

Vergaderjaar 2011–2012

32 896

Wijziging van artikel 18b van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het verduidelijken van het rechtsvermoeden van werkgeverschap

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 november 2011

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen die de leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA en D66 hebben gesteld over het onderhavige wetsvoorstel.

De fracties stellen een aantal vragen over de toepassing van het artikel in de praktijk en in meer bredere zin over de handhaving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) door de Arbeidsinspectie. Deze vragen worden hieronder beantwoord.

1. Het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering toelicht dat als er feiten en omstandigheden zijn die wijzen in de richting van het bestaan van een dienstbetrekking, dat daarvan door de toezichthouder wordt uitgegaan. De leden van de VVD-fractie vragen wat voor feiten en omstandigheden hiermee worden bedoeld.

Het wetsvoorstel creëert als vangnet een vermoeden van een dienstbetrekking bij werkgevers die geen of onvoldoende medewerking verlenen aan een controle in het kader van de naleving van de Wml. Een werkgever die geen gegevens overlegt of het bestaan van een dienstbetrekking blijft ontkennen, zou zonder deze bepaling de controle (en daarmee ook een eventuele sanctie wegens onderbetaling) in het kader van de Wml ontlopen. Dat is uiteraard ongewenst. Om die reden wordt voorgesteld een weerlegbaar rechtsvermoeden in de Wml op te nemen. Als een werkgever geen of onvoldoende medewerking aan een controle van de Arbeidsinspectie verleent en feiten en omstandigheden wijzen in de richting van het bestaan van een dienstbetrekking, dan gaat de Arbeidsinspectie van een dienstbetrekking uit, tenzij de werkgever dat aantoonbaar kan weerleggen. Feiten en omstandigheden die in zo'n geval naar redelijk vermoeden wijzen op het bestaan van een dienstbetrekking zijn in de eerste plaats het door de aangetroffen persoon verrichten van werkzaamheden die gebruikelijk zijn in het bedrijf waar hij wordt aangetroffen. Vervolgens kan worden gedacht aan feiten en omstandigheden als het dragen van bedrijfskleding, het zich bevinden op een plaats die voor een

derde in principe niet toegankelijk is, een prikklok met een kaart waar de naam van de aangetroffen persoon op staat, of het gebruik maken van vervoermiddelen of werktuigen die kennelijk van de werkgever zijn. Ook andere werknemers kunnen verklaren dat een werknemer al langere tijd voor de desbetreffende werkgever werkt. Voorts kan uit administratieve gegevens die van derden zijn verkregen, bijvoorbeeld een loon- of urenadministratie, blijken dat er vermoedelijk sprake is van een dienstbetrekking bij de werkgever bij wie de controle plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het inderdaad zo is dat bij het indienen van een klacht in verband met onderbetaling er ook objectieve feiten en omstandigheden nodig zijn voor het vaststellen van het redelijk vermoeden dat iemand ergens arbeid heeft verricht.

Bij het indienen van een klacht geldt dat de indiener daarvan feiten of omstandigheden moet aandragen ter onderbouwing van de klacht. Daarbij gaat het ook om feiten en omstandigheden die duiden op het bestaan van een dienstbetrekking. Het kan niet zo zijn dat iemand een klacht over onderbetaling indient zonder enig feit dat erop duidt dat daadwerkelijk jegens de aangewezen werkgever aanspraak bestaat op het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om voorbeelden van het tegenbewijs dat de werkgever kan overleggen om zijn onschuld te bewijzen.

Bij voorbeelden van tegenbewijs van het rechtsvermoeden van werkgeverschap kan, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, gedacht worden aan de uitzendovereenkomst die betrekking heeft op de op het moment van de controle waargenomen werkzaamheden, een overeenkomst van aanneming van werk of een overeenkomst van opdracht waaruit blijkt dat de werkende persoon geen eigen werknemer van de werkgever is. De werkende persoon kan de toezichthouder hierbij uiteraard behulpzaam zijn door mee te helpen aan te tonen wie daadwerkelijk zijn werkgever is.

De leden van de VVD-fractie vragen ook welke verjaringsregels van toepassing zijn op de situaties waarop het wetsvoorstel zich richt. Zij vragen ook hoever in de tijd de constatering van het rechtsvermoeden van werkgeverschap kan teruggaan en wat dit betekent dit voor de bewaarplicht en bewijslast van de werkgever.

Bij de constatering van het rechtsvermoeden van werkgeverschap gaat het om de actuele situatie in het bedrijf. Het wetsvoorstel richt zich in eerste instantie immers op het vaststellen van het werkgeverschap van personen die tijdens een controle op de naleving van de Wml in het bedrijf worden aangetroffen. Ten aanzien van deze personen zou de werkgever bewijsmateriaal beschikbaar moeten hebben om het rechtsvermoeden van werkgeverschap te weerleggen.

Het wetsvoorstel richt zich voorts op de situatie dat een persoon niet werkend wordt aangetroffen, maar dat uit administratieve gegevens blijkt dat hij werkzaamheden heeft verricht. Formeel geldt, gelet op de hoogte van de boete die op grond van de Wml kan worden opgelegd, op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete verjaart vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. De Arbeidsinspectie controleert vanaf de inspectiedatum tot een jaar terug in de loonadministratie, te beginnen met de meest recente afgesloten betaalperiode of de betaalperiode waarin de werkzaamheden zich concentreren.

De leden van de VVD- en D66-fracties vragen op welke sectoren de Arbeidsinspectie zich bij de controle op de naleving van de wet momenteel met name richt. De leden van deze fracties vragen daarbij om toe te lichten welke criteria er zijn om te bepalen of er bij een sector of een bedrijf een hoog risico op wetsovertreding bestaat en er geïnspecteerd moet worden. De leden van de VVD-fractie vragen of ook een controle kan plaatsvinden na individuele klachten.

Het is juist dat de Arbeidsinspectie bij de controles op arbeidsmarktfraude zich vooral richt op die sectoren waar een hoog risico voor wetsontduiking van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en Wml bestaat. Dat betreft met name de sectoren waar oneerlijke concurrentie door illegale tewerkstelling en onderbetaling verhoudingsgewijs veel voorkomt. Dit zijn vooral de sectoren land- en tuinbouw, bouw, schoonmaak, intermediairs, horeca, detailhandel en autobedrijven. Daarnaast lopen er ook enkele specifieke onderzoeken in de sectoren zorg, transport en binnenvaart. De zogenaamde «risicosectoren» worden vastgesteld op basis van informatie die via verschillende kanalen wordt verzameld. Dat betreft ondermeer de eigen inspectieresultaten, maar ook meldingen, individuele klachten en andersoortige signalering spelen daarbij een rol. Tevens wordt bij de risicoselectie informatie betrokken die afkomstig is van andere organisaties zoals het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank, de Belastingdienst en gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering duidelijk kan maken hoe de omvang van de wijziging in verhouding staat tot de doelgroep, die de regering wil aanpakken, oftewel hoe groot de problematiek in deze sectoren is en in hoeveel gevallen de uitleg van het huidige wetsartikel, na de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 juli 2010, een goede handhaving belemmert. Zij vragen ook in hoeverre de wijziging ook een effect heeft op de «goede» sectoren. Door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de mogelijkheid om op te treden tegen werkgevers die niet willen meewerken aan controle op het minimumloon, aanzienlijk beperkt. Zonder herstelmaatregel zijn bijvoorbeeld uitzendbureaus niet te beboeten voor onderbetaling als zij niet mee willen werken aan een controle, omdat de werknemers van deze uitzendbureaus zelden in het uitzendbureau zelf fysiek worden aangetroffen. Het effect van de uitspraak op de handhavingsresultaten is niet precies te kwantificeren. In algemene zin kan worden gesteld dat de geloofwaardigheid van het toezicht en de handhaving van de Wml sterk worden ondermijnd als onvoldoende opgetreden kan worden tegen werkgevers die hun medewerking aan de controle weigeren en geen gegevens willen verstrekken over loonbetalingen. Op «goede sectoren» zal de wijziging geen gevolgen hebben, ervan uitgaande dat zij hun administratie goed op orde hebben en meewerken aan de controle.

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de controles door de Arbeidsinspectie. Zij vragen hoe een controle er in de praktijk uitziet, of deze controles worden aangekondigd en of de Arbeidsinspectie ook meerdere malen bij een sector of bedrijf op bezoek gaat als blijkt dat deze veelvuldig in overtreding is.

Voor de wijze waarop sectoren en bedrijven voor een inspectie worden geselecteerd, wordt gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. Ik verwijs hiervoor kortheidshalve naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66 over de sectoren bij welke de controles met name plaatsvinden en over de criteria op basis waarvan deze sectoren worden gekozen.

Daarnaast worden bedrijven geïnspecteerd naar aanleiding van meldingen en klachten.

Voor controles in het kader van arbeidsmarktfraude worden bedrijven zonder voorafgaande aankondiging bezocht. Meestal gaat het daarbij om werkplekbezoeken waarbij zowel op illegale tewerkstelling als op betaling onder minimumloonniveau wordt gecontroleerd. Daarnaast worden ook administratieve controles uitgevoerd. In beginsel worden bedrijven – indien beboetbare overtredingen of geringe overtredingen waarvoor een waarschuwing gegeven kan worden zijn geconstateerd – na ongeveer 3 maanden nogmaals bezocht voor een hercontrole. En ook daarna worden bedrijven opnieuw gecontroleerd als daartoe aanleiding is.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat niet alleen de werkgever, gedefinieerd in artikel 5 van de Wml, maar ook de vermoedelijke werkgever, bedoeld in artikel 18b, derde lid, van de Wml aan de toezichthouder gegevens moet verstrekken. Zij vragen vervolgens wat er gebeurt als de werkgever wel de gegevens kan overleggen, terwijl de vermoedelijke werkgever dit niet kan (of andersom). Zij vragen of dit betekent dat wanneer een werkgever in overtreding is, naast de boete ook met terugwerkende kracht alsnog het wettelijk minimumloon dient te worden terugbetaald. Ook vragen zij of er hogere sancties worden opgelegd, wanneer een werkgever herhaaldelijk in overtreding is.

Bij de beantwoording van deze vraag is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de werkgever, bedoeld in artikel 5 en de werkgever, bedoeld in artikel 18b, derde lid. De Wml richt zich met name tot de werkgever tot wie de werknemer in dienstbetrekking staat (of een daarmee gelijkgestelde arbeidsrelatie). Dit is de werkgever die is gedefinieerd in artikel 5 Wml. Jegens deze werkgever heeft de werknemer aanspraak op het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag en deze werkgever zal desgevraagd administratieve bescheiden moeten overhandigen op basis waarvan de toezichthouder kan vaststellen of hij zijn werknemers conform de Wml beloont.

Anders is de situatie ten aanzien van de vermoedelijke werkgever, bedoeld in artikel 18b, derde lid. In die situatie is nog niet duidelijk wie de werkgever is, maar acht de toezichthouder bij een controle voldoende feiten en omstandigheden aanwezig om van een rechtsvermoeden van werkgeverschap te spreken. Kan de vermoedelijke werkgever het rechtsvermoeden weerleggen, dan betekent dat, dat hij geen verdere bescheiden hoeft te overleggen over de beloning van de aangetroffen personen, omdat deze blijkbaar niet bij hem in dienst zijn en jegens hem geen aanspraken op het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag hebben. Het onderzoek zet zich dan voort bij degene jegens wie die aanspraak op het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag wel blijkt te bestaan.

Kan de vermoedelijke werkgever het rechtsvermoeden van werkgeverschap niet weerleggen, dan gelden, in het verlengde van hetgeen in artikel 5 is bepaald, jegens hem de aanspraken op het betalen van het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag en zal hij desgevraagd bescheiden moeten overhandigen waaruit de betaling van het minimumloon en de minimumvakantiebijslag blijkt.

Hoe dan ook is er altijd maar één werkgever jegens wie de aanspraak op het wettelijk minimumloon bestaat en die administratieve bescheiden moet overleggen ter controle van de naleving van de wet.

Het nabetalen van de achterstallige beloning is alleen mogelijk als vastgesteld kan worden hoeveel loon ten onrechte niet is uitbetaald. Blijkt uit de door de werkgever te overhandigen administratieve bescheiden dat de wet niet is nageleefd, dan berekent de Arbeidsinspectie de achterstallige beloning en wordt de werkgever verplicht het achterstallige loon na te betalen op straffe van een dwangsom. Is geen administratie

aanwezig of kan op basis van de administratie of anderszins de beloning niet worden vastgesteld, dan is nabetaling logischerwijs niet mogelijk, omdat de omvang van het ten onrechte niet betaalde loon niet kan worden vastgesteld. In een degelijk geval wordt een maximale boete opgelegd van € 6 700 per werknemer.

Is een werkgever herhaaldelijk in overtreding, dan wordt een hogere sanctie opgelegd. Het boetenormbedrag wordt in dat geval met 50% verhoogd. De boete voor een overtreding van artikel 18b bedraagt bij recidive thans € 10 050 per werknemer ten aanzien van wie de overtreding is begaan.

De leden van de VVD-fractie vernemen voorts graag van de regering wat er gebeurt met werknemers, die niet meewerken aan het verlenen van tegenbewijs door de werkgever.

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij het vermoeden van werkgeverschap als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid bestaat dat tegenbewijs wordt geleverd en de verantwoordelijkheid niet langer bij de werkgever komt te liggen. Naar aanleiding van deze constatering vragen zij de regering of dit betekent dat de werknemer wordt verplicht om medewerking te verlenen aan het door een werkgever benodigde tegenbewijs en zo nee, waarom dat niet het geval is. Zij vragen voorts of er sancties bestaan tegenover de werknemer als die bewust niet meewerkt om aan te tonen dat sprake is van een andere werkgever.

Op grond van artikel 5:16 van de Awb is de toezichthouder bevoegd inlichtingen te vorderen. Op grond artikel 5:20 van dezelfde wet is een ieder verplicht aan de toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Jegens werknemers bestaan geen sancties op het niet meewerken aan deze verplichting. Overigens hebben werknemers er in het algemeen geen belang bij om niet mee te werken. Voor hen is het juist van belang om informatie aan te dragen die eraan bijdraagt dat vastgesteld kan worden wie hun werkgever is. Dan immers kan worden vastgesteld of zij ten minste het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag uitbetaald hebben gekregen en kan de werkgever verplicht worden om eventuele onderbetaling ongedaan te maken.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de handhaving, naast het doorvoeren van wetswijzigingen, wil verbeteren. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn brief van 6 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 896, nr. 5) over de handhaving van de Wml. In deze brief heb ik aangegeven twee besluiten te hebben genomen ter verhoging van de effectiviteit van de handhaving van de Wml en heb ik gemotiveerd waarom ik deze besluiten genomen heb.

In de eerste plaats zal de Arbeidsinspectie bij de handhaving van de Wml in de praktijk uitgaan van een normale arbeidsduur van 40 uur per week. Deze wijze van handhaven spaart veel onderzoekstijd uit. De Arbeidsinspectie kan deze tijd besteden aan inspecties bij andere bedrijven waardoor per saldo meer bedrijven kunnen worden gecontroleerd en met name de grovere vormen van uitbuiting zullen worden aangepakt. In de tweede plaats zal het verrekenen van kosten met het minimumloon alleen nog worden toegestaan voor zover het gaat om huisvestingskosten (tot 20% van het minimumloon) en de betaalde premie voor de ziektekostenverzekering (tot maximaal 10% van het minimumloon). Door deze norm te stellen kan adequaat worden opgetreden tegen onderbetaling die ontstaat door onredelijke of onaanvaardbare verrekeningen.

Via een wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt voorzien in een verruiming van de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen publieke en private toezichthouders

(Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 2). Het gaat daarbij om uitwisseling van gegevens over bedrijven die zijn beboet voor overtreding van de Wml, de Wav en de Waadi met de certificerende instelling voor de uitzendbranche (Stichting Normering Arbeid) en de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten ter bevordering van hun handhavende activiteiten. De SNA is de certificerende instelling voor de uitzendbranche en de SNCU ziet toe op de naleving van de cao. Tenslotte verwacht ik dat meer effect van de handhaving bereikt kan worden door meer gerichte controles te houden als gevolg van een betere selectie van de te inspecteren bedrijven.

De leden van de CDA-fractie willen graag van de regering vernemen op welke manier artikel 18b van de Wml precies werd toegepast vóór de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van juli 2010.

Voor de uitspraak van 28 juli 2010 werden ondernemingen beboet als personen werden aangetroffen, waarvan niet met zekerheid kon worden gesteld dat zij geen werknemer waren en de werkgever geen of onvolgende administratieve bescheiden kon overleggen waaruit de arbeidsverhouding, het betaalde loon of de betaalde vakantiebijslag en het aantal gewerkte uren bleek. Deze personen konden overal aangetroffen worden: in de onderneming, administratief en bij andere ondernemers (bijvoorbeeld wanneer sprake was van uitzendarbeid). De onderhavige wetswijziging zorgt er feitelijk voor dat deze situatie weer wordt hersteld.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het staat met reeds opgelegde boetes. Zij vragen of deze moeten worden herzien als gevolg van de uitspraak van de Raad van State en zo ja, om hoeveel boetes het gaat.

Opgelegde boetes die onherroepelijk waren voor 28 juli 2010 hebben formele rechtskracht verkregen en worden derhalve niet herzien. Van een herziening van een boete kan alleen sprake zijn indien de overtreder daartoe een verzoek indient en dit verzoek berust op nieuwe feiten en omstandigheden. Volgens artikel 4:6 van de Awb behoort jurisprudentie niet tot deze categorie, waardoor de onherroepelijke boetes ook bij een verzoek tot herziening in stand blijven. Bij boetes die op 28 juli 2010 niet onherroepelijk waren en waartegen tijdig bezwaar of beroep was ingesteld, heeft de uitspraak van 28 juli 2010 geleid tot het intrekken van de boetes. Ten minste vijf zaken zijn herzien naar aanleiding van de uitspraak.

De leden van de CDA-fractie willen voorts graag van de regering vernemen op welke wijze bij de boete-oplegging wordt bepaald of en in hoeverre er sprake is van verwijtbaarheid.

Bij de bestuursrechtelijke handhaving leidt een geconstateerde overtreding van de Wml tot een bestuurlijke boete, tenzij sprake is van minder ernstige overtredingen waarvoor een waarschuwing gegeven kan worden. Indien een boete wordt opgelegd is het daartoe bevoegde bestuursorgaan verplicht om de hoogte van de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de werkgever kan worden verweten. Deze verplichting vloeit voort uit de artikelen 5:41 en 5:46 van de Awb. Voordat de boete wordt opgelegd krijgt de werkgever gelegenheid om zijn zienswijze te geven. Daarbij kan hij omstandigheden aanvoeren waaruit blijkt dat de overtreding hem niet of in verminderde mate te verwijten is. Als hij dat aannemelijk maakt zal daar bij de boeteoplegging rekening mee worden gehouden in de zin dat een boete ten opzichte van het standaardtarief gematigd kan worden. Van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid zal echter niet snel sprake kunnen zijn, omdat iedere werkgever geacht wordt de regels omtrent het

minimumloon en de minimum vakantiebijslag te kennen en de verplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving zeer toegankelijk zijn.

De leden van de D66-fractie constateren dat er in het onderhavige wetsvoorstel is afgezien van het door de werkgever en de vermoedelijke werkgever moeten verstrekken van gegevens over de normale arbeidsduur. Deze leden constateren voorts dat de regering als argument geeft dat de Arbeidsinspectie uitgaat van een normale arbeidsduur van 40 uur, dit als gevolg van een recente handhavingsinstructie. Deze leden menen dat deze handhavingsinstructie in beginsel een meer tijdelijk karakter heeft dan de onderhavige wetswijziging. Zij zijn daarom benieuwd waarom de regering in het ingediende wetsvoorstel niet de mogelijkheid openlaat om verplicht te worden om bescheiden te verschaffen over de normale arbeidsduur. Dit voor het geval waarin de handhavingsinstructie in de toekomst wijzigt.

Zoals de leden van de fractie van D66 al aangeven gaat de Arbeidsinspectie bij de controle op de naleving van de Wml uit van een normale arbeidsduur van 40 uur per week. In mijn eerder genoemde brief van 6 oktober 2011 over de handhaving van de Wml heb ik aangeven dat deze keuze is gemaakt ter verhoging van de effectiviteit van de handhaving. In deze brief heb ik uiteengezet dat het bepalen van de normale arbeidsduur in een bedrijf een ingewikkeld en tijdrovend proces is en dat ook werkgevers zelf niet altijd weten wat de normale arbeidsduur in hun bedrijf is. In het verlengde hiervan zie ik geen reden om een wettelijke bepaling op te nemen die werkgevers verplicht om bescheiden over de normale arbeidsduur te verschaffen.

De leden van de D66-fractie zijn voorts benieuwd naar de voorgestelde termijn voor de vermeende werkgever om tegenbewijs aan te leveren, in het geval waarin de Arbeidsinspectie vermoedt dat een persoon arbeid verricht of heeft verricht bij de genoemde werkgever.

Voor de termijn om tegenbewijs te leveren zal een periode van 14 dagen worden gehanteerd. Deze termijn wordt in vergelijkbare situaties in de uitvoeringspraktijk van de Arbeidsinspectie als norm gehanteerd en blijkt voldoende voor de werkgever om de benodigde bescheiden te leveren.

2. Financiële aspecten en administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering verwacht dat de voorgestelde vergemakkelijking van het toezicht door de Arbeidsinspectie een besparing oplevert en zo ja, hoe hoog deze besparing zal zijn.

De wetswijziging is het gevolg een uitspraak in hoger beroep van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en is bedoeld om artikel 18b van de Wml de reikwijdte te geven die de wetgever bij de opstelling ervan voor ogen had. Het gaat om het in juridische zin herstellen van het artikel, zodat de wet weer volledig gehandhaafd kan worden in de situatie dat een werkgever geen of onvoldoende bescheiden overhandigt op basis waarvan de Arbeidsinspectie de naleving van de wet kan controleren. De regering verwacht daarom niet dat de voorgestelde wetswijziging een besparing oplevert.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts welke gevolgen de regering inschat voor de administratieve lasten voor werkgevers.

De regering verwacht niet dat de voorgestelde wetswijziging leidt tot extra administratieve lasten voor de werkgever. De regering gaat er daarbij vanuit dat elke bonafide werkgever over een deugdelijke administratie

beschikt en bij inleen van personeel of aanbesteding van werk beschikt over schriftelijke of elektronische documenten waarin de afspraken met uitleners of aannemers zijn bevestigd en door de Arbeidsinspectie kunnen worden geverifieerd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om toe te lichten wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor de Arbeidsinspectie.

De leden van de VVD-, CDA- en D66-fracties vragen of de Arbeidsinspectie het wetsvoorstel heeft beoordeeld op uitvoeringsaspecten en zo ja, wat het oordeel van de Arbeidsinspectie is.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar een inschatting van eventueel lagere uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie en eventueel hogere inkomsten door extra boetemogelijkheden.

De Arbeidsinspectie heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoeringsaspecten en geconcludeerd dat het voorstel goed uitvoerbaar is. De voorgestelde wetwijziging kan er voor zorg dragen dat (weer) tegen weigerachtige werkgevers opgetreden kan worden overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Het voorstel is goed uitvoerbaar, omdat in de bestuursrechtelijke handhaving steeds is voorzien in het toepassen van hoor- en wederhoor, waarbij de werkgever zijn zienswijze kan geven en daarbij zonedig de (loonbetalings)gegevens kan overleggen waarmee hij duidelijk kan maken dat hij de Wml niet heeft overtreden.

Op dit moment ligt de bewijslast bij de Arbeidsinspectie, terwijl de werkgever die over de aard van de arbeidsrelatie en loonbetalingen geen bescheiden wenst te overleggen, vrijuit gaat. Bij een rechtsvermoeden zal de werkgever eerder geneigd zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek van de Arbeidsinspectie. Dat zal een positieve werking hebben op de naleving van de wet, omdat dan tegen een werkgever die geen medewerking verleent opgetreden kan worden. Anders dan de leden van D66 aangeven, zal deze preventieve werking ten behoeve van een verbeterde naleving dus niet te hoeven leiden tot meer boetes en/of hogere boete-inkomsten.

Voor het antwoord op de vraag naar de uitvoeringskosten verwijs ik naar het antwoord op de gelijklopende vraag hierover van de leden van de fractie van het CDA (eerste vraag paragraaf 2). Ten aanzien van de inkomsten uit boetes geldt, eveneens vanuit de gedachte dat het gaat om het herstellen van de reikwijdte van een beboetbare gedraging, dat deze niet substantieel zullen afwijken van eerdere ramingen over de boete-inkomsten.

3. Artikelsgewijs: artikel I

De leden van de D66-fractie constateren dat in de artikelsgewijze toelichting op artikel I een aantal voorbeelden is genoemd van feiten en omstandigheden waaruit wordt geconcludeerd dat iemand in of ten behoeve van een onderneming, bedrijf of inrichting arbeid verricht of heeft verricht. Deze leden zijn van mening dat de gegeven voorbeelden altijd in samenhang gezien moeten worden. De leden van de D66-fractie menen dat wanneer een werkgever bijvoorbeeld een gast ontvangt in een publiek niet toegankelijk gedeelte van de bedrijfsruimte, dit niet per definitie grond is voor rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst. Deze leden zijn daarom benieuwd of de regering met hen van mening is dat de feiten en omstandigheden, ook in het geval van de voorbeelden uit de artikelsgewijze toelichting, in samenhang gezien moeten worden, of dat de regering meent dat bijvoorbeeld het enkele feit dat iemand in een voor het publiek niet toegankelijk gedeelte van de bedrijfsruimte aanwezig is, voldoende grond is voor een redelijk rechtsvermoeden.

De regering is het met de leden van de fractie van D66 eens dat het enkele feit dat iemand zich in een niet voor publiek toegankelijk gedeelte van de bedrijfsruimte bevindt, niet per definitie grond is voor het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. In dat geval gaat het om de samenhang met andere feiten en omstandigheden, zoals het verrichten van werkzaamheden en bijvoorbeeld het dragen van bedrijfskleding. Meer feiten en omstandigheden zijn vermeld bij de vraag hierover van de leden van de fractie van de VVD (zie paragraaf 1: het wetsvoorstel). Overigens komt de beschreven situatie niet pas voor bij het introduceren van het rechtsvermoeden van werkgeverschap. Ook nu al komt het veelvuldig voor dat bij een controle in een bedrijf personen aanwezig zijn als leverancier, bezoeker of klant. Deze personen worden niet betrokken bij de controle op de naleving van de Wml. Dergelijke personen zullen uiteraard ook zelf aangeven niet bij het bedrijf in dienst te zijn. Zolang dat in alle redelijkheid aannemelijk is, zal de Arbeidsinspectie dergelijke personen natuurlijk niet in de controle betrekken.

De leden van de D66-fractie constateren dat de onderhavige wetswijziging een weerlegbaar vermoeden van een arbeidsovereenkomst introduceert waarbij de vermoedelijke werkgever tegenbewijs kan leveren. Deze leden constateren voorts dat in de artikelgewijze toelichting een aantal voorbeelden van tegenbewijs worden genoemd, zoals overeenkomst van aanneming van werk, een overeenkomst van opdracht of een uitzendovereenkomst. Zij zijn benieuwd naar voorbeelden van tegenbewijs in de gevallen waarin er geen relatie bestaat. Zij vragen hoe de vermoedelijke werkgever tegenbewijs kan leveren als een persoon sowieso geen arbeid verricht, ook niet als uitzendkracht of zelfstandige zonder personeel.

In aansluiting op het antwoord op de voorgaande vraag is het van belang om te beseffen dat als een persoon geen arbeid verricht en er verder ook geen feiten en omstandigheden zijn die daarop duiden, de Arbeidsinspectie deze persoon niet zal betrekken bij de controle op de naleving van de Wml. Er zijn dan immers geen feiten en omstandigheden waarop het rechtsvermoeden gebaseerd kan worden. Er is dan ook geen tegenbewijs nodig.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp