betrokkenen een sterke leercultuur te bevorderen.²⁴ Het kabinet zet in op het stimuleren van eigen regie, gericht op brede en duurzame inzetbaarheid van onder meer kwetsbare groepen, waaronder ouderen. In die brief is aangegeven dat op dit moment vaak nog te veel energie en budget gaat naar reparatiemaatregelen achteraf, bijvoorbeeld in de vorm van omscholingstrajecten die relatief kostbaar en langdurig zijn.²⁵ Als LLO een vanzelfsprekend onderdeel is van het werk, kan tijdig worden ingespeeld op veranderingen die van invloed zijn op de benodigde kennis en vaardigheden.

Ten slotte wordt een wetsvoorstel voorbereid waarmee voor oudere werknemers die net voor het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd ontslagen worden, het bestaande vangnet van de Wet inkomensvoorziening voor oudere werknemers (IOW) wordt uitgebreid.²⁶

2.10

De leden van de CDA-fractie zien problemen op het gebied van seizoensarbeid en vragen de regering om een reactie. Specifiek vragen zij of de regering het probleem herkent dat de werknemer met een vast contract met jaarurennorm zijn inkomen gebaseerd op gemiddeld 27 uren en onder het sociaal minimum wel kan aanvullen buiten het seizoen maar niet in het seizoen.

De regering heeft met de verschillende maatregelen gepoogd werkgevers te stimuleren om werknemers een vast contract aan te bieden indien dat passend is. Hierbij heeft de regering de optie opengehouden dat werkgevers een contract aanbieden met een jaarurennorm, omdat deze contracten reeds voorkomen, waaronder in de land- en tuinbouw. De jaarurennorm is bijvoorbeeld opgenomen in de cao Glastuinbouw. De regering erkent dat een dergelijk contract niet in alle omstandigheden een wenselijke oplossing zal bieden voor de werkgever en de werknemer. Indien slechts kortstondig per jaar (bijvoorbeeld maar 2 maanden in het jaar) gewerkt wordt, biedt een dergelijk contract wellicht geen uitkomst voor de werkgever en werknemer. Het jaarurenmodel komt vooral goed tot zijn recht als er voor langere duur gewerkt wordt, bijvoorbeeld gedurende 9 maanden of zelfs het gehele jaar. In dat geval bieden dergelijke contracten een mogelijkheid voor werkgever en werknemer om piekmomenten samen op te lossen, zonder met hoge loonschommelingen geconfronteerd te worden.

De werknemer met een vast contract met jaarurennorm kan in perioden waarin hij op grond van dat contract niet voltijds werkt, door middel van werk elders extra inkomsten verwerven. Hij kan een deel van deze inkomsten reserveren voor de periode waarin op grond van het contract wél voltijds wordt gewerkt en dus géén aanvullend inkomen kan worden verworven. Indien hij een beroep op de bijstand doet, is hij gehouden om in perioden waarin hij op grond van dat contract niet voltijds werkt elders aanvullende inkomsten te verwerven en deze inkomsten te reserveren voor de periode dat op grond van het contract wél voltijds wordt gewerkt

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 92.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 92, p. 4–5.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 62.

en dus géén aanvullend inkomen kan worden verworven. Het is expliciet aan gemeenten om te beoordelen of en zo ja in welke mate er in dit soort individuele gevallen recht op aanvullende bijstand bestaat.

2.11

De leden van de CDA-fractie vragen welke werkgever verantwoordelijk is voor inhouding van ziektekosten en premies als een werknemer met een contract met jaarurennorm in de tijd dat deze niet werkt een baan neemt bij een andere werkgever en wat er gebeurt met de loonheffing bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Elke werkgever is verantwoordelijk voor de inhouding van loonheffing en afdracht van premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw over het loon dat hij betaalt aan zijn werknemer. Indien een werknemer in dienst is bij meer dan een werkgever houdt elke werkgever de loonheffing in en draagt hij de premies en inkomensafhankelijke bijdrage af over het loon dat de werknemer bij hem verdient of over zijn loondoorbetaling bij ziekte van de werknemer. Indien de werknemer een uitkering ontvangt wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid houdt UWV de loonheffing in en draagt die met premies en inkomensafhankelijke bijdrage af berekend over de uitkering. Dit is bij reguliere werknemers niet anders dan bij werkgevers die werken met een jaarurennorm.

2.12

De leden van de CDA-fractie vragen of, in het licht van het bovenstaande, de voorstellen die in het onderhavige wetsvoorstel worden gedaan wel uitvoerbaar zijn. Voorts vragen zij of het wellicht een oplossing zou kunnen zijn als in de cao-code wordt voorzien in een looncode voor seizoenswerkers.

De regering merkt op dat de voorstellen in de Wab door alle betrokken uitvoerders uitvoerbaar zijn verklaard, zoals aangegeven in de uitvoeringstoetsen. Uiteraard is de regering, daartoe tevens opgeroepen door de Tweede Kamer in de motie-Wiersma/Heerma²⁷, bereid om met sociale partners in gesprek te blijven over mogelijke knelpunten in relatie tot seizoensarbeid. Als in de praktijk bijvoorbeeld blijkt dat toepassing van de jaarurennorm tot knelpunten leidt, zal de regering suggesties voor oplossingen daarvoor welwillend beoordelen. Daarbij zal de regering oog hebben voor uitvoerbaarheid, de zekerheid voor werknemers die de regering beoogt te stimuleren en voor het vermijden van seizoensmatig beroep op de WW in combinatie met de lage WW-premie.

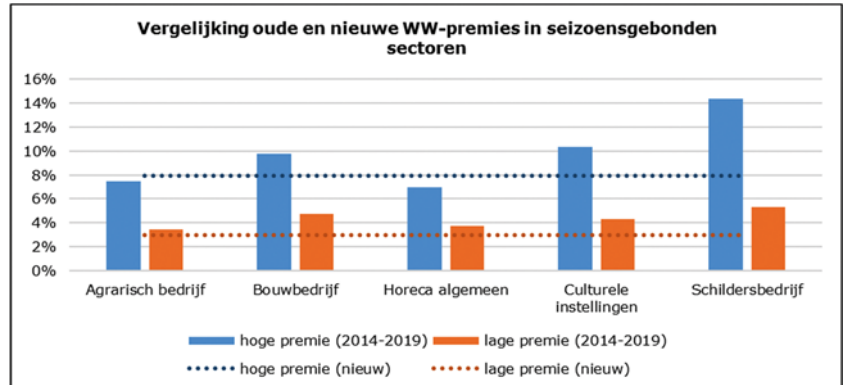
De regering veronderstelt dat de leden van de CDA-fractie verwijzen naar een code voor seizoenswerkers in de loonaangifte, op basis waarvan het mogelijk zou moeten zijn om voor seizoenswerk altijd de lage WW-premie af te dragen. Een dergelijke uitzondering is echter niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst, omdat zo'n gegeven in de loonaangifte evident niet handhaafbaar is. In het antwoord op vraag 2.3.4 in de memorie van antwoord is de regering hier dieper op ingegaan.

Daarbij hecht de regering eraan te benadrukken dat in vijf seizoensgebonden sectoren (agrarisch bedrijf, bouwbedrijf, horeca algemeen, culturele instellingen, en schildersbedrijf) nu al WW-premies gelden die afhangen van de duur van het contract. Voor contracten van korter dan een jaar geldt een hogere premie dan voor contracten voor minstens een

²⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34 074, nr. 46

jaar. Voor seizoensarbeid betalen werkgevers in deze sectoren dus meestal al een hoge WW-premie.

In onderstaande figuur zijn de hoge en lage WW-premies in deze sectoren van de afgelopen jaren (2014–2019) vergeleken met de verwachte WW-premies voor 2020.²⁸ Uit deze grafiek blijkt dat voor de sectoren agrarisch en horeca algemeen de hoge premie waarschijnlijk stijgt en de lage premie daalt. Voor de andere sectoren geldt dat zowel de hoge als de lage premie waarschijnlijk daalt.



Uit bovenstaande figuur kan geconcludeerd worden dat de invoering van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract niet automatisch leidt tot een lastenverhoging voor seizoensgebonden sectoren. Voor de sectoren agrarisch bedrijf en horeca algemeen wordt wel enige premiestijging verwacht. Dit is een gevolg van de herverdeling tussen sectoren die plaatsvindt als gevolg van de afschaffing van de sectorale differentiatie van de WW-premie. In paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan en zijn per sector de verwachte premie-effecten weergegeven.

2.13

De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden door payrollers voorkomen moet worden. Meest genoemde struikelpunt in de commentaren is de verplichtstelling van een pensioenvoorziening die payroll werknemers nu ontberen en die de uitzendbranche met Stipp wel heeft. Hoe ziet de Minister de ontwikkeling die nu in de payroll sector gaande is om payroll-overeenkomsten om te vormen tot uitzendovereenkomsten?

Momenteel vallen zowel payrollwerknemers als uitzendwerknemers onder de verplichtstelling van het pensioenfonds van de uitzendbranche (Stipp), mits hun werkgevers onder de verplichtstelling van dit pensioenfonds vallen. Geconstateerd kan worden dat de werkgeversbijdrage voor de pensioenregeling van Stipp lager is dan in veel sectoren gebruikelijk is. Voor een voorbeeld wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.30. Daarom bevat dit wetsvoorstel voorstellen om concurrentie op arbeidsvoorwaarden, waaronder pensioen, tegen te gaan. Om dit te bereiken moet een onderscheid gemaakt worden tussen payrolling en regulier uitzenden. De vrees dat dit ertoe zal leiden dat payrollorganisaties zullen

²⁸ De cijfers voor 2014–2019 omvatten de WW-sectorpremie en de Awf-premie. De cijfers voor 2020 omvatten de hoge en lage WW-premies en een opslag van 0,15%-punt voor bepaalde ZW/WGA-lasten die nu via de WW-sectorpremie worden betaald, maar straks via de Whk/Aof-premies.

trachten de overeenkomst vorm te geven als een uitzendovereenkomst is begrijpelijk, omdat er sprake zal zijn van kostenverschillen tussen payrollen en uitzenden. Dat is evenwel het onvermijdelijke gevolg van de doelstelling van het wetsvoorstel. De regering is van mening dat gegeven de indicaties in de toelichting, en het gegeven dat het gaat om de feitelijke relatie (en niet de papieren werkelijkheid), partijen en rechters voldoende handvatten worden geboden om door dergelijke misbruikconstructies heen te kijken. Daarom acht de regering de regeling voldoende effectief om daadwerkelijk te zorgen voor gelijke behandeling van payrollwerknemers ten opzichte van werknemers die direct in dienst zijn bij de inlener.

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

3.1

De leden van de fractie van D66 geven aan belang te achten aan goede wetenschappelijke onderbouwing van het voorliggende en nog te verwachten andere voorstellen op dit beleidsterrein en vragen of het niet nuttig is om additionele onderzoekscapaciteit vrij te maken zodat er maximaal geleerd kan worden van eerdere Nederlandse en buitenlandse ervaringen. Ook vragen zij of de regering een grondige wetsevaluatie wil toezeggen, twee jaar na implementatie van het wetsvoorstel.

De regering deelt het belang dat de fractie van D66 hecht aan wetenschappelijk onderzoek en onderbouwing van beleidsmaatregelen op het gebied van arbeidsmarkt. Het Ministerie van Sociale Zaken heeft daarom de Kennisagenda SZW opgesteld die als uitgangspunt dient voor de kennisvragen die beantwoord moeten worden, evalueert haar beleid regelmatig en heeft voor beleids- en evaluatieonderzoek jaarlijks ca. € 6 mln euro beschikbaar gesteld.²⁹ Zo zal de evaluatie van de Wwz, zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, plaatsvinden in 2020. Er is naar mening van de regering voldoende onderzoekscapaciteit beschikbaar om relevante onderzoeken te (kunnen) doen. Ook wordt intensief samengewerkt met bijvoorbeeld de OESO om internationaal vergelijkend onderzoek uit te voeren en daaruit te leren. Dit type onderzoek is dan ook nuttig en waardevol. Tegelijkertijd verschillen landen op tal van terreinen (bijvoorbeeld het verschil in instituties en verschillen in de economische situatie). De ervaren knelpunten hoeven niet gelijk te zijn. Dit betekent dat de benadering voor een oplossing van een probleem voor ieder land anders kan uitvallen. Het blijft belangrijk om oog te hebben voor de eigenheid van het desbetreffende land.

De regering wil benadrukken het belangrijk te vinden om in te kunnen grijpen als zich knelpunten voordoen op veranderende marktomstandigheden. Het heen en weer schuivend perspectief op de ketenbepaling illustreert niet zozeer de wenselijkheid van «evidence based» stabiliteit, maar van aanpassingen die noodzakelijk worden geacht en het oog hebben voor signalen uit de praktijk.

Zoals de regering reeds heeft aangegeven heeft zal de wet vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd. Daarvoor zal onderzoekscapaciteit vrij worden gemaakt. De regering is geen voorstander van een eerdere evaluatie (bijvoorbeeld na 2 jaar) van de wet. Over het algemeen levert evalueren op een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van een wet een betrouwbaar beeld op van de effecten die met deze wet zijn beoogd. Daarom is een termijn van vijf jaar ook als uitgangspunt voor het

²⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/kennis-en-onderzoek-szw/onderzoek>

opnemen van een evaluatietermijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen.³⁰

Ten aanzien van de vraag van de leden van de D66-fractie of voorzien is in een regelmatige rapportage wordt specifiek ten aanzien van de ketenbepaling gewezen naar de aangenomen motie-Kuzu om de Kamer over de voortgang binnen twee jaar te informeren.

3.2

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de uitvoerbaarheid van delen van de voorgestelde regelgeving. Dat geldt in het bijzonder voor de invoering van de pensioenvoorziening bij payrolling en van de premiedifferentiatie in de WW. Zij vragen of het wellicht aantrekkelijk zou zijn ter vereenvoudiging van premiedifferentiatie in de WW alleen dan wel primair een urennorm te hanteren. Voorts vragen deze leden de regering bij aanneming van de wet de implementatievoortgang zorgvuldig te volgen en, indien wenselijk, de ingangsdata in overleg met het veld aan te passen.

De regering zijn het met de leden van de D66-fractie eens dat er goed gekeken moet worden naar een zorgvuldige invoering van de pensioenvoorziening bij payrolling. In de internetconsultatie van het besluit waarin regels worden gesteld voor een adequate pensioenvoorziening voor payrollwerknemers hebben verschillende partijen hun zorgen geuit over een korte invoeringstermijn. De regering zal bij het vaststellen van de invoeringsdatum rekening houden met de noodzaak van een zorgvuldige implementatie en uitvoering.

Wat betreft WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract geldt het volgende. Voor het bepalen of een bepaalde dienstbetrekking geldt als vast contract waarop de lage WW-premie van toepassing is, zijn in het voorstel drie criteria van belang: of er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, of deze arbeidsovereenkomst schriftelijk is vastgelegd en of er géén sprake is van een oproepovereenkomst (tenzij er een uitzondering geldt, namelijk BBL-leerlingen of, onder bepaalde voorwaarden, jongeren). De regering heeft, omwille van eenvoud en uitvoerbaarheid voor alle partijen, bewust gekozen voor een zo beperkt mogelijk aantal criteria. Het zou inderdaad een vereenvoudiging zijn om minder criteria te hanteren door bijvoorbeeld alleen de eis te stellen van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De regering vindt dit echter onwenselijk, omdat oproepovereenkomsten de werknemer vaak niet de zekerheid bieden die de regering via premiedifferentiatie in de WW beoogt te bieden. Bovendien is in het wetsvoorstel, in combinatie met de nadere uitwerking in een algemene maatregel van bestuur ten aanzien van oproepovereenkomsten, duidelijk omschreven wanneer wel of geen sprake is van een oproepovereenkomst. Om die redenen is de regering van mening dat de beperkte vereenvoudiging die zou worden bereikt met het vervallen van dit criterium niet opweegt tegen de afname van de effectiviteit van de regeling.

De regering benadrukt dat zij niet over één nacht ijs is gegaan bij het vormgeven van de regeling en dat zij in samenspraak met de Belastingdienst en het UWV maatregelen heeft genomen om de uitvoerbaarheid ervan te waarborgen. Zo zal, onder andere ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de premiedifferentiatie door de Belastingdienst, de sectorindeling worden afgeschaft, om te beginnen ten behoeve van de premiedifferentiatie van de WW-premie en op termijn ook voor de premie

³⁰ Aanwijzing 5.58.

voor de Werkhervattingskas. In aanvulling daarop anticipeert de Belastingdienst sinds 29 juni 2018, 17.00 uur, op enkele spoedmaatregelen die bij inwerkingtreding van de Wab met terugwerkende kracht van kracht zullen worden om enkele forse knelpunten in de uitvoering van de sectorindeling aan te pakken.³¹ Op deze manier is voor de Belastingdienst ruimte geschapen voor de in- en uitvoering van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract. Zowel de Belastingdienst als het UWV hebben in hun uitvoeringstoetsen op het wetsvoorstel aangegeven dat invoering per 2020 haalbaar en verantwoord is en hebben die conclusie in april jl. opnieuw bevestigd in hun uitvoeringstoetsen over de lagere regelgeving bij dit onderdeel van het wetsvoorstel, die thans aanhangig is bij de Raad van State.

De regering acht het niet wenselijk en niet nodig om de ingangsdatum van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract aan te passen. Uitstel van invoering, bijvoorbeeld tot 2021, zou de uitvoerbaarheid niet wezenlijk verbeteren. De belangrijkste acties die vóór 2020 door de Belastingdienst en het UWV ondernomen moeten worden ten behoeve van invoering per 2020 betreffen aanpassingen in de loonaangifte en lopen vrijwel op schema. Op 16 april jl., één week later dan gepland, heeft de Belastingdienst bèta-versies gepubliceerd van de bericht- en gegevensspecificaties voor de loonaangifte voor 2020, waarin de wijzigingen als gevolg van de Wab – uiteraard onder voorbehoud van instemming door uw Kamer – zijn verwerkt. De Belastingdienst, het UWV en ontwikkelaars van salarissoftware kunnen zich op basis van deze specificaties voorbereiden op inwerkingtreding van de Wab per 2020.

Naast de aanpassingen in de loonaangifte zal het UWV systeemaanpassingen moeten doorvoeren als gevolg van de situaties waarin werkgevers met terugwerkende kracht de lage WW-premie moeten herzien. Deze situaties zullen worden vastgelegd in het Besluit Wfsv en leiden ertoe dat het UWV in bepaalde gevallen kopieën van WW-beschikkingen aan werkgevers zal moeten sturen. De voorbereidingen voor deze systeem-aanpassingen zijn in gang gezet en lopen op schema. Daarnaast zal het UWV signalen gaan delen met de Belastingdienst over de naleving van de herzieningssituaties door werkgevers. De systemen die daarvoor nodig zijn zullen in 2020 worden gebouwd, om vanaf begin 2021 signalen te genereren over de naleving in 2020. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal als opdrachtgever nauw betrokken zijn bij de implementatie van deze systeemaanpassingen. Het temporiseren van deze systeemaanpassingen zal niet leiden tot verbeterde uitvoerbaarheid, maar zal wel gevolgen hebben voor de ICT-meerjarenplanning van het UWV en de Belastingdienst omdat zij daarin zijn uitgegaan van invoering van de Wab per 2020 – uiteraard onder voorbehoud van instemming door uw Kamer.

Vanzelfsprekend heeft de invoering van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract ook gevolgen voor werkgevers. Zij zullen in de loonaangifte de juiste WW-premie moeten afdragen en daarbij correct moeten aangeven of er voldaan wordt aan de voorwaarden voor het toepassen van de lage premie. Er zal daarom, in de aanloop naar de invoeringsdatum, worden gezorgd voor extra voorlichting over de Wab, bovenop die via de reguliere communicatiekanalen van het UWV en de Belastingdienst. Om te waarborgen dat werkgevers door hun salarissoftware goed gefaciliteerd worden bij het afdragen van de juiste premie, zijn salarissoftwareontwikkelaars en salarisadministrateurs uitgebreid geconsulteerd bij de uitwerking van de bericht- en gegevensspecificaties voor 2020.

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 XV, nr. 110.

Het bovenstaande neemt uiteraard niet weg dat de invoering van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract een substantiële wijziging inhoudt voor de Belastingdienst, het UWV, salarisssoftwareontwikkelaars, werkgevers en salarisadministrateurs. Werkgevers en uitvoerders zullen tijd nodig hebben om in de praktijk aan de nieuwe systematiek te wennen. Naast de hierboven genoemde inspanningen zal daarom ook extra worden ingezet op monitoring van de kwaliteit van de loonaangiftes per 2020. Het UWV en de Belastingdienst zullen dit doen, in samenspraak met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarbij zij onder andere de expertise zullen inzetten van de Analysegroep Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL). Ook in bredere zin zal vanaf 2020 gemonitord worden of de implementatie van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract voorspoedig verloopt en, daar waar nodig, beheersmaatregelen worden genomen.

3.3

Met betrekking tot de nieuwe regels over oproeparbeid vragen de leden van de D66-fractie waarom het niet mogelijk zou zijn de breed gewenste uitzonderingscategorie van «jongeren» te specificeren in termen van hun inschrijving bij een onderwijsinstelling (WO/HBO/MBO/VO/VMBO) in plaats van door middel van leeftijd. Waarom zou er voor deze categorie, die uitgesproken belang heeft bij kortstondige, maar maximale flexibiliteit, geen min-max contract voor onbepaalde tijd (zonder recht op een vast aantal uren contract na een jaar) mogelijk gemaakt kunnen worden, tegen de lage WW-premie?

De regering kan zich voorstellen dat sommige scholieren en studenten de arbeidsrechtelijke bescherming van de oproepmaatregelen wellicht minder hard nodig hebben. De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat sommige studenten en scholieren waarschijnlijk maximale flexibiliteit wensen in hun contract. Daarom regelen de oproepmaatregelen dat het de werknemer nog steeds vrij staat om te komen, ook al is te laat opgeroepen, en dat de werkgever na 12 maanden een aanbod moet doen, maar dat deze studenten en scholieren ook kunnen besluiten om op een oproepcontract te blijven werken als zij dit wenselijk vinden. Om deze redenen is er niet gekozen voor een wettelijke uitzondering. Een dergelijke uitzondering zou ertoe leiden dat ook jongeren worden uitgezonderd die in hun levensonderhoud moeten voorzien, bijvoorbeeld studenten die niet worden onderhouden door hun ouders, of studenten die een gezin onderhouden. Daarnaast zou het uitzonderen van studenten kunnen leiden tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen studenten en niet-studenten. De regering is daarom geen voorstander van een uitzondering voor studenten en scholieren in het arbeidsrecht.

Wat betreft premiedifferentiatie in de WW biedt naar het oordeel van de regering de uitzondering voor jongeren, in de vorm zoals deze als gevolg van amendering door het lid Stoffer c.s. door de Tweede Kamer is opgenomen in het wetsvoorstel, al voldoende ruimte voor jongeren met bijbanen. Hierdoor wordt de eerste stap op de arbeidsmarkt voor jongeren, waaronder studenten en scholieren, niet onnodig belemmerd. Bovendien sluit deze uitzondering voor jongeren met bijbanen aan op bestaande gegevens in de loonaangifte; daarmee is deze beter uitvoerbaar dan een uitzondering op basis van inschrijving bij een onderwijsinstelling.

3.4

De leden van de D66-fractie verwelkomen de bereidheid van de regering om het overleg met sociale partners over knelpunten binnen de seizoenarbeid te continueren, en geven aan graag geïnformeerd te willen blijven over de voortgang daarvan.

De regering houdt de Eerste Kamer graag op de hoogte van de voortgang van de gesprekken.

3.5

Tenslotte is het de leden van de fractie van D66 nog steeds niet duidelijk waarom de regering in de WAB kiest voor een definitie van payrolling waarin de wervings- en selectierol alleen maar wordt uitgesloten zonder daarbij expliciet vast te leggen dat deze rol bij de opdrachtgever zou horen te liggen. Over de effecten daarvan is veel verwarring ontstaan. Zou de regering willen verduidelijken hoe zij zich de grens tussen uitzenden en payrollen in de toekomst precies voorstelt, op een zodanige wijze – mogelijkerwijs ook aan de hand van een aantal vaak geciteerde casusposities – dat daaraan in de praktijk voldoende houvast kan worden ontleend en rechtsonzekerheid voor betrokkenen kan worden vermeden?

Er is een aantal heldere posities te bedenken waarin alle partijen op voorhand kunnen vaststellen of er sprake is van payrolling of van uitzenden. Een situatie van een uitzendwerkgever, die zelf de werknemer geworven en geselecteerd heeft, en achtereenvolgens bij verschillende opdrachtgevers plaatst om in te vallen is een duidelijk voorbeeld van een uitzendrelatie. Een situatie, waarin een opdrachtgever een werknemer heeft geworven en geselecteerd voor zijn bedrijf, waarbij een ander bedrijf het werkgeverschap op zich neemt en de werkgeverstaken vervult, en de werknemer exclusief ter beschikking wordt gesteld aan de opdrachtgever, is een duidelijk voorbeeld van een payrollrelatie. Er is bewust voor gekozen om niet alleen situaties waarin de werving en selectie door de opdrachtgever heeft plaatsgevonden onder het payrollregime te brengen, maar te bepalen dat er sprake is van payrolling als de formele werkgever niet de allocatiefunctie heeft vervuld. Van payrolling kan dus ook sprake zijn als een ander dan de opdrachtgever, niet zijnde de formele werkgever de allocatiefunctie heeft vervuld. In het wetsvoorstel is overwogen dat uitzendwerkgevers een belangrijke allocatieve functie vervullen voor de werknemer, omdat zij de werknemer werven en selecteren en sturen naar de door hen aangetrokken opdrachtgever om daar tijdelijk arbeid te verrichten. Werkgevers die een dergelijke allocatieve functie niet hebben vervuld behoren geen gebruik te mogen maken van de voordelen die het uitzendregime voor de werkgever biedt. Deze werkgevers vallen onder het payrollregime. Dit is ook uiteengezet in de memorie van toelichting.³² Een andere casus, de doorleensituatie, waarbij de formele werkgever wel een allocatieve functie heeft vervuld, is te vinden in de memorie van antwoord (vraag 2.4.9). Om partijen meer houvast te geven bij de beoordeling of er sprake is van een payroll- of van een uitzendrelatie wordt verwezen naar de indicaties in paragraaf 2.4.3.1 van de memorie van toelichting, die relevant kunnen zijn of er sprake of er sprake is van een allocatieve functie en van exclusieve terbeschikkingstelling. Dit zullen hieronder nogmaals worden langsgelopen.

Voor wat betreft het vervullen van de allocatiefunctie zijn bijvoorbeeld een aantal indicaties genoemd. Zo is relevant of de formele (uitzend)werkgever de arbeidskracht zelf heeft geworven en geselecteerd, bijvoorbeeld

³² Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 108.

door plaatsing van een vacature, het actief benaderen van potentiële arbeidskrachten, en het actief benaderen van opdrachtgevers. In dat geval vervult de uitzendwerkgever een allocatiefunctie. Als de inlener bemoeienis heeft gehad met de werving en het selectieproces en de inlener dus zelf de allocatiefunctie heeft vervuld of dit een derde voor hem laten doen, niet zijnde de formele werkgever, is er sprake van een payrollrelatie. In de cao Vereniging voor Payrollondernemingen (VPO cao) werd deze wervende en selecterende rol van de inlener ook onderscheidend gevonden. Ten derde heeft de Hoge Raad overwogen dat er geen sprake is van allocatie als de werknemers eerder in dienst of anderszins werkzaam waren bij de inlenende onderneming (draaideurconstructie).³³ Als vierde en vijfde indicatie zijn de indicaties van de allocatiefunctie zoals deze door de Hoge Raad zijn ingevuld, waarbij relevant is of er sprake is van een tijdelijke vraag naar arbeid door de inlener, dat wil zeggen of «de uitzendwerkgever zich voornamelijk bezighoudt met het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van tijdelijke arbeid, zoals vervanging van werknemers tijdens ziekte of andere afwezigheid, het opvangen van piekuren of soortgelijke plotselinge opkomende werkzaamheden» en of er sprake is van de structurele aard van de werkzaamheden/functie die door de arbeidskracht verricht moeten worden bij de inlener (en dus geen tijdelijk vraag naar arbeid).³⁴ Als zesde en laatste indicatie voor de afwezigheid van een allocatiefuncties (en dus payrolling) is dat het bedrijf (formele werkgever) in zijn geheel geen allocatieve activiteiten heeft (zoals het hebben van een vacaturesite en intercedenten in dienst hebben die actief werven en alloceren).

Daarnaast moet bij payrolling sprake zijn van exclusieve terbeschikkingstelling. Hierbij is relevant welke afspraken tussen de formele werkgever en de inlener zijn gemaakt (zoals een exclusiviteitsbeding). Bij een exclusiviteitsbeding is sprake van exclusieve terbeschikkingstelling. Daarnaast is relevant als aan de arbeidskracht is medegedeeld dat hij exclusief aan die onderneming terbeschikking wordt gesteld en dit ook feitelijk heeft plaatsgevonden. Ten derde is relevant hoe lang de arbeidskracht al (exclusief) bij de inlener werkzaam is en of voorheen bij de inlener werkzaam is geweest. Zo is al eerder bij een werknemer die reeds 12 jaar op basis van een uitzendovereenkomst bij een inlener werkzaam was door alle partijen aangenomen dat er sprake is van payrolling.³⁵ Ten vierde is relevant of de arbeidskracht ook met de inlener praktische zaken (bijvoorbeeld gerelateerd aan zijn arbeidsvoorwaarden) moet afspreken, zoals zijn vakanties. Als laatste is relevant of de inlener ook bemoeienis heeft met het personeelsbeleid ten behoeve van de uitzendkracht, zoals functioneringsgesprekken. Deze indicatie is ook opgenomen in de toelichting omtrent «code 82» in de loonaangifte keten voor wat betreft payrolling. Deze laatste indicaties zijn ook eerder in de memorie van antwoord uiteengezet. Daarin is aangegeven dat het bij uitzendwerk gebruikelijk is dat bij vakantie van de uitzendkracht er een andere uitzendkracht komt om dat werk dat tijdelijk gedaan moet worden over te nemen bij de inlener. In dat geval is het niet of veel minder noodzakelijk om vakanties af te stemmen met de inlener. De inlener is er namelijk op gericht dat het tijdelijke werk uitgevoerd moet worden, waarbij het minder van belang is wie dat doet, dat regelt het uitzendbureau voor hem. Controle van een inlener op het beloningsbeleid van een werkgever is ook een goede indicatie van payrolling. Dat is namelijk ook een indicatie dat

³³ HR, 22-11-1991, nr. 14355: Bootsma e.a./DMV Campina en recent Hoge Raad, 02-12-2016, ECLI:NL:HR:2016:2757, ECLI:NL:PHR:2016:928, 15/03776.

³⁴ De uitleg van de Hoge Raad wat onder de allocatiefunctie van een werkgever moet worden verstaan, zie: Hoge Raad (Civiele kamer), 04-11-2016; ECLI:NL:HR:2016:2356.

³⁵ Rb. Limburg, 04-03-2015, nr. 3769698 CV EXPL 15-432

de uitzendkracht niet ook voor andere inleners werkt waar de beloning afhankelijk van zou kunnen zijn.

3.6

De leden van de fractie van D66 vragen of het juist is dat payrollbedrijven die actief zijn in sectoren met sobere pensioenregelingen nadelige zakelijke consequenties zullen ondervinden van de nieuwe wet. Daarnaast vragen de leden de regering om de gedetailleerde analyse van de heer Strengers inzake de adequate pensioenregeling voor payrollkrachten te becommentariëren.

Het is juist dat payrollbedrijven die zich niet kunnen of willen aansluiten bij een sobere pensioenregeling van de inlener te maken kunnen krijgen met hogere pensioenkosten dan de betreffende inlener. Dat is een onvermijdelijk gevolg van het voorschrijven van de gemiddelde werkgeverspremie in Nederland, conform de aangenomen motie van Van Weyenberg c.s.³⁶. Bovenstaand antwoord (1.27) op een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie gaat hier nader op in. Voor het antwoord op vraag naar de analyse van de heer Strengers verwijst de regering naar het antwoord op dezelfde vraag van de VVD-fractie (1.24).

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

4.1

De leden van de SP-fractie vernemen graag welke signalen de regering heeft ontvangen dat de verkorting naar twee jaar niet heeft geleid tot extra aanstellingen van onbepaalde duur en dat het ook niet de verwachting is dat de verkorte termijn uit de Wwz alsnog tot dat doel gaat leiden. De leden van de SP-fractie stellen aanvullend dat met niet beargumenteerde verwachtingen toch niet gemotiveerd kan worden dat het hier een knelpunt betreft dat zo urgent aangepakt moet worden dat de evaluatie van de Wwz niet kan worden afgewacht.

Tijdens de totstandkoming van de Wwz bestonden al gereede zorgen dat het terugbrengen van de maximale termijn van de ketenbepaling naar twee jaar ertoe zou leiden dat werknemers juist eerder hun baan zouden verliezen in plaats van dat zij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zouden krijgen³⁷. De verwachting was dat de verkorting niet zou leiden tot een grotere doorstroom en uit de eerste signalen bleek dit inderdaad het geval³⁸. De regering ziet in deze signalen voldoende redenen om de ketenbepaling nu al aan te passen, en de evaluatie van de Wwz niet af te wachten.

4.2

Voor wat betreft de nieuw aan de gronden voor ontslag toe te voegen cumulatie van redenen, hebben de leden van de SP-fractie enkele vragen. Lezen de leden het goed dat de regering het realistisch vindt om te verwachten dat de cumulatiegrond straks in het gros van de ontslagzaken door werkgevers zal worden opgevoerd? Zo ja, is de regering het dan met deze leden eens dat het hier om meer gaat dan het wegnemen van een knelpunt? En zou deze wetswijziging dan niet beter kunnen wachten op de evaluatie van het hele ontslagstelsel uit de Wwz?

³⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 44.

³⁷ Zie bijvoorbeeld de motie van de leden Voortman/Pieter Heerma, Kamerstukken II 2014/15, 33 818, nr. 73 en het debat van 2 juli 2015, Handelingen II, 2014/15, 113104.

³⁸ VAAN-VvA, Evaluatie onderzoek Wet werk en zekerheid 2016, p. 82.

De regering acht het inderdaad niet ondenkbaar dat de cumulatiegroond subsidiair vaak in ontslagzaken zal worden aangevoerd. De praktijk zal moeten uitwijzen of en in hoeverre de cumulatiegroond primair dan wel subsidiair als ontslaggrond zal worden aangevoerd. Met de invoering van het ontslagrecht wordt niet gebroken met het met de Wwz geïntroduceerde gesloten stelsel van ontslaggronden. Er wordt een mogelijkheid gecreëerd om ontslag mogelijk te maken als voortzetting van het dienstverband op grond van een combinatie van omstandigheden uit meerdere ontslaggronden in redelijkheid van de werkgever niet geveerd kan worden. In deze situaties kan momenteel (anders dan met wederzijds goedvinden) niet tot beëindiging van het dienstverband worden gekomen. Dit wordt als een knelpunt ervaren. Dit is onder meer uit de internetconsultatie naar aanleiding van het onderhavig wetsvoorstel gebleken. Daaruit volgt dat er in deze situaties echter wel behoefte is tot beëindiging te kunnen komen. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft in het advies van 17 juni 2018 bevestigd dat de invoering van de cumulatiegroond kansen biedt om dit geconstateerde knelpunt te verminderen. Volgens de Raad is gebleken dat de rechter met het huidige Wwz-regime wel erg weinig bewegingsruimte heeft en dat het wetsvoorstel daarvoor in zekere zin een oplossing biedt. Nu op grond van signalen uit de samenleving gebleken is dat het met de Wwz ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften. En werkgevers door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract nu vaak terughoudend zijn om werknemers in vaste dienst te nemen (waardoor voor werkenden de kansen op de arbeidsmarkt ongelijk zijn verdeeld), zijn in het Regeerakkoord maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen. De regering is daarom niet bereid om de uitkomst af te wachten van de Wwz-evaluatie alvorens deze nieuwe ontslaggrond te introduceren.

4.3

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een schatting kan geven van de besparing op de ontslagvergoedingen die jaarlijks ontstaan als gevolg van de doorwerking van de transitievergoedingmaatregelen en de introductie van de extra vergoeding bij ontslag wegens cumulatie van gronden in vaststellingsovereenkomsten.

De wijzigingen in de transitievergoeding leveren op macroniveau naar schatting een besparing voor werkgevers van € 150 mln. op. In deze besparing zijn de vergoedingen bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst door middel van wederzijds goedvinden meegenomen.³⁹ Voor de hoogte van deze vergoedingen is bij de onderstaande berekening uitgegaan van de wettelijke transitievergoeding, vanwege het normerende karakter van de wettelijke vergoeding. Het is mogelijk dat werkgevers hier (zowel onder de Wwz als straks onder de Wab) ten voordele van werknemers van afwijken. Overigens is het vervallen van de overgangsbepaling uit de Wwz waardoor oudere werknemers met een lang dienstverband recht hebben op een hogere transitievergoeding hier niet in meegenomen, omdat dit geen gevolg is van het onderhavige wetsvoorstel.

Uitgaande van het normerende karakter van de wettelijke transitievergoeding op de vergoedingen bij beëindiging met wederzijds goedvinden, levert de wijziging van de transitievergoeding bij een dienstverband van langer dan tien jaar van een half naar een derde maandsalaris per dienstjaar voor werkgevers een besparing van € 500 mln. op. De kosten

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 94–96; Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 9, p. 87.

van de maatregel transitievergoeding vanaf dag 1 zijn € 300 mln. Daarbij komen nog de kosten van het vervallen van de afronding op halve jaren, van € 50 mln. Macro gezien komen de wijzigingen op het terrein van de transitievergoeding daarmee naar schatting op een besparing voor werkgevers van € 150 mln.⁴⁰

Met de Wab is de cumulatiegrond geïntroduceerd voor die gevallen waarin ontslag op een enkelvoudige grond niet mogelijk is, maar waar de cumulatie van onderdelen van diverse gronden leiden tot een gerechtvaardigd ontslag. In deze gevallen kan de rechter een extra vergoeding toekennen, bovenop de transitievergoeding. De extra vergoeding is daarmee beperkt tot die situaties waarbij sprake is van een cumulatie van omstandigheden uit meerdere ontslaggronden en voortzetting van het dienstverband van de werkgever niet gevergd kan worden. Voor wat betreft de extra vergoeding is een inschatting van kosten op dit moment niet mogelijk vanwege de variabele omstandigheden waar de toekenning van de extra vergoeding van afhankelijk is. De richtlijnen die hiervoor in de jurisprudentie ontstaan zullen hun doorwerking hebben in de vergoedingen die partijen bij beëindiging met wederzijds goedvinden overkomen.

Nu in het algemeen nog geen inschatting te geven is van de financiële gevolgen van de extra vergoeding bij ontbinding op de cumulatiegrond, kan ook geen uitspraak gedaan worden over de eventuele effecten die de extra vergoeding zal hebben op de vergoedingen bij beëindiging met wederzijds goedvinden.

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

5.1

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke verschillen er tussen contractvormen overblijven na dit wetsvoorstel, en welke gevolgen deze verschillen zullen hebben.

Het effect van dit wetsvoorstel op de verhouding tussen vaste en flexibele contracten staat in de memorie van toelichting in paragraaf 5.1 per maatregel beschreven. Zo verkleinen de maatregelen op het terrein van het ontslagrecht de institutionele en kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers en stimuleren werkgevers om meer werknemers vaste contracten aan te bieden. Met de introductie van een cumulatiegrond wordt beoogd dat de rechter in alle gevallen waarin dat redelijk wordt geacht tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst kan besluiten. Hierdoor zijn werkgevers naar verwachting eerder bereid om werknemers een vast contract aan te bieden. Ook de introductie van verschillende compensatiemaatregelen voor werkgevers die verplicht zijn tot het betalen van een transitievergoeding stimuleert werkgevers om werknemers een vast contract aan te bieden, doordat de risico's die daaraan verbonden zijn afnemen. De aanpassingen in de opbouw van de transitievergoeding verkleinen de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers doordat de transitievergoeding lager wordt bij arbeidsovereenkomsten die langer dan tien jaar duren en ook wordt uitgekeerd bij korte contracten.

De maatregelen met betrekking tot flexibele arbeidsrelaties verkleinen de institutionele verschillen tussen vaste en flexibele werknemers, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. De maatregelen die de positie van oproepkrachten versterken, waaronder de verplichting voor de werkgever om na 12 maanden een aanbod te doen

⁴⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 9, p. 94–96.

voor een vast aantal uren, dragen bij aan een grotere doorstroom naar contracten met vaste uren. Het aanpassen van de regeling rond payroll heeft tot gevolg dat de arbeidsvoorwaarden van payrollwerknemers en werknemers direct in dienst bij de inlener gelijk worden gesteld. De ontzorgende functie van payroll wordt in stand gehouden, maar voorkomen wordt dat payroll gebruikt wordt als instrument om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Het verruimen van de termijn van de ketenbepaling kan voor werkgevers aantrekkelijk zijn, doordat een werkgever bij twijfel over het aangaan van een vast contract nog een derde jaar een tijdelijk contract kan aangaan. Het invoeren van de premiedifferentiatie naar de aard van het contract, draagt bij aan het verkleinen van de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers, waardoor het aangaan van een vast contract aantrekkelijker wordt. Bovendien wordt het arbeidscontract per saldo goedkoper voor werkgevers (zie het antwoord op vraag 1.33)

Wel leidt dit wetsvoorstel ertoe dat de kosten van flexibele arbeidsovereenkomsten toenemen ten opzichte van andere vormen van flexibele arbeid, zoals zzp'ers. Het kabinet neemt, parallel aan de maatregelen over de balans tussen vaste en flexibele dienstverbanden, maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen. Specifiek voor dit punt wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.33 van de leden van de VVD-fractie.

Door het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, de regels voor flexibele arbeid en de financiering van de WW worden de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten verkleind, waardoor het voor een werkgever relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. De regering verwacht hierdoor een positief effect op de arbeidsmarkt doordat het aangaan van vaste contracten voor werkgevers relatief aantrekkelijker wordt. Daardoor neemt voor werkenden het perspectief op zekerheid toe. Het CPB kan dit effect echter niet kwantificeren. Het antwoord op vraag 1.3 van de leden van de VVD-fractie gaat hier nader op in.

5.2

De leden van de fractie van de PvdA vragen in welk opzicht het voorliggende wetsvoorstel aansluit op de suggestie van de Raad van State dat niet de vorm waarin arbeid georganiseerd wordt leidend moet zijn voor het type bescherming, maar dat iedere werkende wordt beschermd voor zover dat gelet op diens arbeidsmarktpositie nodig is.

Dit voorstel verkleint de verschillen in kosten- en risico's tussen contractvormen. Deze maatregelen adresseren urgente knelpunten op korte termijn. De suggestie van de Raad van State is verstrekkend en vraagt om een fundamentele en integrale analyse van het hele speelveld van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. Daarom heeft de regering de Commissie regulering van werk ingesteld om dit lange-termijn vraagstuk te adresseren.

5.3

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke uitgangspunten het voornemen om de Wab in te voeren uit het regeerakkoord was gebaseerd, en op welke (deels) achterhaalde uitgangspunten Professor Verhulp doelt in zijn bijdrage aan de expertbijeenkomst in de Eerste Kamer over de Wab.

Prof. Verhulp geeft in zijn position paper voor de Eerste Kamer aan dat «[sinds invoering van de Wwz] zijn we nog steeds bezig met het uitleggen

en aanscherpen van de wettelijke regels die soms nadere duiding nodig hebben. Nog steeds doet de Hoge Raad baanbrekende uitspraken over de WWZ. Het gevolg van veel van die beschikkingen is dat een aantal van de noden en onzekerheden over de nieuwe wetgeving die in 2017 nog gevoeld werden, nu niet meer spelen, en er andere zijn opgekomen. Anders gezegd: het regeerakkoord en het voornemen daarin om de WWZ aan te passen bijvoorbeeld om de verhouding vast/flex te herzien, is gebaseerd op (deels) achterhaalde uitgangspunten.»⁴¹ De regering deelt deze mening van de heer Verhulp niet en acht de knelpunten die dit wetsvoorstel adresseert nog steeds urgent van aard. Hierbij kan gedacht worden aan het recht op transitievergoeding dat de werknemer pas na 24 maanden heeft en de noodzaak om het vaste contract aantrekkelijker te maken voor werkgevers. In het bijzonder bij payrolling heeft de Hoge Raad overwogen dat het aan de wetgever is om in te grijpen bij payrolling als het gebruik van het verlicht arbeidsrechtelijk regime bij payrolling niet beoogd is.⁴² De regering vindt de mogelijkheid van concurrentie op arbeidsvoorwaarden door payrolling onwenselijk. Om deze problematiek te adresseren zijn de voorgestelde wijzigingen in wetgeving noodzakelijk.

5.4

De leden van de fractie van de PvdA vragen in welke zin het voorliggende wetsvoorstel werknemers die kiezen voor flexibiliteit helpt in hun wens wél flexibel te werken en werknemers die daartoe worden gedwongen helpt in hun wens dat niet te doen.

Door de verschillen in risico's en kosten tussen contractvormen te verminderen wordt het voor werkgevers aantrekkelijker mensen vast in dienst te nemen en zal de arbeidsrelatie en de aard van het werk ook eerder overeenkomen. Deze wijziging beperkt werknemers die bewust kiezen voor flexibiliteit niet, maar zorgt ervoor dat de positie van werknemers die hier niet zelf voor kiezen verstevigd wordt.

5.5

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar een zorgvuldige reflectie van de regering naar de handhaafbaarheid op de voorgestelde regeling waarbij de werkgever bij oproepovereenkomsten jaarlijks in de 13e maand een aanbod doet voor een vaste arbeidsomvang. Dit is volgens de leden reeds in belangrijke mate geregeld in artikel 7:610b BW, maar de regering constateert dat daarop weinig, en nog minder succesvol, beroep wordt gedaan.

De regering begrijpt de zorgen van de leden van de PvdA-fractie over de handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling voor oproepwerknemers. Terecht dat de leden van de PvdA-fractie aandacht vragen voor de handhaafbaarheid van de regeling, gezien het beperkte beroep van oproepwerknemers op het bestaande rechtsvermoeden, dat geregeld is in artikel 7:610b BW. Daarom heeft de regering in de voorgestelde maatregel rekening gehouden met het doenvermogen van oproepwerknemers. Ten eerste door te regelen dat een oproepwerknemer niet zelf een beroep hoeft te doen op de maatregel, maar door de verplichting bij de werkgever te leggen die een aanbod moet doen. Dit betekent dat het initiatief moet uitgaan van de werkgever en niet van de werknemer zelf. Ten tweede is de uitkomst van een beroep op het rechtsvermoeden voor werknemers ongewis. Het betreft namelijk een rechtsvermoeden, dat door

⁴¹ https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20190312/position_paper_e_verhulp/document3f=/vkwsd2zea8qz.pdf

⁴² Hoge Raad 4 november 2016, zaaknr. 15/00920.

de werkgever weerlegd kan worden. De voorgestelde regeling verplicht de werkgever om een aanbod voor een gemiddelde arbeidsomvang te doen. Hierbij is de sanctie op het niet doen van een dergelijk aanbod helder: de werknemer behoudt het recht op loon over deze arbeidsomvang.

5.6

De regering wil dat payrolling als instrument om werkgevers te ontzorgen moet blijven. Waarom moeten payrollmedewerkers anders worden behandeld dan werknemers met een reguliere arbeidsovereenkomst, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen of het daarom niet wenselijk is dat het normale arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing is en zij vernemen graag waarom ontzorgen volgens de regering gepaard moet gaan met een arbeidsovereenkomst elders dan waar de werknemer feitelijk geïntegreerd is.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat payrollwerknemers zoveel mogelijk hetzelfde moeten worden behandeld als werknemers die direct in dienst zijn bij de opdrachtgever. Daarom is ook, naast de bijzondere regels voor de payrollovereenkomst, het reguliere arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing. Wel vindt de regering het noodzakelijk dat payrollwerkgevers het werkgeverschap op zich moeten kunnen nemen om alle werkgeverstaken op zich te kunnen nemen. Dit betreffen bijvoorbeeld werkgeverstaken in het kader van scholing, re-integratie bij ziekte, loonbetaling, begeleiding en andere werkgeverstaken. Dit leidt er inderdaad toe dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst elders dan waar de werknemer feitelijk geïntegreerd is. Voor een uitgebreider antwoord wordt verwezen naar antwoord 2.4.24 in de memorie van antwoord.

5.7

Professor Verhulp merkt op dat de invoering van een combinatiegrond geen wetenschappelijke onderbouwing of noodzaak kent. Graag nodigen deze leden de regering uit om deze wetenschappelijke onderbouwing en noodzaak alsnog aan te leveren.

Voor een reactie op de stelling dat een wetenschappelijke onderbouwing voor de noodzaak van de verschillende maatregelen (waaronder de cumulatiegrond) wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.1 van D66. Meer specifiek ten aanzien van de noodzaak voor het invoeren van de cumulatiegrond wordt opnieuw opgemerkt dat door de OESO is gesignaleerd dat het ontslagrecht in Nederland relatief streng is. Een versoepeling van het ontslagrecht verkleint het risico voor werkgevers bij het aangaan van een vast contract, werkgevers zijn daardoor naar verwachting minder terughoudend om een vast contract aan te gaan. (CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid). Bij de evaluatie van de Wab, vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wab, zal moeten blijken of de maatregelen in voldoende mate tot de genoemde effecten hebben geleid. Verschillende deskundigen hebben zich positief uitgelaten over de cumulatiegrond. De Vaan-VvA Werkgroep Internetconsultatie WAB stelt dat de cumulatiegrond positief wordt gewaardeerd.⁴³ De Raad van State heeft in haar advies van 11 oktober 2018 aangegeven het begrijpelijk te achten dat het wetsvoorstel het vast contract aantrekkelijker poogt te maken door het gesloten ontslagstelsel te verruimen.⁴⁴ Ook de Raad voor de Rechtspraak is positief over de introductie van de cumulatiegrond. In haar advies van 7 juni 2018 stelt de Raad te verwachten dat deze grond de

⁴³ Vaan-VvA Werkgroep Internetconsultatie WAB 4 mei, p. 52

⁴⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4

rechter naar verwachting meer armslag zal geven en dat hij deze ruimte naar verwachting zal benutten. De Raad juicht deze ontwikkeling toe. Daarnaast heeft ook een groot deel van de deskundigen die tijdens het rondetafelgesprek over de Wet arbeidsmarkt aan het woord zijn gekomen zich positief over de cumulatiegrond uitgelaten.⁴⁵

5.8

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering nader in te gaan op de voorspelling van Professor Roozendaal dat werkgevers in branches waar sprake is van een onvermijdelijk fluctuerende werkvoorraad gaan vluchten in automatisering en het aannemen van zzp'ers.

Werkgevers maken in hun bedrijfsvoering continu de afweging tussen de inzet van kapitaal en arbeid en tussen het inzetten van arbeid op verschillende contractvormen. Het is niet de verwachting van de regering dat door dit voorstel de marginale kosten van arbeid dusdanig stijgen dat de investeringen in automatisering fors zullen toenemen, aangezien de kosten van werknemers op macroniveau dalen (zie het antwoord op vraag 1.33). Wat betreft zelfstandigen wijst de regering op de samenhang met de aangekondigde zzp-maatregelen. De regering onderkent dat er een mogelijk risico van een waterbedeffect bestaat en een altijd aanwezige uitdaging vormt voor de bijstelling van arbeidsmarktbeleid. De regering heeft eveneens eerder aangegeven, daarin de conclusie van het Centraal Planbureau volgend, dat ex ante kwantificering van een eventueel waterbedeffect niet mogelijk is maar dat zij scherp zal blijven monitoren of en waar dit effect optreedt en zo nodig aanvullende maatregelen zal treffen.

5.9

Graag vragen de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor de volgende door hen gestelde vraag: «De WWZ betekent een grote afname van het aantal zaken, hetgeen juist de bedoeling was en in termen van belasting van de rechterlijke macht een enorme winst. Wat betekent het voorliggende wetsvoorstel voor die belasting? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een kwantitatieve voorspelling. Indien er sprake is van een verwachte toename van de belasting dan vernemen de aan het woord zijnde leden graag zicht van de regering op de effecten hiervan voor de werkdruk in de rechterlijke macht.» Deze vraag wordt beantwoord in vraag 3.1.6. Echter, er wordt geen antwoord gegeven op de volgende vraag: Wat betekent het voorliggende wetsvoorstel voor die belasting? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een antwoord van de regering.

De Raad voor de rechtspraak heeft in het advies van 7 juni 2018⁴⁶ naar aanleiding van de vraag over de gevolgen voor de rechtspleging en de werklast voor de gerechten aangegeven inderdaad een toename van het aantal arbeidszaken te verwachten. De Raad geeft in dit advies echter ook aan te verwachten dat een belangrijk deel van de verwachte toename een tijdelijk is. Wanneer het recht en de praktijk zich hebben «gezet» op basis van jurisprudentie, zal deze piek weer gaan afnemen. Daarbij is opgemerkt dat ten aanzien van specifiek de i-grond en de additionele vergoeding op termijn zelfs een daling mogelijk is. Dit omdat de i-grond voor partijen meer schikkingsmogelijkheden biedt, zodat mogelijk minder zaken aan de (kanton) rechter voorgelegd worden. Volgens genoemd advies valt echter niet goed te voorspellen hoe lang de «overgang» zal gaan duren en hoe

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 074, nr. 11

⁴⁶ Kamerstukken II 2018/2019, 35 074, nr. 3.

hoog de piek zal gaan worden. Wel stelt de Raad dat in de begroting van de Rechtspraak, zodra inderdaad een piek zichtbaar is, deze volumeverhoging meegenomen worden in de verwachte te financieren productie.

5.10

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke maatregelen worden genomen ten aanzien van schijnzelfstandigheid. Ook geven zij aan dat de regering stelt dat de wet «handhaafbaar voor verschillende partijen» is en vragen waarom de situatie onder de Wwz niet handhaafbaar is en wat het verschil is tussen de Wwz en de Wab zolang de Wet DBA niet wordt gehandhaafd (met uitzondering van kwaadwillenden).

Zoals de regering in het antwoord op vraag 1.10 van de leden van de CDA-fractie heeft aangegeven stuurt de Staatsecretaris van Financiën nog voor de zomer een brief aan de Tweede Kamer waarin hij nader ingaat op de handavings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst en de afbouw van het handavingsmoratorium. Daarnaast zijn in het regeerakkoord maatregelen aangekondigd die onder andere tot doel hebben schijnzelfstandigheid en oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. Ook de uitwerking van die maatregelen (de keuzes die het kabinet maakt ten aanzien van de onderkantmaatregel en de uitkomsten van de testfase van de webmodule) zal nog voor de zomer in een brief aan de Tweede Kamer nader worden toegelicht. Zoals de vraag refereert is de regering van mening dat de Wab handhaafbaar is voor de verschillende partijen, zo blijkt ook uit de uitvoerings- en handavingstoetsen. Wel is het zo – en dit is inherent aan civiel recht – dat werknemers in de meeste gevallen zelf naar de rechter moeten stappen om hun recht te halen. Hierbij kunnen ze eventueel gesteund en gefaciliteerd worden door vakbonden. In de verschillende maatregelen is gepoogd zoveel mogelijk recht te doen aan het doenvermogen van de verschillende werknemers, zie ook het antwoord op vraag 6.1 van de leden van de GroenLinks-fractie ten aanzien van de oproepmaatregelen en het antwoord op de vragen 5.5 en 5.17 van de leden van de PvdA-fractie. De regering ziet geen wezenlijke verschillen in de handhaafbaarheid tussen de Wwz en de Wab, maar wel wezenlijke verschillen in effecten en uitkomsten. Dat is dan ook de reden waarom dit wetsvoorstel is ingediend.

5.11

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering te onderbouwen waarom zij van mening is dat «met deze concrete stappen en de inwerkingtreding van het bredere arbeidsmarktpakket in deze kabinetsperiode een eventueel waterbedeffect beheersbaar is.»

Het is inderdaad de inschatting van de regering dat een eventueel waterbedeffect beheersbaar is. Die inschatting komt voort uit het feit dat voorliggend wetsvoorstel onderdeel is van een breder arbeidsmarktpakket, waarvoor beoogd wordt om het in zijn geheel nog deze kabinetsperiode in werking te laten treden en dat dit pakket naast voorliggende maatregelen ook maatregelen ten aanzien van (kwetsbare) zzp'ers bevat. Deze maatregelen worden voor de zomer toegelicht in de zzp-brief. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 1.32 van de VVD-fractie. Zoals in het antwoord op vraag 1.33 van de leden van de VVD-fractie is beschreven zorgt dit wetsvoorstel er ook voor dat het arbeidscontract voor werkgevers per saldo goedkoper wordt, wat het risico op een waterbedeffect beperkt. De regering zal scherp blijven monitoren of en waar dit effect optreedt en zo nodig aanvullende maatregelen treffen.

5.12

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering nader te onderbouwen welke de positieve dan wel negatieve bijdrage het wetsvoorstel levert aan het vestigingsklimaat.

Het Nederlandse vestigingsklimaat is een resultante van meerdere factoren: fiscaliteit, fysieke infrastructuur, onderwijs en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, mogelijkheden voor kennismigratie en arbeidsmarktbeleid. Door knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen wordt zo bijgedragen aan het vestigingsklimaat.

Als gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving zijn de kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid verschillend en in internationaal opzicht opvallend groot. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, het gaat om een combinatie van institutionele arrangementen.⁴⁷ Hoewel vaak verklaarbaar vanuit de individuele regeling waaruit deze risico's en kosten voortvloeien, leidt de opeenstapeling van kosten en risico's tot terughoudendheid bij werkgevers om personeel in (vaste) dienst te nemen. Deze grote institutionele verschillen, met name ten aanzien van het ontslagrecht, kunnen ook een belemmering vormen voor buitenlandse bedrijven die zich hier willen vestigen.

Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het arbeidsrecht en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om personeel in (vaste) dienst te nemen. Dit kan ook het vestigingsklimaat versterken.

5.13

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke negatieve en positieve effecten, risico's en kansen, het voorliggende wetsvoorstel heeft voor het MKB?

De huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt voor zowel grote als kleine werkgevers en slaagt er onvoldoende in om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die aansluit bij hun behoeften en aard van het werk. In de reacties op de internetconsultatie bij dit wetsvoorstel geven zowel grote als kleine werkgevers en werkgeversorganisaties aan knelpunten te ervaren op het terrein van het arbeidsrecht, die ertoe leiden dat werknemers minder vaste contracten aangeboden krijgen. Het verminderen van deze knelpunten en het verkleinen van de verschillen tussen contractvormen waardoor werkgevers sneller werknemers in dienst nemen kan MKB-bedrijven helpen, omdat de kosten- en risico's van het werkgeverschap voor hen wellicht moeilijker zijn te overzien dan voor grote bedrijven.

Meer specifiek hebben MKB-ondernemers in de MKB-toets, die als pilot voor dit wetsvoorstel is gedaan en in de memorie van toelichting is verwerkt, aangegeven duidelijk te weten welke arbeidsvoorwaarden zij naar het payrollbedrijf zouden moeten sturen. Deze MKB-ondernemers lieten ook weten dat zij wisten of ze de hoge of de lage premie voor hun werknemers moeten afdragen. Wel zijn in de internetconsultatie vragen over een aantal specifieke casussen gekomen. Daarom is de memorie van toelichting aangevuld met voorbeelden van situaties waarin naar het

⁴⁷ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

oordeel van de regering de lage premie voor premiedifferentiatie mag worden afgedragen, ook al wordt een deel van de te werken uren flexibel ingezet en worden consignatiediensten en bereikbaarheidsdiensten onder voorwaarden uitgezonderd van de definitie van oproepovereenkomsten. Door deze MKB-toets en de wijzigingen die naar aanleiding ervan zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel zijn de risico's voor MKB-ondernemers zoveel mogelijk beperkt.

5.14

De leden van de PvdA-fractie merken op met teleurstelling kennisgenomen te hebben van de memorie van antwoord behorende bij de schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel waarbij niet is voorzien in een duidelijk antwoord op de vraag waaruit blijkt dat werkgevers na drie jaar eerder geneigd zijn om een vast contract aan te bieden dan na twee jaar. De leden van de PvdA-fractie zouden graag inzage in het onderzoek krijgen waaruit dat blijkt en ontvangen graag een onderbouwing voor de specifieke keuze voor twee jaar.

Ten aanzien van de beantwoording van vraag 2.1.3⁴⁸ van de memorie van antwoord behorende bij de schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel merken de leden van de PvdA-fractie op dat bij een wet die de arbeidsmarkt in balans wenst te brengen verwacht kan worden dat er een onderzoek wordt gedaan of een langere termijn van 2 naar 3 jaar effecten zou hebben op de doorstroom. Aanvullend leggen de leden van de PvdA-fractie hun vraag naar een onderbouwing nogmaals voor aan de regering.

Aan het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om onderzoek te overleggen waaruit blijkt dat werkgevers na drie jaar eerder geneigd zijn om een vast contract aan te bieden dan na twee jaar kan niet worden tegemoetgekomen. Er is geen specifiek onderzoek hieromtrent beschikbaar. Wel blijkt uit verricht onderzoek dat veel werkgevers volatiliteit in hun werkaanbod ervaren en daarom tijdelijke contracten geven⁴⁹. Dit kan ertoe leiden dat zij huiverig zijn om een vast contract aan te gaan.

De leden hebben gevraagd om een onderbouwing voor de specifieke keuze voor twee jaar. De keuze voor het verlengen van de maximumtermijn van de ketenbepaling is het resultaat geweest van het zoeken naar balans tussen de belangen van werkgevers, die flexibiliteit willen om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden, en de zekerheid voor werknemers. Bij structureel werk hoort (uitzicht op) een vaste aanstelling het uitgangspunt te zijn. De regering heeft dan ook niet zo ver willen gaan om de termijn van de ketenbepaling op te rekken naar bijvoorbeeld vier jaar of vijf jaar. Daarom is gekozen voor de, al eerder geldende, periode van drie jaar.

Bij de ketenbepaling worden de knelpunten aangepakt om het voor werkgevers mogelijk te maken gedurende langere tijd tijdelijke contracten aan te bieden als de aard van het werk dat vereist. De introductie van premiedifferentiatie tussen vaste en flexibele contracten in de WW moet ertoe leiden dat werkgevers vanwege dat kostenverschil gestimuleerd zullen worden om een vast contract aan te bieden, daar waar dat mogelijk is.

⁴⁸ Vraag 2.1.3. zag op de vraag van de leden van de 50PLUS-fractie en de PvdA-fractie die gevraagd hadden of het de verwachting is dat de aanpassing van de ketenbepaling gaat leiden tot het aanbieden van meer vaste contracten en of hier onderzoek naar is gedaan?

⁴⁹ <https://www.sociaalweb.nl/cms/files/2016-11/werkgevers-vast-en-flex-in-vele-vormen-web.pdf>.

5.15

In het antwoord op vraag 3.1.19 merkt de regering het volgende op: «Daaraan heeft de regering toegevoegd dat zich dit in de jurisprudentie verder zal moeten uitkristalliseren.» De leden van de fractie van de PvdA achten het uiterst ongewenst dat een onduidelijke grond wordt ingevoerd, die in de jurisprudentie verder zijn uitwerking zal krijgen. Is de regering dit met de aan het woord zijnde leden eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, dan ontvangen de aan het woord zijnde leden graag een uitwerking van de regering.

Het is gebruikelijk en logisch dat in jurisprudentie een nadere interpretatie wordt gegeven van de wet en dat daarmee voor de praktijk handvatten worden geboden. De wet stelt de rechter in staat maatwerk te leveren. De wet biedt de rechter aanknopingspunten en stelt hem in staat maatwerk te leveren. Het zou ten kosten gaan van dit maatwerk om deze ontslaggrond vergaand dicht te regelen. De Raad voor de Rechtspraak is in haar advies positief over de invoering van de cumulatiegrond⁵⁰. De Raad stelt dat de cumulatiegrond de rechter meer armslag zal bieden en dat hij deze ruimte naar verwachting zal benutten. De wet biedt vooraf een voldoende duidelijke toetsingsmaatstaf. Namelijk dat sprake dient te zijn van een zodanige combinatie van omstandigheden uit twee of meer van de onder c tot en met h genoemde ontslaggronden, dat in redelijkheid van de werkgever niet verlangd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Er wordt echter ook voldoende ruimte voor maatwerk door de rechter geboden. Ook voor de vaststelling van de hoogte van de extra vergoeding (waarop het antwoord bij vraag 3.1.19 ziet) geldt dat in de rechtspraak de bevestiging over de wijze waarop de vergoeding moet worden vastgesteld van de rechter gevraagd gaat worden. De rechtspraak zal richtlijnen bieden voor de berekening van de extra vergoeding. In de Nota naar aanleiding van het verslag⁵¹ is hierover het volgende opgemerkt. Bij de vaststelling van de hoogte van deze vergoeding kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de mate van voldragenheid van de aangevoerde ontslaggronden c tot en met h. De jurisprudentie die met betrekking tot de cumulatiegrond en extra vergoeding ontstaat zal op termijn voor de praktijk handvatten bieden voor beëindigingen met wederzijds goedvinden.

5.16

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het wenselijk acht om de transitievergoeding voor oude werknemers die moeilijk aan werk kunnen komen te verlagen. Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om expliciet stil te staan bij het feit dat de transitievergoeding aangewend kan worden als een scholingsvergoeding om ander werk te kunnen vinden.

Voor een reactie deze vraag wordt verwezen naar het antwoord 2.9 op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

5.17

De leden van de fractie van de PvdA zijn er niet van overtuigd dat het wetsvoorstel adequaat aansluit op het beperkte doenvermogen van de burgers nu de regering geen doenvermogenstoets heeft uitgevoerd. Zij vragen de regering om per individuele maatregel uit het voorliggende wetsvoorstel toe te lichten wat deze vraagt van het doenvermogen van

⁵⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 35 074, nr. 3.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 074, nr. 9 p. 57

burgers. Voorts vragen zij op welke wijze er bij de vormgeving van de individuele maatregelen rekening is gehouden met het beperkte doenvermogen van burgers.

Ten tijde van het opstellen van de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel was deze doenvermogenstoets nog geen onderdeel van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Desondanks is in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel al wel aandacht besteed aan het doenvermogen⁵². De leden van de PvdA-fractie vragen om per individuele maatregel uit het voorliggende wetsvoorstel toe te lichten wat deze vraagt van het doenvermogen van burgers en op welke wijze hiermee in de vormgeving rekening is gehouden. De regering heeft belang van het rekening houden met het doenvermogen van burgers scherp voor ogen gehad bij de uitwerking van de maatregelen. Voor de maatregelen die betrekking hebben op de ketenbepaling, de introductie van een cumulatiegrond in het ontslagrecht en de maatregelen op het terrein van de transitievergoeding acht de regering voorlichting voldoende. Ten aanzien van alle maatregelen die voorzien zijn met onderhavig wetsvoorstel geldt dat voor de inwerkingtreding van de Wab een voorlichtingstraject gestart zal worden, om zowel de werkgevers als werknemers te informeren over de wetswijziging. Om te borgen dat de nieuwe aanspraken worden nageleefd, zal er bij het informeren van werknemers extra rekening gehouden worden met het bereiken en informeren van de werknemers met een oproepcontract. De regering vindt het belangrijk dat oproepwerknemers weten op welke wijze zij hun rechten kunnen effectueren en zal in de voorlichtingstrajecten rekening houden met het «doenvermogen»- van deze groep.

Voor specifieke groepen heeft de regering bij de uitwerking van de maatregelen extra aandacht besteed aan het doenvermogen. Voor wat betreft de nadere uitwerking van de oproepmaatregelen wordt verwezen naar paragraaf 2.3.3.3 van de memorie van toelichting, waar wordt uiteengezet hoe met het doenvermogen van oproepwerknemers rekening is gehouden. Een van deze maatregelen is dat bij de oproepmaatregelen het de verantwoordelijkheid wordt van de werkgever om actie te ondernemen om een vaste arbeidsomvang aan te bieden, terwijl nu de werknemer zelf daarvoor actie moet ondernemen door zich op het rechtsvermoeden te beroepen. Hier is voor gekozen omdat werknemers nu vaak niet zelf een beroep durven te doen op het rechtsvermoeden van een bepaalde arbeidsomvang.

Ook is bij de verschillende maatregelen, waaronder bij de maatregelen voor oproep- en payrollwerknemers gepoogd de positie van de werknemer te versterken door hem meer informatie te geven. Zo moet op de loonstrook worden vermeld of een werknemer een oproepwerknemer is of niet. De loonstrook is ook uitdrukkelijk gekozen, rekening houdend met het beperkte doenvermogen van burgers, zie hiervoor ook paragraaf 4.3.5 van de memorie van toelichting. Werknemers hebben niet altijd hun arbeidsovereenkomst bij de hand. De loonstrook wordt echter wel regulier aan hen verstrekt en is minder complex dan een arbeidsovereenkomst. Ook bij payroll moet een werkgever kenbaar maken aan de werknemer of hij een payrollwerknemer is of niet op basis van de schriftelijke opgave (artikel 7:655 BW).

WW-premiedifferentiatie doet geen beroep op het doenvermogen van werknemers, omdat de loonheffingen de verantwoordelijkheid zijn van de werkgever. Voor werkgevers geldt dat met name salarissoftwareontwikkelaars de bestaande software voor de loonaangifte moeten aanpassen naar de eisen van de voorgestelde premiedifferentiatie. De salarissoftwareont-

⁵² Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 28.

wikkelaars zijn in de afgelopen periode in de aanloop naar de premiedifferentiatie meegenomen in het proces en geconsulteerd. Hoe de salarisssoftwareontwikkelaars hun software inrichten is aan henzelf. Werkgevers zijn vrij in welk softwarepakket zij kiezen om de loonaangifte te doen. De werkgevers gaan door de overheid via verschillende kanalen geïnformeerd worden over de voorgestelde wetgeving omtrent premiedifferentiatie zodat de werkgever met die kennis de salarisssoftware correct kan invullen.

5.18

De leden van de PvdA-fractie vragen om een zorgvuldige onderbouwing van het oordeel van de regering dat de fraudebestendigheid van premiedifferentiatie voldoende gewaarborgd is en dat de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik voldoende beperkt worden of in de toekomst beperkt kunnen worden.

De regering heeft in het antwoord op vraag 5.2.6 in de memorie van antwoord en in eerdere correspondentie met de Tweede en Eerste Kamer⁵³ erkend dat het onvermijdelijk is dat sommige kwaadwillende werkgevers zullen trachten te frauderen. Fraude wordt bijvoorbeeld gepleegd als de feitelijke situatie bewust afwijkt van wat er door de werkgever in de loonaangifte wordt aangegeven waardoor de werkgever een te hoge of een te lage WW-premie afdraagt. Sommige soorten van fraude, zoals in de hiervoor omschreven situatie waarin sprake is van bewust menselijk handelen, zijn niet altijd volledig te voorkomen. Een zo fraudebestendig mogelijk systeem is te allen tijde het doel van de regering, maar zij heeft niet de illusie dat bij het ontwikkelen van wetgeving altijd vooraf met alle mogelijke toekomstige fraudesituaties rekening kan worden gehouden. Wel is bewust, na intensief overleg met de Belastingdienst en het UWV, gekozen voor een vormgeving die de kans op fouten en fraude verkleint en de handhavingmogelijkheden voor de Belastingdienst vergroot. Bovendien heeft de regering het voorstel zo vormgegeven dat in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur verdere maatregelen kunnen worden getroffen om ontwijking te voorkomen. Tot slot wordt ingezet op monitoring na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, om eventuele vormen van fraude zo snel mogelijk te onderkennen en aan te kunnen pakken. Voor nadere toelichting op deze elementen wordt verwezen naar onder andere het antwoord op vraag 5.2.6 in de memorie van antwoord.

5.19

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de beantwoording van de vragen 1.7 en 2.1.4 van de memorie van antwoord behorende bij de schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel waar staat dat «niettemin kan het voorkomen dat er op een eerder moment dan na de evaluatie van de wet signalen uit de samenleving komen.» en zouden graag nader inzicht ontvangen in deze signalen. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd welke signalen het zijn en van wie die signalen komen. Aanvullend hebben de leden gevraagd waaop de regering de verwijzing naar deze signalen baseert en uit welk onderzoek die signalen naar voren komen.

Voor een uitgebreide toelichting waarom de huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt voor werkgevers én werknemers wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 1.1. De regering heeft deze signalen in haar reguliere contacten met werkgevers ontvangen. Deze signalen zijn

⁵³ Zie o.a. Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, par. 4.3.6 en nr. 9, vraag 4.1.11.

bevestigd door werkgevers die in de internetconsultatie hebben aangegeven dat de aanpassing van de ketenbepaling zeer welkom is. Paragraaf 5.4.1 van de memorie van toelichting⁵⁴ bij het onderhavige wetsvoorstel gaat daar verder op in. In het Regeerakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen die in het onderhavige wetsvoorstel nader zijn uitgewerkt. De knelpunten die dit wetsvoorstel aanpakt worden onderstreept door (internationaal) onderzoek van onder andere de OESO en het CPB.

5.20

De leden van de fractie van de PvdA vragen te onderbouwen welke behoeftes werkgevers en werkenden hebben, en waar dat uit blijkt. En te onderbouwen in welke zin de aard van het werk invloed op de gewenste arbeidsrelatie, en waar die invloed uit blijkt?

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel⁵⁵ verandert de organisatie van werk. Uit onderzoek blijkt dat verschillende trends, ontwikkelingen en instituties de manier beïnvloeden waarop arbeidsrelaties worden vormgegeven.⁵⁶ Als gevolg van globalisering hebben bedrijven te maken met concurrenten en innovaties uit de hele wereld. Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk voor bedrijven om wendbaar en innovatief te blijven, zodat ze snel kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden. De regering wil de ruimte bieden aan werkgevers als dat noodzakelijk is. Voor een werkgever kan het, bijvoorbeeld vanwege fluctuaties in de productie, noodzakelijk zijn om voor een bepaalde periode de flexibiliteit te behouden door een werknemer in te zetten op een tijdelijk contract. Ook is flexibiliteit nodig om pieken en ziekte op te kunnen vangen. Het verlengen van de maximale periode van opvolgende tijdelijke contracten kan ertoe leiden dat de werkgever er voor kiest de werknemer langer tijdelijk in dienst te houden in plaats van de arbeidsrelatie niet voort te zetten.

Verwezen wordt naar de positieve reacties van werkgevers (zoals Vereniging vrije theater producenten, Bouwend Nederland, NOC NSF en de Werkgeversorganisatie in de Sport) bij de internetconsultatie ten aanzien van de verruiming van de ketenbepaling (zie paragraaf 5.4.1.1 van de memorie van toelichting⁵⁷ van het onderhavige wetsvoorstel). Het zou werkgevers de gewenste flexibiliteit geven. De vertegenwoordigers van werknemers (FNV, CNV, VCP) hebben in de internetconsultatie aangegeven dat werkenden behoefte hebben aan zekerheid en fatsoenlijke beloning. De regering vindt dat de verruiming van de ketenbepaling ook mogelijkheden voor een werknemer biedt om meer werkervaring op te bouwen, wat doorslaggevend kan zijn voor de werkgever om de werknemer na die periode een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Dit wetsvoorstel zoekt een evenwicht tussen beide belangen.

De regering is van mening dat bij werk dat naar zijn aard tijdelijk is een tijdelijke arbeidsrelatie past, bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met vaste uren. Bij werk dat niet lang vooraf is te voorspellen past een oproepovereenkomst. Bij werk dat structureel van aard is past een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Op dit moment zorgt het verschil in kosten- en risico's er te vaak voor dat werkgevers werknemers structureel inzetten op flexibele arbeidsovereen-

⁵⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3.

⁵⁵ Kamerstukken 2018/19, 35 074, nr. 3.

⁵⁶ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 33.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3.

komsten. Dit acht de regering niet wenselijk. Daarom doet de regering voorstellen om negatieve effecten van flexibele contracten te beperken en te beprizen.

5.21

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een nadere onderbouwing van diverse antwoorden uit de memorie van antwoord waarin de regering haar mening uitsprekt.

Bij het tot stand komen van de Wab, heeft de regering keuzes gemaakt, die in de memorie van antwoord vaak zijn uitgedrukt als de mening van de regering.

1. Deze keuzes zijn vaak gemaakt op basis van de beschikbare feiten en cijfers en onderzoek. Zo is de keuzes voor de grens van «30% meer uren verloon dan contractueel overeengekomen» gebaseerd op onderzoek van gegevens uit de Polisadministratie. Ook de bepaling welke functies bij payrolling van belang zijn om te bepalen of er sprake is van gelijke beloning is gebaseerd op bestaande jurisprudentie op grond van de Waadi. Bij zulke keuzes zijn (verwijzingen naar) de relevante feiten, cijfers, jurisprudentie en onderzoeken opgenomen in de memorie van toelichting en vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van antwoord. Dit geldt onder andere voor de citaten onder gedachtestreepjes 3, 4, 5, 11, 12 en 13.
2. In andere gevallen zijn keuzes gemaakt op basis van minder harde, maar minstens net zo relevante gegevens, zoals signalen uit de samenleving en politiek draagvlak. Zo is het recht van alle werknemers op een transitievergoeding vanaf dag 1 gebaseerd op een gedeelde beleving van rechtvaardigheid en politiek draagvlak. In verschillende verkiezingsprogramma's (waaronder dat van de PvdA in 2017) is deze wens uitgesproken. Transitievergoeding vanaf dag 1 neemt kostenverschillen weg tussen kortdurende en langdurige contracten, en leidt daarmee tot het wegnemen van drempels voor contractkeuze op basis van de aard van het werk in plaats van gedreven door kostenverschillen. Ook de beoordeling dat payrolling om inleners te ontzorgen mogelijk moet blijven kan rekenen op draagvlak bij het werkgeversorganisaties. Deze wens is door meerdere stakeholders uitgesproken, zoals de vereniging voor grafische ondernemingen (KVGO). Dit geldt onder andere voor de citaten onder gedachtestreepjes 8, 9 en 10.
3. In sommige gevallen zijn er keuzes gemaakt die een subjectieve belangenafweging betreffen, waarbij de uitkomst van de afweging in zekere zin altijd enigszins arbitrair is. Er is bijvoorbeeld geen sluitend wetenschappelijk cijfermatig bewijs te geven wat de balans moet zijn in de afweging van belangen tussen werknemers en werkgevers, waar het gaat om de minimale termijn van een oproep. Desalniettemin is de regering op basis van gesprekken met sociale partners tot de conclusie gekomen dat een oproeptermijn die bij cao te verkorten is tot minimaal 24 uur, een voor beide partijen werkbaar keuze is. Dit geldt onder andere voor de citaten onder gedachtestreepjes 6, 7 en 14.
4. Tot slot is het niet altijd mogelijk de effecten van maatregelen kwantitatief te voorspellen. Zo kunnen de effecten van de Wab in relatie tot het aantal zzp'ers, en dus de kans op een mogelijk waterbedeffect, niet gemodelleerd worden. De regering heeft in die gevallen een onderbouwde, kwalitatieve afweging gemaakt, waar mogelijk ondersteund door beschrijvingen en doorrekeningen van o.a. het Centraal Planbureau. Dit geldt onder andere voor de citaten onder gedachtestreepjes 1, 2 en 3.

5. Voor de beantwoording van de vragen over doenvermogen, waterbedeffect, de samenhang van dit voorstel met andere voorstellen, en de handhaafbaarheid verwijst de regering naar de antwoorden op respectievelijk vraag 1.32, 1.35, 5.17 en 5.10. Dit geldt onder andere voor de citaten onder gedachtestreepjes 1, 15 en 16.

5.22

Professor Verburg van de Radboud Universiteit zegt in een interview: «Onduidelijke definitie payrolling leidt tot een juridisch slagveld». Ook: «De ruime en onduidelijke definitie van payrolling zorgt voor veel rechtsonzekerheid in de uitzendwereld en holt de allocatiefunctie van de branche uit.» Graag vragen de leden van de fractie van de PvdA de regering om een reactie op de afzonderlijke uitspraken van professor Verburg in voornoemd interview en daarbij vooral stil te staan bij de volgende punten.

Voor een reactie op het interview van de heer Verburg wordt verwezen naar het antwoord 1.7 op dezelfde vraag van de leden van de VVD-fractie.

5.23

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de definitie van payrolling nu zo ruim en onduidelijk is dat ook reguliere vormen van uitzenden geraakt dreigen te worden. Ten tweede stellen zij dat de definitie bovendien niet onderscheidend genoeg is, waardoor payrollbedrijven, die hun werkgeversfunctie op een goede manier invullen, ook slachtoffer worden van deze nieuwe regelgeving. Zij vragen of de regering beide punten onderschrijft en zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om te reageren op de stelling dat de definitie van payrolling te ruim is. De regering is van mening dat de voorgestelde definitie aansluit bij het gebruikelijke onderscheid tussen payrolling en uitzenden. Dit onderscheid is ook gebruikt in de Ontslagregeling en in het initiatiefwetsvoorstel van de leden Gijs van Dijk (PvdA), Smeulders (GroenLinks) en Van Kent (SP). Bovendien zou een beperkte definitie de regeling kwetsbaar maken voor misbruik, omdat de opdrachtgever dan kan regelen dat, zolang hij de werving en selectie niet zelf doet maar dit uitbesteedt en de geworven werknemer daarna bij een payrollbedrijf plaatst, er sprake is van uitzenden en niet van payrolling. Voor een uitgebreider antwoord naar het gebruikte onderscheid tussen payrolling en uitzenden wordt verwezen naar de eerdere antwoorden hierop (zie voor de memorie van antwoord, vraag 2.4.19). De regering is van mening dat de definitie voldoende onderscheidend is, zoals ook in het nader rapport naar voren is gebracht. Payrollbedrijven kunnen door deze definitie nog steeds als werkgever optreden, alleen geen mindere arbeidsvoorwaarden meer bieden. Voor een uitgebreider antwoord wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie (1.7).

Vragen en opmerkingen van de GroenLinks-fractie

6.1

De nadere vragen die de leden van de GroenLinks-fractie stellen gaan met name over de rechtspositie van kwetsbare werknemers. Hoe krijgen deze werknemers waar ze recht op hebben, indien de werkgever niet bereid is om te voldoen aan de wet? Door de voorgestelde wijzigingen ontstaan er slechts kleine, maar voor de werknemer wel relevante vorderingen, bijvoorbeeld de voornoemde aanspraak op loon over enkele uren, op het

moment dat de oproepkracht niet tijdig wordt afgezegd. Hoe kunnen deze kleine vorderingen verhaald worden zo stellen deze leden. Als een werkgever zich niet houdt aan de wetsbepaling, dan rest een werknemer enkel het starten van een gerechtelijke procedure. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn vele malen hoger dan de loonvordering van de werknemer. Dit, in combinatie met het feit dat er fors bezuinigd wordt op gefinancierde rechtsbijstand, maakt dat het voor werknemer onmogelijk c.q. onbetaalbaar wordt om zijn recht te halen. Aldus vragen de leden van de GroenLinks-fractie, hoe de regering ervoor wil zorgen dat deze wijzigingen gehandhaafd zullen worden.

De regering begrijpt dat zorgen van de leden van de GroenLinks-fractie over de handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling voor oproepwerknemers. De voorgestelde maatregel poogt meer recht te doen aan het doenvermogen van deze werknemers (zie ook het antwoord op vraag 5.5 hierover van de PvdA). Ondanks dat het voor werknemers mogelijk lastig zal zijn om hun werkgever aan te spreken, is er een aantal waarborgen in het wetsvoorstel en in de huidige wet opgenomen (zie ook vraag 5.2.7 in de memorie van antwoord). De regering acht de normerende werking die van de maatregelen uitgaat een belangrijk aspect van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot oproepcontracten. In veel gevallen zullen werkgevers zich aan de wet willen houden en dus ook de nieuwe wettelijke verplichtingen goed naleven. Hierdoor hoeven werknemers hun werkgevers niet aan te spreken op hun wettelijk verplichtingen. Dat is slechts anders indien de werkgever in strijd handelt met zijn wettelijke verplichtingen. In dat geval kunnen er verschillende kleine, maar ook grote vorderingen ontstaan. De wet kent een speciaal regime om werkgevers aan te sporen het loon op tijd te betalen, ook als er initieel sprake is van een kleine loonvordering. Bij te late loonbetaling ontstaat een verhoging vanwege deze vertraging. Dit kan oplopen tot 50% van het te laat betaalde bedrag. Daarnaast is de werkgever ook de wettelijke rente verschuldigd over dat bedrag. In dat geval kunnen initieel kleine vorderingen oplopen tot een steeds grotere vordering op de werkgever. Zeker indien een werkgever betaling niet eenmalig achterwege laat, maar zich structureel niet aan de wet houdt, kunnen deze vorderingen dus wel degelijk substantieel worden. De regering is dus van mening dat gegeven de huidige gevolgen die de wet verbindt aan een te late loonbetaling, de werkgever meer stimulans heeft om zich wel aan de wet te houden, ook zonder dat er veel sprake is van een rechterlijke procedure.

6.2

In dat licht vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af hoe er in antwoord op vraag nummer 2.2.23⁵⁸ in de memorie van antwoord nog gesproken kan worden van een nieuwe oproepovereenkomst. Na twaalf maanden moet er een vaste arbeidsomvang worden aangeboden. Hoe kan er dan (als werknemer dat aanbod accepteert) na die tijd nog sprake zijn van een oproepovereenkomst, gelet op het feit dat in artikel 7:628a, lid 9, BW (nieuw) is bepaald dat er enkel sprake kan zijn van een oproepovereenkomst indien er geen vaste arbeidsomvang is? En als er dan geen sprake meer is van een oproepovereenkomst, komt dan ook de oproeptermijn van vier dagen (ex artikel 7:628a, lid 2, BW) te vervallen? Geldt in dat geval dan de algemene regeling van artikel 4:2, eerste en tweede lid, van de Arbeidstijdenwet van 28 dagen?

In de memorie van antwoord is inderdaad verwezen naar een nieuwe oproepovereenkomst om te illustreren dat indien er na twaalf maanden

⁵⁸ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 34, beantwoording op vraag 2.2.23.

een nieuwe arbeidsovereenkomst wordt aangeboden, ook als dat een oproepovereenkomst is, ook meteen de verplichting geldt om een aanbod te doen van een vaste arbeidsomvang. Ook na 12 maanden kan er nog sprake zijn van een oproepovereenkomst. Dat is het geval, indien de werknemer het aanbod voor de vaste arbeidsomvang niet accepteert. Ook kan na 12 maanden overeengekomen worden dat de werknemer, naast de vaste arbeidsomvang, ook nog opgeroepen kan worden om meer uren te werken. Er blijft dan, ondanks dat een deel van de arbeidsomvang vast is, sprake van een oproepovereenkomst. In dat geval blijven de regels voor oproepovereenkomsten gelden.

Als de werknemer het aanbod echter wel accepteert en er wordt geen aanvullend oproepelement afgesproken, is er inderdaad geen sprake meer van een oproepovereenkomst. De oproeptermijn van het voorgestelde artikel 7:628a BW geldt dan in dat geval dus niet meer. Wel gelden, net zoals momenteel het geval is, de algemene regels van de Arbeidstijdenwet. Deze regels gelden overigens ook als sprake is van een oproepovereenkomst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekent deze nadere memorie van antwoord mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees