

Vergaderjaar 2014–2015

34 108

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 februari 2015

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	2
1.1.	Doelstelling van het wetsvoorstel	2
1.2.	Achtergrond van het wetsvoorstel	3
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	9
2.1.	Verbeteren handhaafbaarheid Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)	11
2.1.1.	Transparante loonstrook en onkostenvergoedingen	14
2.1.2.	Girale loonuitbetaling	16
2.1.3.	Verrekeningen en inhoudingen	16
2.2.	Openbaarmaking inspectiegegevens	22
2.3.	Uitbreiding civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor loon	26
2.3.1.	Aanleiding en doel	35
2.3.2.	Effectiviteit	35
2.3.3.	Wanneer is de ketenaansprakelijkheid van toepassing?	39
2.3.4.	Loonvordering en aansprakelijkstelling: hoe gaat het in zijn werk?	40
2.3.5.	Volgtijdelijkheid en aansprakelijkheid	42
2.3.6.	Niet-verwijtbaarheid	44
2.3.7.	Maatregelen vooraf: toetsing bij aanbesteding via keurmerk of contract	45
2.3.8.	Vooraf (1): Sectorale invulling via gebruik keurmerk	46
2.3.9.	Vooraf (2): Waarborgen voor adequate opdrachtverlening in het contract	48
2.3.10.	Succesvol beroep op niet-verwijtbaarheid	48
2.3.11.	Alternatief model: hoofdelijke aansprakelijkheid met vrijwaring	49
2.3.12.	Europese inzet	49
2.4.	Verbeteren cao-naleving en -handhaving	49
3.	Budgettaire en overige effecten	52

4. Handhaving	54
5. Evaluatie en monitor	54
6. Overig	55
II ARTIKELSGEWIJS	55
Artikel I, onderdeel A	55
Artikel IV, onderdeel B	56

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering heeft met veel belangstelling kennis genomen van de vragen, opmerkingen en opvattingen van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, D66, de ChristenUnie en de SGP inzake het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies. Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het actieplan «bestrijden van schijnconstructies», dat een onderdeel is van het sociaal akkoord. Het wetsvoorstel is in nauw contact opgesteld met sociale partners.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en staan achter de doelstelling van de wet. De leden van de PvdA-fractie hebben met vreugde kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden dat met de maatregelen uit dit wetsvoorstel uitbuiting, oneerlijke concurrentie en verdringing beter kunnen worden tegengegaan, en daarmee «gelijk loon voor gelijk werk» een flinke stap dichterbij komt. De leden van de SP-fractie, de D66-fractie en de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben eveneens kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij steunen het doel van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Naast de constatering dat de meeste partijen het doel van het wetsvoorstel steunen, hebben de fracties ook vragen, opmerkingen of zorgen op onderdelen. De regering waardeert de betrokkenheid van de fracties die blijkt uit de vragen. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de fracties beantwoord en gaat de regering in op de verschillende opmerkingen. Deze nota naar aanleiding van het verslag is uitgebracht mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

Bij de beantwoording van de vragen is op hoofdlijnen de volgorde aangehouden van het verslag. In sommige gevallen wordt voor de beantwoording van een vraag verwezen naar een ander hoofdstuk of paragraaf. Hiervoor is gekozen om herhaling in deze nota zoveel mogelijk te voorkomen en vragen van verschillende fracties waar overlap in zit, zoveel mogelijk op één plek te beantwoorden.

1.1. Doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie steunen de doelstelling van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan, en dat werknemers waarborgen hebben dat hun arbeidsvoorwaarden worden nageleefd. Dit neemt niet weg, dat de aan het woord zijnde leden van mening zijn dat de voorgestelde maatregelen proportioneel moeten zijn. Bij dat laatste hebben deze leden ook oog voor de administratieve lasten, die een aantal maatregelen van het wetsvoorstel met zich brengen. Deze leden vragen de regering of zij

hierover een advies heeft gevraagd aan Actal¹ en of de regering bereid is dit advies aan de Kamer te sturen. Ook de leden van de SGP-fractie ondersteunen de doelstellingen van het wetsvoorstel. Wel maken zij zich zorgen over de toenemende lasten en onzekerheden die bij werkgevers ontstaan, in het bijzonder als gevolg van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie en de opmerking van de leden van de SGP-fractie wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van deze nota. Daarin worden de vragen over regeldruk en Actal gezamenlijk beantwoord. Ook de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie hebben hierover vragen gesteld.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom zij extra capaciteit bij de Inspectie SZW niet nodig acht. Zij wijzen de regering op het feit dat de kans dat een bedrijf geïnspecteerd wordt, één keer per 30 jaar is, het aantal inspecties tussen 2005 en 2013 bijna is gehalveerd en de ILO in december 2014 forse kritiek op het risicogericht toezicht heeft geuit. Deze leden vragen of de regering hun mening deelt, dat het wetsvoorstel aan effectiviteit zou kunnen winnen, als ook de capaciteit van de Inspectie SZW wordt uitgebreid.

Hierover wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel maatregelen bevat, zoals de verplichting om het wettelijk minimumloon giraal uit te betalen en de bestemming en hoogte van onkostenvergoedingen te specificeren, die moeten leiden tot een betere handhaving van de WML en daarmee een hogere efficiëntie van de Inspectie SZW. Met dezelfde capaciteit kunnen sommige inspecties daardoor sneller worden afgerond. Dit wetsvoorstel komt ook ten goede aan de efficiëntie van private handhavers, onder meer door de informatie-uitwisseling tussen private en publieke partijen. Gegeven de beperkte capaciteit van de Inspectie zorgt het wetsvoorstel er naar verwachting voor dat de efficiëntie van de handhaving van de WML wordt verbeterd.

1.2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de aard en omvang van het op te lossen probleem is. De leden van de VVD hebben de indruk dat er vooral sprake is van casuïstiek. Zij vinden het van belang dit te weten om zo duidelijk te krijgen waarom dit wetsvoorstel nodig is, maar ook om later te kunnen evalueren of de wet effectief is.

Omdat schijnconstructies, naar hun aard, bewust uit het zicht worden gehouden, is niet te meten hoe vaak dergelijke constructies worden gebruikt. Wel is duidelijk dat er misstanden zijn. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven blijkt uit cijfers van de Inspectie SZW dat het aantal constatering van betalingen onder het wettelijk minimumloon is toegenomen de afgelopen jaren.² Verder blijkt, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, dat betalingen onder het cao-loon regelmatig voorkomen.³ Daarbij komt dat dergelijke zaken vaak het nieuws halen, de memorie van toelichting verwijst hier ook naar.⁴ Daarbij moet bedacht worden dat dergelijke zaken vaak extra aandacht krijgen vanwege de omvang van de onderbetaling of het aantal werknemers dat is onderbetaald, maar dat de signalen die door de media opgepakt worden maar een beperkt deel vormen van het totaal aantal gevallen waarin schijncon-

¹ Actal: Adviescollege toetsing regeldruk.

² Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 2.

³ Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 2 en 3.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 3 en 19.

structies en onderbetaling zich voordoen. Wat deze zaken aantonen is dat er regelmatig misstanden zijn. Behalve de in de toelichting genoemde zaken kan verder gedacht worden aan de tien Hongaarse chauffeurs van wie de rechter onlangs oordeelde dat ze jarenlang ten onrechte niet volgens de Nederlandse arbeidsvoorwaarden zijn betaald.⁵

De leden van de VVD-fractie krijgen de indruk dat de problemen vooral veroorzaakt worden door een beperkt aantal dezelfde natuurlijke personen dat steeds weer een malafide BV⁶ of Ltd⁷ opricht. Ligt het niet voor de hand deze mensen zelf (dus de natuurlijke persoon) aan te pakken, zo vragen de leden van de VVD zich af. Zo ja, welke maatregelen heeft het kabinet hiertoe in petto? Ook bij de leden van de D66-fractie bestaat de indruk, dat er bij veel schijnconstructies meerdere rechtspersonen betrokken zijn, waar uiteindelijk slechts één of een beperkt aantal natuurlijke personen achter schuilgaat. Deze leden vragen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan het aanpakken van die natuurlijke personen. De vraag van de leden van de D66-fractie zijn in paragraaf 2.3.4. gesteld, maar worden gezien de samenhang met de vragen van de leden van de VVD-fractie hier beantwoord.

Hierover merkt de regering op dat de aanpak van natuurlijke personen, die steeds weer malafide praktijken ontwikkelen, een belangrijk element is van het bestrijden van fraude en schijnconstructies. De aanpak van natuurlijke personen staat echter niet centraal in dit wetsvoorstel. Hiervoor zijn er andere maatregelen. Zo kan de Kamer van Koophandel (KvK) op basis van artikel 4 van het Handelsregisterbesluit 2008 bij inschrijving, bijvoorbeeld wanneer een adres van een huis van bewaring wordt opgegeven, nader onderzoek doen en om bewijsstukken vragen. Artikel 5 van het Handelsregisterbesluit 2008 bevat een aantal gronden op basis waarvan KvK een inschrijving kan weigeren. Er wordt verder door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie gewerkt aan een wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en het Burgerlijk Wetboek. De internetconsultatie van dit wetsvoorstel sluit op 5 maart 2015. Dit wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen ter versterking van de rol die KvK speelt bij de bestrijding van malafide praktijken in het handelsverkeer. Het voorstel betreft onder meer de registratie en de tenuitvoerlegging van beroepsverboden en bestuursverboden. Zo is voor het civielrechtelijk bestuursverbod, dat gericht is op de bestrijding van faillissementsfraude, een wijziging van wetgeving in voorbereiding (Kamerstukken II 2013/14, 34 011). De mogelijkheid van dit civielrechtelijk bestuursverbod komt naast het bestaande, zogenoemde strafrechtelijke beroepsverbod, bedoeld in artikel 349, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Beide maatregelen strekken tot het ontnemen van de mogelijkheid aan een natuurlijk persoon om als bestuurder of feitelijk leidinggevende door middel van een rechtspersoon zijn persoonlijke aansprakelijkheid in te perken. Het wetsvoorstel strekt er ook toe om signalen over mogelijke malafide praktijken zoals opvallende of andere «verwonderadressen» te delen binnen de overheid.

De Inspectie SZW wisselt met de KvK gegevens uit over natuurlijke personen met een verhoogd risico op overtreding. Zo krijgt de Inspectie zicht op de (wijziging van) bedrijven waar deze personen bij betrokken zijn. Deze informatie wordt betrokken bij de risicoanalyse en de selectie van de te inspecteren ondernemingen. Daarnaast legt de Inspectie SZW een boete op aan de natuurlijke persoon die feitelijk leidinggevende of bestuurder is van een beboete rechtspersoon. Ook de Belastingdienst

⁵ Rb. Oost-Brabant 8 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:18.

⁶ BV: Besloten vennootschap.

⁷ Ltd: limited.

heeft zijn werkwijze hierop aangepast en pakt natuurlijke personen aan. De Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) heeft successen geboekt met rechterlijke uitspraken waarin de bestuurder aansprakelijk werd geacht. De Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten (StiPP), het pensioenfonds voor de uitzendbranche, onderzoekt samen met de SNCU welke mogelijkheden er nog meer zijn om bestuurders aansprakelijk te stellen. StiPP kan op grond van de pensioenwetgeving bestuurders aansprakelijk stellen.

Waarom is er niet voor gekozen het wetsvoorstel te beperken tot risico-sectoren, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De handhavingsrichtlijn die ketenaansprakelijkheid voorschrijft is beperkt tot de bouwsector.

De wijzigingen, die betrekking hebben op het verbeteren van de handhaafbaarheid van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), lenen zich niet voor een beperking tot sectoren. De WML is namelijk van toepassing op iedere werknemer in Nederland. Bij de openbaarmaking van inspectiegegevens is niet gekozen voor beperking tot bepaalde sectoren. Hier wordt namelijk beoogd om volledig transparant te zijn over de uitkomsten van de inspecties van de Inspectie SZW. Het ligt dan niet voor de hand om bepaalde sectoren uit te sluiten van de openbaarmaking en de aandacht alleen op bepaalde sectoren te vestigen. Ook wat betreft de wijziging in de Wet avv en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is er geen aanleiding om de wijziging alleen te laten gelden voor risicosectoren.

Voor wat betreft de ketenaansprakelijkheid is het begrijpelijk dat de leden van de VVD-fractie verwijzen naar de ketenaansprakelijkheid uit de handhavingsrichtlijn⁸ die inderdaad beperkt is tot de bouwsector. De in de handhavingsrichtlijn voorgestelde ketenaansprakelijkheid voor de bouwsector is een stap in de goede richting, maar er wordt belang gehecht aan een uniforme ketenaansprakelijkheid, waarbij als uitgangspunt geldt dat deze in de plaats kan treden van de nationale wetgeving. In Europees verband is dit de inzet. Daarom wordt gebruik gemaakt van de in de richtlijn vervatte mogelijkheid om, ten aanzien van de ketenaansprakelijkheid, verdergaande maatregelen te nemen dan waaraan op grond van de richtlijn minimaal voldaan dient te worden.⁹ Een reden om de ketenaansprakelijkheid niet te beperken tot bepaalde sectoren is dat ketens in de regel over grenzen van (cao-)sectoren heen gaan. Daarnaast kan een dergelijke beperking leiden tot ontwijkgedrag. Bedrijven zouden zich dan kunnen voordoen als een bedrijf dat niet tot die specifieke sector behoort waarvoor de ketenaansprakelijkheid geldt. Beperking zou dan weer nieuwe schijnconstructies oproepen.

De leden van de D66-fractie maken uit de definitie die de regering hanteert van het begrip schijnconstructie op, dat het hierbij volgens de regering ook gaat om constructies waarbij werkgevers «de randen van de wet opzoeken». De leden van de D66-fractie vragen de regering om te bevestigen, dat er geen sprake is van een schijnconstructie, wanneer de papieren situatie overeenkomt met de werkelijke situatie en de situatie wettelijk is toegestaan.

⁸ Richtlijn 2014/67/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁹ Dit blijkt uit artikel 12, vierde lid, van de handhavingsrichtlijn. In dit lid is bepaald dat lidstaten strengere aansprakelijkheidsregels kunnen opstellen dan in de handhavingsrichtlijn is vastgelegd en de ketenaansprakelijkheid ook uit kunnen breiden naar andere sectoren dan de bouwsector.

De regering bevestigt dat indien de papieren situatie overeenkomt met de werkelijke situatie en die situatie wettelijk is toegestaan, er inderdaad geen sprake is van een schijnconstructie. Dit wil overigens niet zeggen dat er sprake is van een gewenste situatie. Een constructie kan legaal zijn, maar onwenselijke effecten hebben. Strikt genomen is in deze gevallen geen sprake van een schijnconstructie. Toch kan het voorkomen daarvan aanleiding zijn voor de wetgever om de wet aan te passen.

De genoemde leden lezen in de toelichting bij het wetsvoorstel dat er in 2012 en in 2013 bij respectievelijk 368 en 582 werknemers een betaling onder het WML is vastgesteld. Deze leden vragen op hoeveel werknemers in deze jaren de Wet minimumloon van toepassing was. Ook vragen deze leden de regering bij hoeveel werknemers in de periode 2008–2011 jaarlijks betalingen onder het wettelijk minimumloon zijn vastgesteld. In dit kader vragen de leden van de SGP-fractie of de regering deze aantallen werknemers als een substantieel deel beschouwt van het totaal aantal bij deze inspecties betrokken werknemers. Deze leden vragen bovendien in hoeverre sprake is van een trend, wanneer slechts twee peiljaren genoemd worden. Zij vragen ook in hoeverre het verhoogde aantal geconstateerde betalingen onder het minimumloon mede een gevolg kan zijn van de geïntensiveerde controle op deze normen.

De WML is van toepassing op alle werknemers. Het totaal aantal banen in Nederland bedroeg in 2012 circa 7,5 miljoen. Daar van worden er 407.000 beloofd op maximaal minimumloonniveau en 344.000 tussen 100% en 105% van het wettelijk minimumloon.¹⁰ Voor het aantal werknemers waarbij betalingen onder het wettelijk minimumloon zijn vastgesteld wordt verwezen naar onderstaande tabel.¹¹

2008	2009	2010	2011	2012	2013
420	540	564	211	368	582

In 2012 en 2013 waren respectievelijk 59.551 en 44.913 werknemers betrokken bij arbeidsmarktfraude controles (dat wil zeggen Wav en WML gezamenlijk). In 2013 werden dus bij minder gecontroleerde werknemers meer onderbetalingen aangetroffen. Hierbij dient aangetekend te worden dat de Inspectie SZW toezicht houdt op basis van risicoanalyse. Zij richt zich daarbij op die sectoren waar een verhoogde kans is op overtreding van de arbeidswetten. Daarmee verhoogt zij de effectiviteit van de controles. Juist omdat het risicogerichte controles betreft, kunnen de resultaten van deze controles niet veralgemeniseerd worden naar bijvoorbeeld een sector of het totaal aantal werknemers. Desalniettemin lijkt over een langere reeks van jaren in ieder geval geen sprake te zijn van een (substantiële) afname van onderbetaling. Daarnaast is in deze cijfers niet zichtbaar dat in een aantal gevallen inhoudingen op het loon en verrekeningen met het loon zijn toegepast waarbij werknemers mogelijk zijn benadeeld. Voorts was in andere zaken sprake van contante loonbetaling of het verstrekken van een onbestemde onkostenvergoeding waardoor mogelijke onderbetaling niet gesignaleerd kon worden. Juist in deze laatste gevallen is sprake van schijnconstructies en daartegen zijn de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen gericht.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie van de regering op de constatering in het jaarverslag 2013 van de Inspectie SZW dat slechts in 20% van de meldingen van onderbetaling daadwerkelijk sprake was van

¹⁰ CBS statline.

¹¹ Jaarverslagen Inspectie SZW 2008 tot en met 2013.

overtreding van de wettelijke voorschriften. In hoeverre kan de omvang van de problematiek worden overschat door gebrek aan kennis en informatie, zo vragen zij.

De regering is van mening dat de omvang van de problematiek van schijnconstructies moeilijk meetbaar is. Daarbij komt dat een gedegen kennis van de wet nodig is om vast te kunnen stellen of het juiste wettelijk minimumloon is ontvangen. Daarom is het voorstelbaar dat in 20% van de meldingen een overtreding van een wettelijk voorschrift kon worden geregistreerd. Niet alle meldingen bevatten namelijk voldoende informatie om een controle te rechtvaardigen. Onderbetaling is vaak pas vast te stellen nadat intensief onderzoek is gedaan. Het feit dat harde cijfers over schijnconstructies beperkt beschikbaar zijn hangt samen met de aard van de problematiek. Het is inherent aan schijnconstructies dat personen die ze voor financieel gewin gebruiken er alles aan doen om ze aan de waarneming te onttrekken. Daarnaast is er in het algemeen en in (risico)sectoren geen sprake van een infrastructuur waarbinnen structureel data worden verzameld. Uit sectoren waarin de Inspectie SZW actief is en de sociale partners een actief handhavingsbeleid uitvoeren, zoals de uitzend- en de schoonmaaksector, komt het beeld naar voren dat er veel overtredingen plaatsvinden. Daarnaast geven meerdere incidenten met problemen rond de arbeidsvoorwaarden, zoals in de Eemshaven en bij de aanleg van snelwegen, aanleiding om maatregelen te treffen tegen het ontduiken van het minimumloon en het cao-loon. Daarom is op basis van deze cijfers uit het jaarverslag van de Inspectie SZW niet te stellen dat de omvang van de problematiek wordt overschat door gebrekkige kennis en informatie. Met de Stichting van de Arbeid¹² is de regering dan ook van mening dat de naleving en handhaving van cao's moeten worden bevorderd. Het doel is het tegengaan van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, het komen tot fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en een gelijk speelveld voor ondernemers.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de aanpak van onderbetaling, met de bijbehorende risico's en verantwoordelijkheden voor werkgevers, zich verhoudt tot de toegestane vormen van onderbetaling op basis van EU-recht. In hoeverre is het eerlijk en geloofwaardig, zo vragen zij, dat de overheid begint met het verzwaren van de lasten en verantwoordelijkheden van werkgevers, terwijl deze geaccepteerde mogelijkheden voor onderbetaling blijven bestaan. Is het logisch om te veronderstellen dat met deze voorstellen om illegale praktijken aan te pakken veel effect kan worden geboekt, zolang werkgevers het legale alternatief hebben om de arbeidskosten te beperken door onderbetaling op basis van EU-recht? De leden van de SGP-fractie vragen tevens of de regering inzichtelijk wil maken op basis van welke Europese regels het aan lidstaten niet toegestaan is om naast de harde kern van arbeidsvoorwaarden ook naleving te eisen van aanvullende arbeidsvoorwaarden, zoals het betalen van de in Nederland verplichte premies.

Naar aanleiding van deze vragen van de leden van de SGP-fractie overweegt de regering het volgende. De inzet van de regering is telkens geweest om ook in de Europese Unie te komen tot gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek. De SGP-fractie wijst er terecht op dat op dit moment inderdaad niet hetzelfde loon verschuldigd is aan werknemers die gedetacheerd zijn vanuit een andere lidstaat in de Europese Unie. Het niveau van arbeidsvoorwaarden is, zoals bij de leden van de SGP-fractie bekend, niet in elke lidstaat gelijk, maar daarin ingrijpen ligt buiten de macht van de regering. Wel wil de regering er alles aan doen om op nationaal niveau het doel van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek

¹² Advies «Naleving en handhaving van de cao», Stichting van de Arbeid, 27 juni 2014.

zo dicht mogelijk te benaderen. Vandaar het voorliggende wetsvoorstel, dat bijdraagt aan het voorkómen en oplossen van onderbetaling van werknemers.

Op Europees niveau is de inzet het komen tot regelgeving die de doelen van de regering ondersteunt. Nederland is in de eerste helft van 2016 voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Zoals aangegeven in de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan uw Kamer, is een van de prioriteiten het bevorderen van fatsoenlijk werk. In de aanloop naar het voorzitterschap wordt hiervoor steun gezocht. Het is positief dat de nieuwe eurocommissaris voor werkgelegenheid en sociale zaken, vaardigheden en arbeidsmobiliteit, mevrouw Thyssen, een «targeted review» van de detacheringsrichtlijn heeft aangekondigd, als onderdeel van een breder Mobiliteitspakket. Ook heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangedrongen op de aanpak van postbusondernemingen en de uitbreiding van de verplichte regeling van ketenaansprakelijkheid voor loon (in de handhavingsrichtlijn) naar andere economische sectoren dan alleen de bouw. Deze maatregelen zijn nodig om het draagvlak voor het vrij verkeer van werknemers en diensten en uiteindelijk het draagvlak voor de Europese Unie te vergroten.

De detacheringsrichtlijn¹³ biedt het kader voor de arbeidsvoorwaarden die van toepassing zijn bij grensoverschrijdende arbeid. In deze richtlijn is vastgelegd dat werknemers die op basis van het vrije verkeer van diensten tijdelijk in een andere lidstaat worden gedetacheerd ten minste recht hebben op de zogenaamde «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden van de staat waarin de dienstverrichting plaatsvindt. Zij hebben recht op de wettelijke minima zoals vastgelegd in de arbeidswetgeving of in een algemeen verbindend verklaarde cao, op de terreinen loon, vakantiedagen, werk- en rusttijden, regels en voorwaarden voor uitzendwerk, veiligheidsmaatregelen, maatregelen voor jongeren en zwangere werknemers en gelijke behandeling. De detacheringsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd met de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga).

Omdat alleen de minimumarbeidsvoorwaarden zijn gegarandeerd, ontstaat er in de praktijk een verschil in arbeidsvoorwaarden tussen werknemers in dienst bij Nederlandse werkgevers en gedetacheerde buitenlandse werknemers die voor de Nederlandse werkgevers werken. De komende periode zal worden benut om met de andere lidstaten en de Europese Commissie van gedachten te wisselen over de uitwerking van de detacheringsrichtlijn in de praktijk en de vraag hoe de richtlijn mogelijk kan worden aangepast om het principe van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek meer tot zijn recht te laten komen. De regering verwelkomt de aanbeveling van de SER in het advies over arbeidsmigratie om in overleg met sociale partners eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU te bevorderen en de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid om de naleving en handhaving van cao's te bevorderen.

Inzake de premiebetaling geldt als hoofdregel in de Coördinatieverordening sociale zekerheid (Verordening (EG) 883/2004) dat iemand alleen verzekerd is en socialezekerheidspremies is verschuldigd in de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht (artikel 11, derde lid). Op deze hoofdregel bestaat een tweetal uitzonderingen. De eerste betreft detachering. Een werknemer die vanuit de ene lidstaat, door een aldaar gevestigde werkgever, wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen

¹³ Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

aan de wetgeving van de eerste lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan vierentwintig maanden bedraagt (artikel 12, eerste lid). De tweede uitzondering betreft de situatie waarin sprake is van werken in twee of meer lidstaten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij chauffeurs op internationale transporten. In deze situatie geldt dat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de wetgeving van toepassing is van a) de lidstaat waar de werknemer woont, dan wel b) de wetgeving van de lidstaat waar de zetel van de onderneming of het domicilie van de werkgever waar hij voornamelijk werkzaam is zich bevindt (artikel 13, eerste lid). Gezien het dwingendrechtelijke karakter van deze EU-regels is het Nederland niet toegestaan om te eisen dat verplichte premies altijd in Nederland worden betaald. Daarom dient het zeker te zijn dat premies, als ze niet in Nederland worden afgedragen, daadwerkelijk worden betaald in een ander land. Tot op heden is het moeilijk om in het buitenland na te gaan wanneer men te maken heeft met een legitiem bedrijf of met een postbusonderneming. De handhavingsrichtlijn biedt hiervoor mogelijkheden. De richtlijn regelt gegevensuitwisseling tussen inspectiediensten, biedt handvatten voor het herkennen van postbusondernemingen en bevat afspraken over de transparantie van cao-afspraken.

Om misbruik van premieafdracht aan te pakken zijn meerdere maatregelen in gang gezet. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in zijn voortgangsrapportages aanpak schijnconstructies van 26 november 2013¹⁴ en 4 juli 2014¹⁵ aangegeven welke maatregelen dit zijn en zal in zijn volgende voortgangsrapportage (naar verwachting februari 2015) hier wederom uitvoerig op ingaan. Een van de maatregelen is dat de SVB, de Belastingdienst, Inspectie SZW en de ILT samenwerken in een pilot. In deze pilot wordt gewerkt aan extra feitenonderzoek in moeilijke gevallen door informatie van de verschillende diensten bij elkaar te brengen en gezamenlijk te analyseren aan de hand van een aantal concrete casussen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Uit het nader rapport blijkt, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat het wetsvoorstel ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat aan de Raad van State is gestuurd, op een aantal onderdelen is gewijzigd. Het is deze leden niet duidelijk wat er precies gewijzigd is. Kan de regering hier nader op ingaan en aangeven welke wijzigingen het betreft en wat de reden hiervan is? Wat vindt de regering van de geuite twijfels van de Raad van State over de effectiviteit van dit wetsvoorstel en van het advies om te zoeken naar alternatieve oplossingen? Heeft de regering naar andere oplossingen gezocht om de schijnconstructies aan te pakken, en zo ja, welke waren dit en waarom zijn deze oplossingen niet in het wetsvoorstel terecht gekomen?

De regering heeft het wetsvoorstel inderdaad op onderdelen aangepast ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel dat aan de Raad van State is gestuurd. Het advies van de Raad van State is aanleiding geweest om de ketenaansprakelijkheid op drie onderdelen te wijzigen. Daarbij moet gezegd worden dat de voorgestelde ketenaansprakelijkheid primair gericht is op het voorkomen van onderbetaling (preventie) en op het oplossen van onderbetaling indien dit alsnog voorkomt. De regering heeft ervoor gekozen in de memorie van toelichting nader te verduidelijken wanneer sprake kan zijn van niet-verwijtbaarheid. Hierdoor wordt het preventieve effect van de ketenaansprakelijkheid gestimuleerd. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven welke maatre-

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 447.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 484.

gelen voor en na de opdrachtverlening getroffen kunnen worden door de opdrachtgever. Door dergelijke maatregelen te nemen ligt het in de lijn der verwachting dat eventuele onderbetaling de opdrachtgever niet kan worden verweten. Uiteindelijk is het aan de rechter om te beoordelen of in een specifieke situatie terecht een beroep wordt gedaan op niet-verwijtbaarheid. Opdrachtgevers krijgen door deze verduidelijking meer zekerheid over de vraag wanneer zij niet aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de voldoening van loon. Dergelijke maatregelen kunnen ook bestaan uit de introductie van een keurmerk of certificaat. Een keurmerk of certificaat dient wel een goede waarborg te bieden dat onderbetaling in een keten niet voorkomt en indien het onverhoopt toch voorkomt, wordt opgelost. Bij de te treffen maatregelen heeft de regering in de memorie van toelichting ook concrete voorbeelden genoemd van inspanningen die van grote en kleine opdrachtgevers kunnen worden verwacht en voorbeelden van bepalingen die opdrachtgevers in het contract met opdrachtnemers kunnen opnemen.

Ten tweede heeft de regering op het onderdeel ketenaansprakelijkheid nog een andere wijziging aangebracht ten opzichte van de versie die aan de Afdeling advisering van de Raad van State is gestuurd. In het wetsvoorstel is nu opgenomen dat de werkgever en diens opdrachtgever hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de voldoening van het verschuldigde loon. In het oorspronkelijke wetsvoorstel diende de werknemer eerst de werkgever aan te spreken en indien de onderbetaling niet werd opgelost kon hij onder de voorwaarden zoals opgenomen in het wetsvoorstel (artikel II, onderdeel A, artikel 616b lid 2, onderdelen a tot en met d) de opdrachtgever van de werkgever aanspreken. In het aangepaste wetsvoorstel wordt de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid sterk vergroot doordat nu de werkgever en diens opdrachtgever tegelijk kunnen worden aangesproken.

Ten derde heeft de regering een wijziging aangebracht in de stap naar de hoofdopdrachtgever in geval van ernstige onderbetaling. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel kon een werknemer bij ernstige onderbetaling de hoofdopdrachtgever aanspreken, indien hij eerst zijn werkgever had aangesproken op voldoening van het verschuldigde loon en de hoofdopdrachtgever hierover had geïnformeerd. De regering heeft hieraan toegevoegd dat na het informeren van de hoofdopdrachtgever, deze zes maanden de tijd krijgt om de situatie van onderbetaling op te lossen. Pas daarna kan de werknemer de hoofdopdrachtgever aansprakelijk stellen voor de voldoening van het loon (en dus de tussenliggende schakels overslaan). Dit stimuleert preventieve maatregelen. Uitgangspunt blijft wel dat de werknemer eerst zijn werkgever, diens directe opdrachtgever of beiden aanspreekt. De regering is van mening dat de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid aanzienlijk is verbeterd door de hiervoor omschreven wijzigingen.

De regering had in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen dat verrekeningen met het wettelijk minimumloon niet meer zijn toegestaan. De regering heeft geëxpliciteerd dat ook inhoudingen op het wettelijk minimumloon in principe niet meer worden toegestaan. De regering heeft hiervoor gekozen om te voorkomen dat misstanden die zich voordoen bij verrekeningen, zich gaan voordoen onder het mom van inhoudingen en te borgen dat een werknemer de vrije beschikking krijgt over zijn minimumloon.

Ten slotte heeft de regering in het wetsvoorstel opgenomen dat de wet na drie jaar zal worden geëvalueerd. Dit om de effecten van de wet na inwerkingtreding op korte termijn in kaart te brengen.

De regering heeft andere oplossingen voor de voorgestelde volgtijdelijke ketenaansprakelijkheid overwogen. Een alternatief is de hoofdelijke aansprakelijkheid, waar de Afdeling advisering van de Raad van State ook op wijst. De regering heeft in eerste instantie de hoofdelijke aansprakelijkheid overwogen. Dit is ook aangegeven in de voortgangsrapportage van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 november 2013.¹⁶ In een model met hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele keten zal veelal de meest solvabele partij worden aangesproken. Dit zal in de regel de hoofdopdrachtgever zijn. Om te voorkomen dat bij een hoofdelijke aansprakelijkheid al te gemakkelijke aansprakelijkstelling van de hoofdopdrachtgever plaats zou vinden, werd aan deze vorm van aansprakelijkheid vrijwaring gekoppeld. Bij de uitwerking hiervan bleken echter ook aan vrijwaring bezwaren te kleven. Vrijwaring zou leiden tot een substantiële verhoging van de regeldruk (nalevingskosten). De regering achtte en acht het van belang dat de ketenaansprakelijkheid daadwerkelijk de (rechts)positie van de werknemer in een keten moet verbeteren. Wanneer vrijwaring mogelijk gemaakt wordt, moet die wel zodanig vorm gegeven worden dat de kans op onderbetaling in een keten daadwerkelijk geminimaliseerd wordt. Hoe groter de kans dat een vrijwaringsregeling leidt tot correcte loonbetaling hoe groter de regeldruk van de regeling. Bovendien bleek één vorm van vrijwaring voor alle opdrachten en sectoren moeilijk te realiseren. In de ene situatie is de administratieve last disproportioneel hoog en in de andere situatie geeft de vrijwaring onvoldoende bescherming tegen onderbetaling. Het gevolg van vrijwaring is ook dat het alleen vooraf bepaalde waarborgen geeft. Als desalniettemin toch onderbetaling voorkomt, is er geen prikkel voor opdrachtgevers om corrigerend op te treden.

De regering stelt zich op het standpunt dat een mogelijkheid tot vrijwaring afbreuk doet aan de effectiviteit van het wetsvoorstel en niet past in het stelsel dat alleen een uitzondering kent op aansprakelijkheid bij niet-verwijtbaarheid van een opdrachtgever.

Vanwege de nadelen aan de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele keten is in overleg met sociale partners gekozen voor de volgtijdelijke ketenaansprakelijkheid gecombineerd met een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de werkgever en diens opdrachtgever. Hierbij is geen (ex ante) vrijwaring mogelijk, maar kan (ex post) bij aansprakelijkstelling wel worden aangevoerd dat men niet-verwijtbaar is. Aangezien de onderbetaling geschiedt door de werkgever en zijn directe opdrachtgever de meest directe invloed heeft op de werkgever, heeft de regering gekozen voor een regeling waarin de werknemer eerst zijn werkgever, diens directe opdrachtgever of beiden moet aanspreken voordat hij een hogere schakel kan aanspreken.

2.1. Verbeteren handhaafbaarheid Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de verplichting tot girale uitbetaling niet geldt voor de vakantiebijslag. Zij vragen of en zo ja hoe vaak bij de Inspectie SZW signalen van fraude bij het in natura uitbetalen van de vakantietoelage zijn binnengekomen. En ligt het niet in de rede, zo vragen deze leden, om de werkgever eveneens te verplichten ook de minimumvakantiebijslag giraal te betalen, dan wel andere maatregelen te nemen om te zorgen dat werknemers de minimumvakantiebijslag daadwerkelijk ontvangen.

Voor zover dit valt na te gaan, zijn bij de Inspectie SZW in de afgelopen vier jaren geen signalen van fraude bekend in verband met het in natura uitbetalen van de wettelijke minimumvakantiebijslag ontvangen. Wat de

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 447.

wijze van uitbetalen van de wettelijke minimumvakantiebijslag betreft heeft de regering overwogen dat deze geen onderdeel uitmaakt van het wettelijk minimumloon dat is bedoeld als maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid waarmee men in de primaire levensbehoeften kan voorzien. De wettelijke minimumvakantiebijslag is in feite een surplus op dit wettelijk minimumloon. De regering laat de mogelijkheid om de minimumvakantiebijslag anders dan giraal uit te betalen dan ook in stand.

De leden van de PvdA-fractie vinden het een goede zaak dat verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijk minimumloon, bron van onderbetaling en uitbuiting, niet meer worden toegestaan. De leden van deze fractie vragen of dit ook betekent dat verrekening van kosten voor huisvesting en ziektekostenverzekeringen, waar de Inspectie SZW in de handhaving nu een uitzondering voor maakt, straks niet meer is toegestaan.

Deze vraag van de leden van de fractie van de PvdA wordt bevestigend beantwoord. In paragraaf 2.1.3 wordt verder op dit thema ingegaan naar aanleiding van vragen van de fracties van de VVD, D66 en de SGP.

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat ten aanzien van inhoudingen en verrekeningen met het loon een overgangstermijn van zes maanden wordt gehanteerd om partijen de kans te geven zich in te stellen op de nieuwe bepalingen. Deze leden vragen wanneer de inwerkingtreding van deze nieuwe bepalingen is voorzien. Is dit zes maanden na inwerkingtreding van de wet, of kan dit ook een eerder moment zijn? En, zo vragen de genoemde leden, hoe verhoudt deze overgangstermijn zich tot de andere bepalingen om de handhaafbaarheid van de WML te verbeteren, kunnen deze bepalingen onverkort worden ingevoerd.

Voor een latere inwerkingtreding van de bepalingen over de verrekening en inhouding op het minimumloon van vermoedelijk zes maanden is gekozen om in die gevallen, waarin sprake is van bestaande verrekeningen met en inhoudingen op het loon waardoor minder dan het wettelijk minimumloon wordt uitbetaald, werkgevers en werknemers in de gelegenheid te stellen de bestaande werkwijze af te bouwen en zo nodig een andere afspraak te maken over het vereffenen van gemaakte kosten en rekeningen. Voor bijvoorbeeld veel seizoenarbeid zal gelden dat het lopende contract na zes maanden zal zijn afgelopen, zodat in die gevallen de gehanteerde wijze van verrekeningen of inhoudingen niet gewijzigd hoeft te worden. Bij het aangaan van nieuwe afspraken kan men uiteraard direct op de nieuwe wetgeving anticiperen.

Bij andere voorstellen die betrekking hebben op de WML, zoals de plicht tot girale uitbetaling van het wettelijk minimumloon en de specificatie van de loonstrook, geldt het aspect van mogelijk te wijzigen afspraken tussen werkgever en werknemer niet. Latere inwerkingtreding van de verplichtingen van de werkgever tot girale uitbetaling van het wettelijk minimumloon en de specificatie van de loonstrook wordt door de regering niet noodzakelijk geacht. De termijn van zes maanden wordt vastgesteld aan de hand van de dag van publicatie van de wet in het Staatsblad.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om verrekeningen en inhoudingen niet toe te staan op het cao-loon in plaats van het wettelijk minimumloon. Dezelfde vraag hebben de leden van de fracties van D66 en de SGP verderop in het verslag gesteld.

De WML voorziet in een minimumbeloning als maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid waarmee de werknemer in staat wordt gesteld te voorzien in de primaire levensbehoeften. De regering maakt zich hard voor de volledige uitbetaling van dit wettelijk minimum en ziet daarop toe middels de bestuursrechtelijke handhaving van de WML die in 2007 in de wet is opgenomen. In het wetsvoorstel is een aantal aanvullende maatregelen opgenomen om uitbetaling van het wettelijk minimumloon en het toezicht daarop te verbeteren, zoals het niet langer toestaan van verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijk minimumloon. Ook ten aanzien van deze maatregel is het uitgangspunt dat gegarandeerd wordt dat een werknemer als tegenprestatie voor zijn arbeid in ieder geval het wettelijk minimumloon ontvangt.

Voor het bovenwettelijke deel van het loon geldt de contractvrijheid tussen werkgever en werknemer en daartoe behoort ook de vrijheid om inhoudingen op het loon of het verrekenen met het loon toe te passen, waarbij het Burgerlijk Wetboek (BW) het wettelijk kader geeft. Bij niet-naleving van de relevante artikelen uit het BW kan de werknemer indien nodig een civielrechtelijke procedure starten. De mogelijkheden voor civielrechtelijke handhaving worden versterkt als gevolg van de invoering van de ketenaansprakelijkheid.

De vragen van de leden van de SP-fractie over de delegatiebepaling waardoor bij algemene maatregel van bestuur (amvb) verrekeningen en inhoudingen wel worden toegestaan, worden beantwoord in paragraaf 2.1.3, omdat dit thema daarin uitgebreid aan de orde komt naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van D66, de SGP en de VVD.

De leden van de fractie van de SP vragen op welke wijze de regering kan waarborgen dat werknemers niet de dupe worden van eventuele kosten die werkgevers buiten de loonstrook om bij de werknemer in rekening brengen.

De regering kan niet waarborgen dat werknemers niet benadeeld worden door het in rekening brengen van kosten buiten de loonbetaling om. Dat betreft een civielrechtelijke aangelegenheid tussen werkgever en werknemer.

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat, hoewel elke betaling onder het minimumloon er een te veel is, betaling onder het wettelijk minimumloon slechts in beperkte mate voorkomt. Deze leden vragen wat het verwachte gevolg is van de voorgestelde maatregelen: zal het aantal werknemers dat minder betaald krijgt dan het wettelijk minimumloon stijgen, doordat na invoering van deze maatregelen veel beter inzichtelijk is voor de Inspectie SZW dat het wettelijk minimumloon niet wordt nageleefd? Of zal het aantal onderbetalingen dalen, doordat de wet beter handhaafbaar wordt, zo vragen zij.

In antwoord op deze vragen van de leden van de fractie van D66 wordt er op gewezen, dat het niet zo is dat alleen maar sprake is van onderbetaling als de Inspectie SZW dat vastgesteld heeft. Een probleem bij schijnconstructies is nu juist dat er wel vermoedens van onderbetaling zijn, maar dat de Inspectie SZW de onderbetaling niet voldoende hard kan maken. De mate waarin onderbetaling voorkomt kan niet worden afgeleid uit de handhavingsresultaten van de Inspectie SZW. Inspecties vinden immers plaats op basis van risicoanalyses. Het aantal boetes of het aantal onderbetaalde werknemers kan daarom niet geëxtrapoleerd worden naar de hele populatie werkgevers en werknemers. Deze vraag wordt dan ook zo begrepen dat de leden van de fractie van D66 willen weten of de regering verwacht dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meer

boeterapporten worden opgemaakt, omdat onderbetaling beter vast te stellen is, of dat minder overtredingen plaats zullen vinden omdat het risico van een boete voor werkgevers te groot wordt.

Beide «bewegingen» zijn mogelijk. Enerzijds kan verwacht worden dat meer boeterapporten worden opgemaakt omdat onderbetaling eenvoudiger vast te stellen is, bijvoorbeeld omdat de eisen aan de loonstrook aangescherpt zijn en straks transparantie over het doel van onkostenvergoedingen bestaat. Bovendien worden nieuwe beboetbare feiten geïntroduceerd in de WML. Anderzijds zal de naleving verbeteren en zullen minder overtredingen plaatsvinden, omdat loon niet langer contant betaald mag worden en onderbetaling dus niet langer op deze wijze verdonkeremaand kan worden. Het is niet bij voorbaat een kwestie van meer boetes of minder overtredingen, maar van mogelijk meer boetes en minder overtredingen. Dit laat onverlet dat ervan uit wordt gegaan dat op termijn het aantal onderbetalingen afneemt. Het doel van deze maatregelen is immers het bevorderen van een eerlijkere arbeidsmarkt.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de handhaving van de WML door de Inspectie SZW door deze maatregelen aan efficiëntie zal winnen. Deze leden concluderen hieruit dat de Inspectie SZW dan met dezelfde personele inzet, meer inspecties kan uitvoeren. Acht de regering deze conclusie gerechtvaardigd en hoeveel extra inspecties kan de Inspectie SZW dan uitvoeren, zo willen deze leden weten.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden maatregelen geïntroduceerd die de handhaving van de WML vergemakkelijken. Zo wordt de werkgever bijvoorbeeld verplicht het minimumloon giraal te betalen en kan niet langer sprake zijn van kasbewijzen of kwitanties. Hierdoor kost het de inspecteur minder tijd om vast te stellen of sprake is van betaling van het minimumloon en kan de handhaving van de WML door de Inspectie SZW aan efficiëntie winnen.

Tegelijkertijd worden met dit wetsvoorstel nieuwe beboetbare feiten geïntroduceerd, zoals het verbod op verrekeningen en inhoudingen en de verplichting om giraal te betalen. Omdat meer gedragingen beboetbaar worden, kan de doorlooptijd van een onderzoek oplopen. Het is niet mogelijk om op voorhand reeds te concluderen of en in hoeverre de Inspectie SZW ten gevolge van dit wetsvoorstel meer inspecties kan uitvoeren. Zoals de regering in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 1.1 heeft aangegeven zorgt dit wetsvoorstel er wel voor dat de Inspectie SZW in bepaalde gevallen efficiënter kan controleren.

2.1.1. Transparante loonstrook en onkostenvergoedingen

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met het voorstel om de eisen voor een transparante loonstrook te verscherpen, zodat werknemers beter kunnen controleren of zij het juiste loon hebben ontvangen. Zij steunen het voorstel om onbestemde onkostenvergoedingen op de loonstrook niet langer toe te staan en zijn met de regering van oordeel dat onkostenvergoedingen die bedoeld zijn om noodzakelijke kosten te dekken die samenhangen met het vervullen van de dienstbetrekking, geen deel behoren uit te maken van het wettelijk minimumloon. Wel vragen zij zich af waarom de regering zich beperkt tot het wettelijk minimumloon en het voor de overige lonen kennelijk geen probleem vindt als de onkostenvergoeding met het loon wordt verrekend. (Deze vraag is in het verslag opgenomen in paragraaf 2.1.3.).

Bij het tegengaan van onderbetaling is transparantie over het betaalde loon essentieel. De beschikbaarheid van een transparante loonstrook is in dat kader een basisvereiste, zowel voor de werknemer die zo zelf kan controleren of hij het juiste loon heeft ontvangen als voor het toezicht op de naleving van de wet. In dit wetsvoorstel is daarom, als één van de aanvullende maatregelen om uitbetaling van het wettelijk minimumloon en het toezicht daarop te verbeteren, de verplichting opgenomen om op de loonstrook de opbouw van de beloning te specificeren.

Bij het verstrekken van een onkostenvergoeding krijgt de werknemer een bedrag betaald ter vergoeding van kosten die hij heeft gemaakt. Artikel 1, zesde lid, onder f van de WML bepaalt dat vergoedingen, voor zover zij geacht kunnen worden te strekken tot bestrijding van noodzakelijke kosten die de werknemer heeft te maken in verband met zijn dienstbetrekking, geen bestanddeel vormen van het loon. Ook de zogenoemde detachingsrichtlijn bepaalt dat onkostenvergoedingen die betrekking hebben op noodzakelijke kosten in verband met de detachering geen onderdeel zijn van het wettelijk minimumloon. Het wettelijk kader is duidelijk over de positie van onkostenvergoedingen bij de beloning.

In de praktijk blijkt echter dat werkgevers onkostenvergoedingen verstrekken zonder aan te geven voor welke kosten deze vergoedingen zijn bedoeld. Zonder contra-indicaties dient de onkostenvergoeding beschouwd te worden als een deel van het minimumloon. Door onduidelijk te zijn over het doel van de onkostenvergoeding kan de werkgever mogelijk een financieel voordeel behalen ten koste van de werknemer die dan zelf moet opdraaien voor kosten die noodzakelijk zijn voor zijn werk. Aan deze ongewenste handelwijze maakt dit wetsvoorstel nu een einde door de werkgever te verplichten op de loonstrook te specificeren voor welke onkosten de vergoeding is bedoeld. De toezichthouder kan dan vaststellen of een onkostenvergoeding een bestanddeel is van het wettelijk minimumloon of niet en een bestuurlijke boete opleggen en onder dwangsom nabetaling afdwingen als de onkostenvergoeding ten onrechte als bestanddeel van het minimumloon is meegeteld.

Voorzover het gaat om beloning boven het niveau van het wettelijk minimumloon betreft het afspraken tussen werkgever en werknemer. De overheid heeft daar geen bemoeienis mee. Ook voor de loonopgave inzake loon boven het wettelijk minimumloon gelden de in artikel II, onderdeel B, voorgestelde verplichtingen dat de bedragen, waaruit het loon is samengesteld, en de bedragen die op het loon worden ingehouden, moeten worden gespecificeerd.

De vragen van de VVD over de inhoudingen ten behoeve van de huisvesting die in het verslag zijn opgenomen in paragraaf 2.1.1. zijn bij de beantwoording opgenomen in paragraaf 2.1.3, waarin vergelijkbare vragen van de leden van andere fracties worden beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD wijzen op de zogeheten ET-regeling¹⁷ die gaat over extraterritoriale kosten die worden gemaakt voor arbeidsmigranten. Deze kosten kunnen onbelast worden vergoed. Als werkgevers de kosten voor huisvesting niet meer kunnen inhouden zal de ET regeling dan ook grotendeels vervallen waardoor een werknemer netto minder overhoudt, zo vragen deze leden.

Op grond van de fiscale ET-regeling kunnen bepaalde extraterritoriale kosten van een buitenlandse uitzendkracht onbelast worden vergoed of verstrekt. Omdat het gaat om noodzakelijke kosten die samenhangen met

¹⁷ ET-regeling: Uitruil van extraterritoriale kosten.

de arbeid in Nederland vormt een dergelijke onkostenvergoeding geen loonbestanddeel en maakt deze onkostenvergoeding ook geen deel uit van het wettelijk minimumloon.

In aansluiting op deze afspraken is in cao's voor uitzendkrachten een regeling opgenomen over de uitruil van (bruto) loon tegen een vrije vergoeding of verstrekking van extraterritoriale kosten. De werkgever kan met de arbeidsmigrant overeenkomen dat hij een deel van zijn brutoloon inlevert tegen de onbelaste vergoeding of vrije verstrekking. De uitruil van loon is echter alleen mogelijk voor het loon boven het wettelijk minimumloon. Het verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon heeft dan ook geen gevolgen voor de toepassing van de fiscale ET-regeling.

2.1.2. Girale loonuitbetaling

De leden van de D66-fractie vragen in welk deel van de gevallen waarin in 2012 en 2013 een betaling onder het WML is vastgesteld, sprake was van contante loonuitbetaling. Deze leden vragen tevens wat de hoogte van de bestuurlijke boete is, als het WML niet giraal wordt uitbetaald.

Bij (gedeeltelijke) contante betaling van het minimumloon is het zeer lastig vast te stellen of inderdaad sprake is van betaling van het minimumloon. Kwitanties of handtekeningen kunnen vervalst zijn. Om die reden is niet aan te geven in hoeveel gevallen er sprake is geweest van onderbetaling van het minimumloon door contante uitbetaling. In veel gevallen heeft de Inspectie SZW immers niet vast kunnen stellen dat sprake was van een onderbetaling van het minimumloon.

De hoogte van de op te leggen boete wordt vastgelegd in de Beleidsregels boeteoplegging Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Bij het vaststellen van de boetehoogte zal een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds het feit dat het een overtreding van administratieve aard is die niet direct gepaard hoeft te gaan met onderbetaling en anderzijds de noodzaak dat de boete hoog genoeg moet zijn om de werkgever die nu nog contant betaalt ertoe aan te zetten om het loon giraal uit te betalen. De boetebedragen worden gelijktijdig met de publicatie van de wet bekend gemaakt.

De leden van de fracties van D66 en de SGP vragen waarom de verplichting tot girale betaling alleen het WML betreft en niet het contractloon.

In paragraaf 2.1. is antwoord gegeven op een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie waarbij het niet ging om de verplichting tot girale loonuitbetaling, maar om het verbod op inhoudingen en verrekeningen dat wel geldt voor het wettelijk minimumloon, maar niet voor het bovenwettelijke loon. In het antwoord op deze vraag is aangegeven waarom de regering de grens legt op het niveau van het wettelijk minimumloon en waarom de maatregelen zich niet uitstrekken tot het bovenwettelijke deel van het loon, waarvoor contractsvrijheid geldt en waarover partijen afspraken kunnen maken. Dezelfde argumentatie geldt ten aanzien van de verplichting tot girale loonbetaling.

2.1.3. Verrekeningen en inhoudingen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 11 van de EU Handhavingsrichtlijn. Zij vragen waarom de regering met het voorstel het loonbegrip in de EU Handhavingsrichtlijn verengt tot het minimumloon als het gaat om de

verrekening van onkostenvergoedingen. In hoeverre is dit consistent met de ketenaansprakelijkheid die wel voor het hele loon geldt, zo vragen deze leden.

Op grond van artikel 11 van de handhavingsrichtlijn dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat gedetacheerde werknemers een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen en een gerechtelijke of administratieve procedure kunnen starten wanneer werknemers van oordeel zijn dat zij verlies of schade hebben geleden doordat de geldende regels niet worden toegepast. Meer specifiek bepaalt artikel 11, zesde lid, dat de werkgever van een gedetacheerde werknemer aansprakelijk is voor aanspraken die voortvloeien uit de contractuele relaties tussen werkgever en de gedetacheerde werknemer. Gedetacheerde werknemers moeten hun achterstallig loon kunnen ontvangen en buitensporige kosten die op het loon zijn ingehouden of ermee zijn verrekend terug kunnen krijgen.

Thans is in de Nederlandse wetgeving hierin al voorzien. De werknemer heeft de mogelijkheid om een civielrechtelijke procedure aan te spannen tegen de werkgever om hem aan zijn contractuele verplichtingen te houden en bijvoorbeeld voldoening van achterstallig loon af te dwingen. Hiermee wordt voldaan aan artikel 11 van de richtlijn. Het huidige artikel 7:623 BW verbiedt verrekeningen op het deel van het loon dat niet vatbaar is voor beslag. Het gegeven dat de regering thans inhoudingen op en verrekeningen met het wettelijk minimumloon niet langer toestaat, behoudens enkele in de wet opgenomen uitzonderingen, en daarop middels bestuursrechtelijke handhaving op de betaling van het minimumloon toeziet, doet op geen enkele wijze afbreuk aan het loonbegrip zoals dat op grond van de voornoemde richtlijn voortvloeit uit de contractuele relatie tussen de werkgever en de werknemer. Voor het bovenwettelijke deel van de beloning geldt de civielrechtelijke handhaving. De mogelijkheden voor civielrechtelijke handhaving worden versterkt als gevolg van de invoering van de ketenaansprakelijkheid.

Hierdoor is er geen sprake van inconsistentie tussen het verbod op verrekeningen op het loon tot het niveau van het wettelijk minimumloon en de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid die zich mede tot de bovenwettelijke beloning uitstrekt.

De leden van de D66-fractie merken op dat, waar het gaat om de zorgverzekering, werkgevers dit vrijwillig voor hun werknemers verzorgen. De meerwaarde voor de werkgever is hier beperkt, aangezien een onverzekerde werknemer niet tot extra lasten voor de werkgever leidt. De genoemde leden achten het voorstelbaar dat werkgevers in grote mate zullen afzien van het regelen van de zorgverzekering, wanneer zij door een verbod op het inhouden van de premie op het salaris, een debiteurenrisico gaan lopen op de premie. In dat geval achten deze leden het goed mogelijk, dat meer werknemers zich niet zullen verzekeren. Is het middel in dat geval niet erger dan de kwaal en heeft de regering rekening gehouden met dit effect, zo vragen zij. De leden van deze fractie vragen of de regering heeft overwogen om voor de Zvw-premie¹⁸ een uitzondering te maken op het verbod op verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijk minimumloon.

Voorop staat het uitgangspunt dat de werknemer de vrije beschikking dient te hebben over het volledige wettelijk minimumloon om in zijn of haar primaire levensbehoeften te voorzien. Het toestaan van inhoudingen op het wettelijk minimum doet afbreuk aan dit uitgangspunt, ook als het gaat om de inhouding van de kosten van de premie voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). Het is natuurlijk altijd mogelijk dat werkgever en werk-

¹⁸ Zvw: zorgverzekeringswet.

nemer overeenkomen om de kosten van deze premie via een automatische incasso te voldoen. Deze mogelijkheid biedt een goede optie aan werkgevers om hun bemiddelende rol tussen verzekeraar en werknemer voort te zetten.

Een uitzondering op het verbod op verrekeningen en inhoudingen voor de Zvw-premie is niet overwogen.

Een soortgelijke vraag hebben de leden van de D66-fractie over de verrekening van de huisvestingskosten met het loon. Als werkgevers de huisvesting van hun werknemers niet meer mogen verrekenen, is er de mogelijkheid dat zij deze dienstverlening niet meer zullen aanbieden. Een ander risico is dat de transparantie over de huisvestingskosten verdwijnt, omdat deze niet meer zichtbaar zijn op de loonstrook. Dan bestaat het risico dat er nieuwe misstanden ontstaan, bijvoorbeeld doordat malafide uitzendbureaus hun werknemers onder druk zetten om contant een te hoog huurbedrag te betalen. Welke risico's ziet de regering op dit vlak, zo willen deze leden weten.

Voor de verrekening van huisvestingskosten geldt dat dit op grond van artikel 7:632 van het BW slechts kan plaatsvinden op het bedrag boven het minimumloon, voor zover de werkgever in die huisvesting voorziet en schriftelijk een huuroverkomst is aangegaan. In geval de werkgever niet in de huisvesting voorziet, zou de werknemer schriftelijk volmacht kunnen verlenen voor een inhouding, waarbij de werkgever de betaling aan de verhuurder voldoet. Ook bij huisvestingskosten is het mogelijk om via bijvoorbeeld een automatische incasso die door de werknemer wordt afgegeven de huurkosten te betalen of daar anderszins duidelijke en strikte afspraken over te maken. De leden van de fractie van D66 wijzen op het risico dat transparantie over de huisvestingskosten verdwijnt als deze niet meer op de loonstrook staan. Hierbij is relevant dat transparantie van de huisvestingskosten door vermelding op de loonstrook een administratieve vereiste zou worden die een groot deel van zijn waarde verliest als de verrekening of inhouding voorts moet worden toegestaan. Transparantie via de loonstrook leidt uit zichzelf niet tot het voorkomen of beter kunnen aanpakken van misstanden ten aanzien van de huisvesting. Dat geldt ook ten aanzien van de beschreven situatie waarin malafide uitzendbureaus hun werknemers onder druk zetten om contant een te hoog huurbedrag te betalen. Helaas is een dergelijke praktijk ook mogelijk als inhouding op het wettelijk minimumloon zou blijven toegestaan.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat haar opvatting is over een alternatief, om alleen verrekeningen met het minimumloon te verbieden, maar inhoudingen toe te staan, mits deze afzonderlijk en expliciet op de loonstrook inzichtelijk worden gemaakt.

De regering staat op het standpunt dat het wettelijk minimumloon volledig uitbetaald dient te worden aan de werknemer en dat hij de vrije beschikking over dit loon dient te hebben. Juist ook op het gebied van verrekeningen en inhoudingen doen zich onwenselijke situaties voor waarbij de werkgever financieel voordeel behaalt ten koste van de werknemer. Dat is niet acceptabel als dat ertoe leidt dat de werknemer minder loon ontvangt dan wettelijk minimaal is vereist. Hierbij wordt voorts verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de transparantie van de loonstrook in relatie tot verrekenende kosten van huisvesting.

De vragen van de leden van de fractie van D66 waarom het verbod op verrekeningen en inhoudingen alleen het wettelijk minimumloon betreft, en niet het contractloon is reeds beantwoord in paragraaf 2.1, waarin de leden van de fractie van de SP dezelfde vraag hebben gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat de doelstelling van de WML meebrengt dat de werknemer de vrije beschikking moet hebben over het volledige WML-bedrag. Zij vragen waarom de werknemer niet de vrije beschikking zou hebben over het WML-bedrag wanneer hij vrijwillig is overeengekomen een deel van dit bedrag in natura te ontvangen. Wanneer de verrekeningen dienen om te voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften wordt daarmee toch juist de doelstelling van de WML gediend, zo stellen zij.

Er wordt allereerst op gewezen dat loon in natura iets anders is dan het toepassen van verrekeningen. Van loon in natura is sprake als een gedeelte van het loon niet in geld (contant of giraal) wordt uitbetaald. Daar staat in principe geen verrekening tegenover. Het huidige artikel 6, eerste lid, van de WML, bepaalt dat onder het wettelijk minimumloon alleen geldelijke inkomsten worden verstaan. Loon in natura is ook nu al geen onderdeel van het minimumloon.

In artikel 7:632 BW is een aantal vorderingen opgenomen die de werkgever kan verrekenen (tot de beslagvrije voet), zoals boetes en verschuldigde schadevergoeding. De werknemer hoeft niet in te stemmen met de verrekeningen door de werkgever. Naast verrekeningen is in artikel 7:631 BW de mogelijkheid opgenomen om bedragen in te houden ten behoeve van betalingsverplichtingen aan derden. Dit is alleen toegestaan na een schriftelijke volmacht van de werknemer.

Wat betreft de suggestie van de leden van de fractie van de SGP dat het verrekenen of inhouden van kosten die de werkgever heeft gemaakt voor verstrekkingen in natura past binnen het uitgangspunt dat de werknemer de vrije beschikking over het wettelijk minimumloon moet hebben, wordt gewezen op de voorkomende praktijken waarbij onredelijke kosten en kosten die niet in verhouding staan tot de door de werkgever geboden voorzieningen worden verrekend. Werknemers en dan zeker arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zijn kwetsbaar en staan meer dan eens onder druk om in te stemmen met onredelijke verrekeningen en inhoudingen. Op papier lijkt het dan alsof zij hun loon krijgen, maar in werkelijkheid wordt dit afgeroomd door verrekeningen en inhoudingen, die in strijd zijn met de artikelen 7:631 en 632 BW. Dat is een van de vormen van schijnconstructies die de regering aan wil pakken. Pas als men het volledige loon in handen heeft kan men dit naar eigen goeddunken besteden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het uitgangspunt huldigt dat werknemers nu voldoende geïnformeerd en voorbereid kunnen worden geacht ten aanzien van werken en wonen in Nederland, terwijl voor de werknemers uit een deel van de genoemde lidstaten geldt dat zij pas recent het vrije verkeer in Nederland genieten.

Al vele jaren wordt samengewerkt met de Midden- en Oost-Europese lidstaten waarvan veel onderdanen op de Nederlandse arbeidsmarkt actief zijn. Dat gold ook voor de periode dat nog geen sprake was van vrij verkeer van werknemers. Ten behoeve van de informatie aan (arbeids)migranten uit de Europese Unie is de brochure Nieuw in Nederland uitgebracht. Deze is vertaald in de diverse Europese talen en beschikbaar gesteld op de websites van rijksoverheid.nl en de Inspectie SZW en verspreid via gemeenten en andere kanalen. Via advertenties op Google in verschillende talen worden arbeidsmigranten ook geattendeerd op de brochure. De brochure is via de Nederlandse ambassades ook verspreid in de EU-landen. Daarnaast is de capaciteit op de ambassade in Polen en die in Bulgarije en Roemenië (werknemers uit die beide landen genieten vrij werknemersverkeer sinds 1 januari 2013) tijdelijk uitgebreid met als

specifieke taak onder meer het geven van voorlichting aan arbeidsmigranten voor hun vertrek naar Nederland.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het niet in de rede ligt de redenering ten aanzien van het verrekenen met het minimumloon ook toe te passen op het loon dat boven het minimumloon ligt. Zij vragen in hoeverre volgens de regering het risico bestaat dat werknemers die net boven het minimumloon betaald worden door onterechte verrekeningen slechter af zijn dan werknemers die het minimumloon ontvangen.

De vraag waarom het verbod op het verrekenen met het loon is beperkt tot het niveau van het wettelijk minimumloon is reeds beantwoord in paragraaf 2.1. Het risico waar de leden van de fractie van SGP op wijzen, namelijk dat de werknemer die meer verdient dan het wettelijk minimumloon door een verrekening op zijn loon slechter af is dan een werknemer die exact het wettelijk minimumloon verdient zal zich niet voordoen, omdat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld door wijziging van artikel 7:632 BW, dat niet verrekend mag worden met het gedeelte van het loon dat als wettelijk minimumloon kan worden aangemerkt. Alleen met het bovenwettelijke deel van het loon mag verrekend worden. Als rekenvoorbeeld: als een werknemer € 100 meer verdient dan het wettelijk minimumloon, mag slechts € 100 verrekend worden met zijn loon. Wordt € 150 verrekend, dan is sprake van onderbetaling van € 50 en kan de Inspectie SZW handhavend optreden.

De leden van deze fractie vragen hoe de regering zich rekenschap geeft van het risico dat noodzakelijke voorzieningen als een zorgverzekering en huisvesting juist door het verbieden van verrekening onder druk komen te staan, met name bij werknemers die slechts enkele maanden in Nederland werkzaam zijn. Zij vragen hoe de regering zich, in het licht van de beoogde bescherming van de noodzakelijke levensbehoeften, bijvoorbeeld rekenschap geeft van de kans dat veel werknemers niet langer kunnen rekenen op de voordelen van een collectieve zorgverzekering. Onderkent de regering dat werkgevers en zorgverzekeraars met incasso-problemen en administratieve rompslomp geconfronteerd kunnen worden wanneer werknemers zelf volledig zorg dragen voor hun zorgverzekering, zo willen deze leden weten.

Bij een collectieve ziektekostenverzekering gaat het erom, dat de verzekeraar een voordelig aanbod doet aan een groep verzekerden waarbij hun werkgever een bemiddelende rol heeft gespeeld. De werknemer betaalt zijn premie, ook als sprake is van een collectieve verzekering, aan de verzekeraar. De werkgever kan zijn rol ruimer opvatten en zorg dragen voor afdracht van de premie aan de verzekeraar. Nu kan hij dat nog doen via inhouding op het loon. Het is echter onwenselijk dat de werknemer minder ontvangt dan het wettelijk minimumloon, omdat daarop bedragen zijn ingehouden. Het blijft mogelijk voor de zorgverzekeraar om bijvoorbeeld via een incasso de premie van de ziektekostenverzekering te innen.

De leden van de VVD-fractie hebben gehoord dat uitzendbureaus door het verbod op inhoudingen onder het WML risico's lopen bij de inning van huisvestingskosten. Zij geven aan daardoor minder genegen te zullen zijn de verantwoordelijkheid te nemen voor de huisvesting van hun werknemers. Dit betekent dat de werknemers in handen worden gedreven van huisjesmelkers in steden als Den Haag en Rotterdam met alle risico's van uitbuiting van de werknemers en overlast in kwetsbare wijken van deze steden. Zij vragen of de regering deze zorgen deelt en zo ja, wat is hij bereid hieraan te doen.

Voorop staat dat de werknemer recht heeft op uitbetaling van tenminste het wettelijk minimumloon. Daarbij past niet de praktijk dat werkgevers een bedrag inhouden ter voldoening van kosten die de werknemer voor zijn huisvesting maakt. Niet ontkend kan worden dat het daarbij in een aantal gevallen gaat om excessieve bedragen of om bedragen die in geen verhouding staan tot de kwaliteit van de geboden huisvesting. Dat is niet acceptabel. In die zin worden de zorgen over de huisvesting van arbeidsmigranten gedeeld.

Het is positief dat er ook werkgevers zijn die het zorgen voor adequate huisvesting als hun verantwoordelijkheid zien en zich daarvoor op ordentelijke wijze inspannen. Het is in principe aan de verhuurder om de huur te innen. Voor zover de werkgever zich daarvoor verantwoordelijk acht zou hij dat in de hoedanigheid als verhuurder bijvoorbeeld met de werknemer via een automatische incasso kunnen afspreken. Over de mogelijkheid om bij amvb een uitzondering te maken voor de inhouding van huurkosten wordt hieronder ingegaan naar aanleiding van vragen van de fracties van de VVD en de SP.

Deelt de regering, zo vragen deze leden, de zorgen van uitzendbureaus dat arbeidsmigranten weliswaar zelfredzaam zijn om zelf voor huisvesting en een zorgverkering te zorgen, maar dat dat nog niet zo is als ze net in Nederland zijn aangekomen. Als arbeidsmigranten inderdaad zelfredzaam zijn zoals in het wetsvoorstel betoogd, zijn ze dan ook niet zelfredzaam genoeg om zelf te bepalen of, en zo ja, wat er op hun loon mag worden ingehouden, zo vragen deze leden.

Het is een feit dat voor ieder die in een ander land gaat werken de eerste periode van verblijf er een zal zijn van gewenning aan de nieuwe omstandigheden en andere gewoonten en gebruiken. Wel is het zo dat veel arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese Lidstaten al over een zeker netwerk in Nederland beschikken en hier familie of bekenden hebben. Maar juist voor die eerste periode is het ook van belang dat arbeidsmigranten beschermd worden tegen werkgevers die misbruik maken van hun kwetsbare positie en het feit dat zij onvoldoende bekend zijn met wat in Nederland gebruikelijk is. Daarom is het van belang dat zo goed mogelijk wordt gewaarborgd dat zij tenminste het wettelijk minimumloon ontvangen en dat zij niet een veel te laag loon ontvangen, omdat allerlei bedragen erop zijn ingehouden of ermee zijn verrekend. Voor deze waarborg maakt de regering zich sterk en met dit doel voor ogen zijn in het wetsvoorstel maatregelen genomen.

De genoemde leden vernemen graag wat de regering vindt van het alternatief van de ABU¹⁹ op inhoudingen (ex 7:631 BW) middels schriftelijke machtiging op het loon in stand te houden en de Inspectie SZW de bevoegdheid hierop te controleren.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is het voorkomen van onderbetaling. Met deze achtergrond is voorgesteld om inhoudingen op en verrekeningen met het bedrag van het minimumloon niet langer toe te staan. De regering is geen voorstander van het alternatief van de ABU om inhoudingen op het loon middels een schriftelijke machtiging in stand te houden en de Inspectie SZW hierop te laten controleren. Kwetsbare werknemers kunnen onder druk worden gezet om in te stemmen met de ondertekening van kwitanties voor bedragen die onvoldoende recht doen aan de toegezegde voorzieningen of gemaakte afspraken. Vaak is de werknemer niet bereid om hierover een verklaring af te leggen. Dit soort schijnconstructies zijn daardoor buitengewoon moeilijk aan te pakken.

¹⁹ ABU: Algemene Bond Uitzendondernemingen.

De leden van de fractie vragen of de regering andere mogelijkheden ziet om bedrijven die aan bepaalde, nader te formuleren eisen voldoen, inhoudingen te laten plegen op het loon, zo vragen deze leden. Zij merken op dat de regering voornemens is uitzonderingen op het inhoudingsverbod te regelen bij amvb. Deze leden vernemen graag welke uitzonderingen de regering op het oog heeft en welke criteria hij daarvoor in gedachten heeft.

Ook de leden van de fractie van de SP stellen deze vraag. Zij vragen welke juridische kaders de regering hierbij in gedachten heeft en vragen of de regering hiervan een vijftal voorbeelden kan geven. Zij vragen tenslotte of de regering voornemens is een eventuele amvb aan de Kamer voor te leggen middels een voorhangprocedure.

In het wetsvoorstel is een mogelijkheid opgenomen om bij amvb bepaalde specifieke betalingsverplichtingen aan te wijzen waarvoor de werknemer wel schriftelijke volmacht zou kunnen verlenen aan de werkgever om die namens hem te verrichten aan een derde. De regering is momenteel nog niet voornemens om met een dergelijke amvb te komen. Uitgangspunt is dat terughoudend dient te worden omgegaan met een dergelijke uitzonderingsmogelijkheid, in lijn met de doelstelling van de wet om onderbetaling tegen te gaan. Als de regering hiertoe in de toekomst wel overgaat zullen in de amvb criteria opgenomen worden om middels een kwaliteitstoets er voor te zorgen dat het gaat om bonafide werkgevers. De inhoud en strekking van de amvb zal dan gedeeld worden met uw Kamer. Voorbeelden van mogelijke specifieke betalingsverplichtingen heeft de regering momenteel nog niet.

2.2. Openbaarmaking inspectiegegevens

De leden van de VVD-fractie vragen of het wenselijk is dat er al aan openbaarmaking wordt gedaan, als er nog hoger beroep mogelijk is. Openbaarmaking is een zwaar middel want het leidt tot een imago-probleem van een bedrijf met alle mogelijke gevolgen van dien zoals omzetsdaling met in het uiterste geval faillissement. Daarmee wordt niet alleen het individuele bedrijf getroffen maar ook de werknemers. Als een sanctie bij de rechter uiteindelijk geen stand heeft weten te houden, is het kwaad en het leed voor het betreffende bedrijf en de werknemers al geschiedt. Ook is een negatief imago moeilijk terug te draaien. Inzet van dit instrument moet daarom met de nodige waarborgen zijn omgeven. Welke waarborgen gaat de regering inbouwen om dit te voorkomen en waarom rechtvaardigt dit geen individuele belangenafweging, zo vragen deze leden.

De regering onderschrijft dat het proces inzake openbaarmaking van inspectiegegevens (transparantie) zorgvuldig moet zijn en met goede waarborgen moet worden omgeven. Met de gekozen vormgeving wordt naar het oordeel van de regering voor een bedrijf voldoende gewaarborgd dat onterechte reputatieschade zoveel mogelijk wordt voorkomen. Indien sprake is van sanctiebesluiten wordt de werkgever in staat gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Daarnaast wordt een werkgever bij de openbaarmaking van inspectiegegevens in de gelegenheid gesteld een bezwaarschrift in te dienen en te verzoeken om een voorlopige voorziening waardoor toetsing door een rechter kan plaatsvinden voordat tot transparantie wordt overgegaan. Het verzoeken om een voorlopige voorziening heeft een schorsende werking.

Ook wordt het bedrijf in de gelegenheid gesteld zelf een reactie te geven die openbaar gemaakt wordt. Voorts wordt bij de openbaarmaking van de gegevens vermeld of een werkgever een rechtsmiddel heeft ingesteld. In

het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een gebonden karakter van transparantie. Indien de Inspectie per zaak en per bedrijf een individuele belangenafweging zou moeten maken, zou de doelstelling van dit wetsvoorstel worden ondermijnd. Het wetsvoorstel beoogt immers dat ongeacht de omstandigheden van het geval de Inspectie SZW over alle uitkomsten van het onderzoek transparant is. Een afzonderlijke individuele belangenafweging (als bevoegdheid) zou tot de ongewenste situatie leiden dat burgers en bedrijven niet meer van de juistheid en volledigheid van de openbaar gemaakte informatie uit kunnen gaan en dat er verschillen ontstaan waarmee juist bedrijven die zich niet aan de openbaarmaking kunnen onttrekken worden benadeeld. Bovendien zal nooit vooraf per individueel geval een volledig oordeel kunnen worden gegeven over het mogelijke nadeel dat een bedrijf in de toekomst lijdt door transparantie.

Vanwege de effectiviteit is ervoor gekozen om boetes openbaar te maken voordat deze onherroepelijk zijn. Indien zou worden gewacht met het openbaar maken van opgelegde boetes totdat deze onherroepelijk zijn geworden, kan het door de termijnen en afhandeling in bezwaar, beroep en hoger beroep jaren duren vóórdat openbaarmaking is toegestaan. Niet alleen zou daardoor de transparantie minder effectief worden, maar het zou bedrijven ook in staat stellen om langere tijd openbaarmaking uit te stellen. Op die manier kan pas na lange tijd kennis genomen worden van de informatie. Zoals uit het voorgaande blijkt is het transparant maken van nog niet onherroepelijke besluiten met de nodige waarborgen omkleed.

De genoemde leden vragen of er al sprake is van openbaarmaking bij fouten en vergissingen of is het de bedoeling dat er pas sprake is van openbaarmaking als er echt wat aan de hand is. Hoe gaat de Inspectie SZW de bevoegdheid om inspectiegegevens openbaar te maken invullen? Wat zijn daarbij de afwegingscriteria? Hoe zorgt de regering dat bedrijven van te voren precies weten waar ze aan toe zijn?

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat alle uitkomsten van onderzoeken in het kader van het nalevingstoezicht op de arbeidswetten openbaar (transparant) worden gemaakt. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen controles zonder constatering van overtredingen of controles die leiden tot besluiten (bijvoorbeeld een boete). Bij nadere regelgeving wordt uitgewerkt met welke specifieke duiding en rubricering de gegevens openbaar worden.

In het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een verplichting tot openbaarmaking en geen bevoegdheid. Daardoor zal in beginsel geen nadere belangenafweging meer hoeven plaats te hebben door de Inspectie SZW, omdat de wetgever deze afweging al heeft gemaakt ten faveure van transparantie. Er zijn derhalve geen nadere afwegingscriteria die gehanteerd worden behoudens de wettelijke gronden, zoals vermeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wet openbaarheid bestuur. Daaruit vloeit voort dat er bij de publicatie van inspectiegegevens op toegezien wordt dat geen geheime bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, openbaar gemaakt worden en dat er geen persoonsgegevens openbaar worden waarmee inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. In het kader van het informeren van burgers en werkgevers over het onderhavige wetsvoorstel start een voorlichtingscampagne. Voorafgaand aan het van kracht worden van deze wet zullen alle werkgevers met deze voorlichtingscampagne geïnformeerd zijn over wijzigingen in wet- en regelgeving die voor hen relevant zijn.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat de Inspectie SZW de inspectiegegevens openbaar gaat maken. Bedrijven die bewust de fout in gaan worden met naam en toenaam bekend gemaakt. Dit zal ervoor zorgen dat meer bedrijven wet- en regelgeving zullen naleven.

Bij amvb wordt nader bepaald welke gegevens openbaar worden gemaakt, maar in ieder geval de naam van de normadressaat, de vestigingsplaats en indien van toepassing de aard van de overtreding. De genoemde leden vragen of de regering kan bevestigen dat, indien sprake is van een overtreding, de aard van de overtreding in beginsel altijd openbaar wordt gemaakt.

Vanuit de doelstellingen van transparantie bezien is het zowel voor de Inspectie SZW als ook voor de gecontroleerde bedrijven van belang te tonen op welke onderdelen er geïnspecteerd is. De aard van de controle (welke wet) en ingeval een overtreding is geconstateerd, de aard van de overtreding (het wetsartikel) zullen daarbij eveneens kenbaar gemaakt worden. Daarmee wordt duidelijk of bijvoorbeeld op arbeidstijden dan wel op onderbetaling al dan niet sprake is van wetsconforme naleving. Bij amvb zal de nadere uitwerking welke gegevens openbaar gemaakt worden, worden vastgelegd.

De leden van de SP-fractie zijn blij met het voorstel waardoor inspectiegegevens openbaar gemaakt kunnen worden. De leden constateren dat het wetsvoorstel een delegatiebepaling bevat waardoor bij amvb hieraan voorwaarden gesteld kunnen worden. De leden hechten er aan dat deze nadere regels betrokken kunnen worden bij de verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. De leden vragen de regering om exact te omschrijven op welke wijze de openbaar te maken gegevens openbaar zullen worden gemaakt, welke invloed of mogelijkheid tot reactie een belanghebbende krijgt en de termijn waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld.

De inhoud en strekking van de amvb zal gedeeld worden met uw Kamer. In deze amvb zal worden beschreven op welke wijze openbaarmaking plaatsvindt, hoelang de gegevens openbaar blijven en welke gegevens openbaar worden gemaakt. Voorts is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bepaald op welke wijze een belanghebbende kan reageren op de openbaarmaking van zijn gegevens. In het geval dat bij belanghebbende een overtreding is geconstateerd waarvoor een boete kan worden opgelegd, wordt aan belanghebbende eerst het voornemen bekend gemaakt hem een boete op te leggen. Tevens wordt hem meegedeeld dat indien tot het opleggen van de boete wordt overgegaan, de boete openbaar zal worden gemaakt. Belanghebbende kan hierop zijn zienswijze indienen zowel tegen het voornemen een boete op te leggen als tegen het voornemen de boeteoplegging openbaar te maken. Indien wordt besloten de maatregel op te leggen, wordt met de openbaarmaking tien werkdagen gewacht nadat dit besluit aan belanghebbende bekend is gemaakt. Belanghebbende wordt op deze manier in de gelegenheid gesteld te verzoeken om een voorlopige voorziening. In dat geval wordt de openbaarmaking van de aan belanghebbende opgelegde maatregel opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Bovendien wordt belanghebbende in de gelegenheid gesteld bij de openbaarmaking van zijn gegevens een reactie te laten plaatsen. Bij amvb zullen met betrekking tot deze reactie nadere regels worden gesteld.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de uitkomst van elk onderzoek door de Inspectie SZW openbaar gemaakt wordt. Om hoeveel openbaarmakingen gaat het dan jaarlijks, zo vragen zij.

Het is juist dat in beginsel alle onderzoeksuitkomsten transparant zullen worden gemaakt, ongeacht de uitkomst van het onderzoek. Het gaat hierbij om alle onderzoeken in het kader van het nalevingstoezicht op de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet arbeid vreemdelingen. Dat is een forse operatie die vanwege de zorgvuldigheid en spreiding van de werklast gefaseerd zal gebeuren. Indien uiteindelijk voor deze arbeidswetten de onderzoeksgegevens openbaar zullen worden, betreft dit, uitgaande van de raming uit het jaarplan 2015, naar verwachting ongeveer 21.000 inspectieonderzoeken per jaar.

De genoemde leden vragen of er voorbeelden zijn van andere openbaarmakingen, waarbij de openbaarmaking van een sanctie plaatsvindt voor deze onherroepelijk is. Deze leden vragen of in die gevallen reeds evaluaties hebben plaatsgevonden. De betreffende leden vinden transparantie over de uitkomsten van inspectieonderzoeken belangrijk, maar zij willen er ook voor waken dat bedrijven ten onrechte in een kwaad daglicht worden gesteld. Hoe denkt de regering dit te voorkomen, zo willen deze leden weten.

AFM, DNB en ACM zijn voorbeelden van toezichthouders die boetes openbaar maken voor deze onherroepelijk zijn. Onder meer in artikel 1:97 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) is geregeld dat boetes die door de AFM en DNB worden opgelegd, openbaar worden gemaakt. De AFM en DNB stellen de beboete bedrijven gedurende vijf dagen in de gelegenheid een voorlopige voorziening aan te vragen tegen deze openbaarmaking. Een verzoek tot voorlopige voorziening schort de openbaarmaking op. De Wft is in 2010 geëvalueerd. Hierin zijn geen specifieke opmerkingen gemaakt over het openbaar maken van nog niet onherroepelijke boetebesluiten. Daarnaast is in de artikelen 12u en 12v, van de Instellingswet ACM bepaald dat opgelegde boetes, die nog niet onherroepelijk zijn, openbaar worden gemaakt. Tussen de bekendmaking van de opgelegde boetes aan bedrijven en de openbaarmaking van deze gegevens, liggen tien werkdagen. In deze periode worden bedrijven in de gelegenheid gesteld om te verzoeken om een voorlopige voorziening. Het verzoek om een voorlopige voorziening schort de openbaarmaking van het sanctiebesluit op. Deze artikelen zijn op 1 augustus 2014 in werking getreden, zodat een eventuele evaluatie nog niet beschikbaar is.

De regering onderschrijft dat het proces inzake openbaarmaking van inspectiegegevens zorgvuldig moet zijn en met goede waarborgen moet worden omkleed. Zoals uit het vorenstaande blijkt, wordt met de gekozen vormgeving naar het oordeel van de regering voor een bedrijf voldoende gewaarborgd dat onterechte reputatieschade zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De leden van deze fractie vragen of, indien een werkgever de uitkomst van het onderzoek van de Inspectie SZW bestrijdt, de betreffende werkgever ook de ruimte krijgt om dit bij de openbaarmaking beargumenteerd te vermelden.

De inspectiegegevens over sanctiebesluiten worden pas transparant gemaakt nadat de belanghebbende de gelegenheid is geboden een zienswijze te geven. Indien het oordeel van de Inspectie SZW niet wijzigt en de uitkomst van het betreffende onderzoek openbaar wordt, kan de werkgever een reactie geven op de openbaarmaking van zijn gegevens. Daarin kan de werkgever ook melden dat hij de uitkomsten van het onderzoek bestrijdt. Deze reactie wordt getoond bij de publicatie van zijn gegevens.

Deze leden vragen de regering om een reactie op de bezwaren van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, die wijzen op de versnippering van het BRZO-toezicht²⁰, nu de Inspectie SZW de inspectie-resultaten openbaar maakt, terwijl de andere betrokken inspecties dit niet doen. In hoeverre is dit in lijn met de gezamenlijke aanpak van de inspecties voor het BRZO-toezicht, zo informeren genoemde leden.

In de kabinetsreactie van 3 september 2013 op het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op Odfjell hebben de Staatssecretaris van I&M, de Minister van V&J en de Minister van SZW toegezegd om ervoor te zorgen dat de samenwerking tussen de drie BRZO-toezichthouders wordt verbeterd. Het BRZO is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van I&M, V&J en SZW waarbij het Ministerie van I&M coördinerend is. De gezamenlijke verantwoordelijkheid is uitgangspunt van het BRZO. Dit betekent dat het BRZO geen onderdeel van deze wetswijziging is en de huidige gezamenlijke aanpak van de BRZO-toezichthouders van toepassing blijft. De drie BRZO-toezichthouders handelen vanuit het één-loketmodel. Dat betekent onder meer dat zij gezamenlijk inspecteren, één inspectierapport opstellen en gezamenlijk handhaven volgens de landelijke handhavingstrategie BRZO. De BRZO-toezichthouders zijn sinds 1 januari 2014 verenigd in het BRZO+. Het BRZO+ heeft het afgelopen jaar veel werk verricht om de samenwerking en het BRZO-toezicht te verbeteren. Een van de onderwerpen die zij voortvarend hebben opgepakt is het openbaar maken van inspectiegegevens. Sinds de tweede helft van 2014 worden begrijpelijke samenvattingen van de BRZO-inspectierapporten openbaar gemaakt op de website van het BRZO+. Het openbaar maken van gegevens van het BRZO inzake arbeidsomstandigheden kan op basis van artikel 7 van de Arbeidsomstandighedenwet gebeuren.

2.3. Uitbreiding civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor loon

De regering is verheugd dat het belang van de invoering van de ketenaansprakelijkheid voor voldoening van het verschuldigde loon breed wordt onderschreven. De regering is van mening dat met deze ketenaansprakelijkheid een maatregel van significante betekenis wordt ingevoerd, gericht op het bevorderen van een eerlijk en gelijk speelveld voor ondernemers waarin werknemers het correcte loon ontvangen, en op het instrumenteren van werknemers die desondanks te maken krijgen met misstanden van onderbetaling. De regering stelt vast dat de fracties een aantal vragen hebben gesteld over de werking van de voorgestelde regeling. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op de reikwijdte van de regeling en de mogelijkheid voor opdrachtgevers zich te beroepen op niet-verwijtbaarheid. Daarnaast zijn vragen gesteld over de nadere uitwerking van de voorgestelde regeling, bijvoorbeeld over het gebruik van een eventueel keurmerk. De regering gaat hieronder op deze vragen in.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in bijvoorbeeld de aanmerij bij het verstrekken van een opdracht door de opdrachtgever vaak gewerkt wordt met een maximum te betalen prijs per man/vrouw per uur («Als u de opdracht wilt krijgen, zult u het voor minder dan x euro per man per uur moeten doen.»). Deze leden vragen of een opdrachtgever, als hij weet dan wel behoort te weten dat de opdrachtnemer voor een dergelijke «prijs» niet aan zijn wettelijke en uit bijvoorbeeld een cao voortkomende verplichting jegens zijn medewerkers kan voldoen, dan in strijd handelt met het voorliggende wetsvoorstel. En, zo vragen deze leden, in hoeverre is een opdrachtgever in een dergelijke situatie,

²⁰ BRZO: Besluit risico's zware ongevallen.

wanneer hij desbetreffende ontoereikende prijs toch als selectie criterium hanteert, aansprakelijk.

Het doel van de voorgestelde regeling van ketenaansprakelijkheid is, aldus de regering, het stimuleren van opdrachtgevers om op verantwoorde wijze opdrachten te verlenen, ter preventie van onderbetaling. Als de opdrachtgever dit verzuimt, met als gevolg onderbetaling van een werknemer in de keten dan kan de benadeelde werknemer de opdrachtgever (na het aanspreken van zijn werkgever en/of diens opdrachtgever) aansprakelijk stellen voor nabetaling van het achterstallige loon. Hoe een dergelijke aansprakelijkstelling plaatsvindt hangt af van de vormgeving van de keten. De werknemer kan de werkgever en diens opdrachtgever direct aansprakelijk stellen, de opdrachtgever(s) daarboven volgtijdelijk. Indien een opdrachtgever zich bedient van een opdrachtsom waarmee de werkgever niet kan voldoen aan de geldende loonverplichtingen, dan kan dat een aanwijzing opleveren dat de opdrachtgever verwijtbaar heeft gehandeld. Of er daadwerkelijk sprake is van verwijtbaar gedrag hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval. Het is van belang dat een opdrachtgever kan aantonen dat hij er vanuit mocht gaan dat (gegeven de omstandigheden van het geval) de opdrachtsom toereikend zou zijn om het verschuldigde loon te betalen aan werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering onder «sociaal aanvaardbare prijs» verstaat: een prijs waarmee een opdrachtnemer kan voldoen aan zijn wettelijke en uit de cao voortvloeiende verplichtingen jegens zijn medewerkers. De genoemde leden vragen de regering nader toe te lichten hoe de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel bijdragen aan de totstandkoming van een eerlijke prijs bij aanbesteding en opdrachtverlening, waardoor opdrachtnemers aan de wettelijke- en cao-verplichtingen jegens hun werknemers kunnen voldoen. En, zo vragen deze leden, welke maatregelen neemt de regering om te zorgen dat publieke aanbestedingen leiden tot een eerlijke prijs en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden.

De regering onderschrijft de opvatting van deze leden dat een sociaal aanvaardbare prijs een prijs is die hoog genoeg is om daaruit het verschuldigde loon te kunnen betalen. Het wetsvoorstel zal bijdragen aan de totstandkoming van een zodanige prijs dat de lonen daadwerkelijk kunnen worden betaald. Doordat een opdrachtgever het risico loopt om aangesproken te worden op betaling van het (cao-)loon als een werkgever dit niet doet, zal hij aan een opdrachtgever of aannemer voorwaarden stellen die erop gericht zijn dat aan werknemers het verschuldigde loon wordt betaald. Opdrachtgevers zullen daarom bij de aanbesteding beter nagaan of de prijs realistisch is. Een opdrachtgever zal willen voorkomen dat hij aansprakelijk gesteld wordt en een slechte naam krijgt en als gevolg daarvan de volgende keer de opdracht niet meer krijgt van een andere opdrachtgever. Dat moet de verschillende schakels in een keten ertoe aanzetten om bij het aangaan van een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk zoveel mogelijk te zorgen dat werknemers in de keten het verschuldigde loon ontvangen. Dat uiteindelijk alle schakels in de keten aangesproken kunnen worden door een werknemer om het verschuldigde loon te betalen, moet opdrachtgevers prikkelen toe te zien op de betaling van het verschuldigde loon. De interventie richt zich er ook op dat schakels, waarvan bekend is dat zij hun werknemers niet het verschuldigde loon voldoen, geweerd zullen worden uit ketens, teneinde aansprakelijkstelling te voorkomen. Dit moet leiden tot de beoogde uitkomst dat de werknemer het verschuldigde loon ontvangt en dat er geen oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvindt. Ook publieke aanbesteders willen niet het risico lopen om aangesproken te worden. Daarom zijn er, dit in antwoord op de vragen van de leden van de

PvdA-fractie, geen aanvullende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat ook publieke opdrachtgevers hun verantwoordelijkheid nemen.

De leden van de PvdA-fractie zien dat verschillende voorbeelden van maatregelen worden gegeven die opdrachtgevers kunnen nemen om succesvol een beroep te kunnen doen op niet-verwijtbaarheid. Een van de genoemde maatregelen is het invoeren van een certificaat of keurmerk. Wanneer kan een keurmerk als «bewezen onderscheidend» worden aangemerkt, zo vragen de leden van deze fractie, en kunnen er voorbeelden worden gegeven van keurmerken die «bewezen onderscheidend» zijn. Voorts zou het certificaat of keurmerk moeten toezien op de randvoorwaarden waaronder adequate beloning in een keten plaatsvindt. De genoemde leden vragen aan welke randvoorwaarden moet worden gedacht. En kan worden toegelicht waarom een certificaat of keurmerk dat slechts toeziet op de randvoorwaarden voldoende waarborgen biedt.

De regering onderschrijft dat een keurmerk of certificaat een voldoende onderscheidend vermogen moet hebben. Een keurmerk wordt opgezet door private partijen. Zij stellen een set van eisen op waaraan moet zijn voldaan om voor een dergelijk keurmerk in aanmerking te kunnen komen. Het keurmerk moet bevorderen dat – door aan bepaalde eisen te voldoen – sprake is van niet-verwijtbaarheid als men toch aansprakelijk wordt gesteld. Het ligt dan ook zeer voor de hand dat de overwegingen in de memorie van toelichting met betrekking tot de niet-verwijtbaarheid leidraad zullen zijn bij het opstellen van de normen voor het keurmerk. Een dergelijk keurmerk heeft als voordeel dat een zakenpartner vooraf weet dat zaken doen met een houder het risico op aansprakelijkheid beperkt. Zoals elders is aangegeven, blijft het mogelijk dat men wordt aangesproken, ook wanneer zaken wordt gedaan met een gecertificeerd bedrijf. Omdat een dergelijk keurmerk nog niet bestaat is het niet mogelijk om voorbeelden te noemen die zichzelf hebben bewezen in de praktijk.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, zoals blijkt uit de ervaringen in de uitzendbranche, certificering geenszins de garantie biedt dat de gecertificeerde partij ook daadwerkelijk bonafide opereert. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten wanneer een certificaat of keurmerk «toetsbaar is en waarborgen biedt» voor betaling van het loon, en op welke wijze een controlemechanisme door de Minister van SZW daarin gaat voorzien. Ook de leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel staat dat keurmerken alleen een waarborg voor niet-vrijblijvendheid kunnen zijn als wordt voorzien in een controlemechanisme door de Minister van SZW. De genoemde leden vragen hoe dit controlemechanisme precies wordt vormgegeven.

De regering geeft in de toelichting op het wetsvoorstel een aantal voorbeelden van maatregelen waarmee een beroep op niet-verwijtbaarheid kan worden onderbouwd. Het ligt in de rede dat zij onderdeel uitmaken van het certificaat of keurmerk. De eisen zullen mogelijk ook afhankelijk zijn van de gebruiken in de betreffende sector. Een keurmerk onderscheidt zich niet alleen door de eisen die worden gesteld aan degene die het keurmerk heeft maar ook door de wijze waarop wordt gecontroleerd of wordt voldaan aan de eisen voor het keurmerk. Met name door dit laatste zal een eventueel keurmerk waarborgen bieden. Het in de memorie van toelichting genoemde controlemechanisme zou er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan dat er wordt voorzien in een mogelijkheid om keurmerken op hun werking te (laten) onderzoeken en, eventueel, zo bij te dragen aan het verder te ontwikkelen van die keurmerken. Als bijvoorbeeld uit gerechtelijke procedures blijkt dat een keurmerk niet voldoet, omdat er misstanden van onderbetaling voorkomen bij houders

van het keurmerk, kan de Minister van SZW op verzoek van de aan het keurmerk verbonden partijen, onafhankelijk onderzoek laten doen naar de werking van het keurmerk in de praktijk, met het doel om het keurmerk inhoudelijk te verbeteren.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering eveneens nader toe te lichten hoe het maken van afspraken in contracten over naleving van de arbeidsvoorwaarden en over procedures in geval er sprake is van onderbetaling in de keten bijdraagt aan de totstandkoming van bonafide keten. Zij vragen tevens of het uitvoeren van periodieke, steekproefsgewijze controles, ook als zich nog geen misstand heeft voorgedaan, niet een effectievere manier is om onderbetaling te voorkomen.

De regering merkt hierover het volgende op. Wanneer bij het aangaan van overeenkomsten van opdracht en van aanneming van werk afspraken worden opgenomen die zien op de naleving van de van toepassing zijnde minimumarbeidsvoorwaarden van werknemers zal dat, wanneer die bepalingen worden nageleefd, leiden tot de totstandkoming van een bonafide keten, althans voor wat betreft de naleving van deze arbeidsvoorwaarden. Wanneer tussen contractspartners afspraken worden gemaakt over het betalen van het verschuldigde loon en eventueel te volgen procedures bij onderbetaling in een keten zal dat een prikkel kunnen vormen om als schakel in een keten toe te zien op de betaling van het verschuldigde loon. Aan dergelijke bepalingen in overeenkomsten zullen in de praktijk, zo valt te verwachten, ook consequenties bij niet-naleving worden verbonden. Wanneer op die manier niet-naleving van tussen opdrachtgevers, opdrachtnemers en aannemers in contracten gemaakte afspraken over de loonbetaling aan werknemers gesanctioneerd wordt, zal dat naar verwachting bijdragen aan een bonafide keten waarin werknemers hun loon ontvangen.

Het is niet aan de regering te bepalen of periodieke steekproeven de meest effectieve wijze is om onderbetaling te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld alleen al per sector verschillen. Het ligt in de rede dat partijen in de keten bepalen welke maatregelen het beste passen op de betreffende situatie en de daarbij behorende risico's. In de praktijk zijn hiermee bij verschillende grote projecten goede ervaringen opgedaan. Een periodieke controle kan onderdeel uitmaken van een (sectoraal) keurmerk.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het voor een werknemer mogelijk is gelijktijdig meerdere opdrachtgevers, opdrachtnemers of aannemers te vragen informatie te verstrekken over andere partijen in de keten waarmee zij een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk hebben gesloten.

In antwoord op deze vraag kan de regering bevestigen dat het voor een werknemer mogelijk is om meerdere opdrachtgevers, opdrachtnemers of aannemers tegelijkertijd te vragen om informatie te geven over de samenstelling van een keten van partijen bij een grote opdracht. Uit de tekst van voorgesteld artikel 7:616e BW blijkt dat iedere schakel in een keten op verzoek van de werknemer informatie dient te verstrekken over de partijen met wie hij een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk heeft gesloten. Indien een schakel dit weigert, kan de werknemer die schakel aansprakelijk stellen, eventueel in afwijking van de volgtijdelijkheid die in artikel 7:616b, tweede lid, BW wordt voorgeschreven.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom gekozen is voor de uitwerking waarbij van «ernstige onderbetaling» sprake is indien gedurende ten minste drie opeenvolgende

maanden minder dan de helft van het verschuldigde loon of minder dan 70% van het minimumloon en de minimumvakantiebijslag is betaald.

De regering heeft bij deze uitwerking het volgende overwogen. Het ligt in de rede dat de werknemer in geval van onderbetaling het loon vordert van zijn werkgever of de directe opdrachtgever van de werkgever aansprakelijk stelt of beide partijen aanspreekt. In de meeste gevallen zal dit voldoende zijn om het achterstallige loon alsnog te kunnen ontvangen. Werknemers kunnen er voor kiezen om de loonvordering ook te melden aan de hoofdopdrachtgever. Het criterium van ernstige onderbetaling, waar de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen, speelt alleen een rol bij het gebruik maken van de mogelijkheid om de hoofdopdrachtgever versneld aan te kunnen spreken. Alleen in situaties waarin sprake is van ernstige onderbetaling is het, na het gebruikmaken van de hoofdelijke aansprakelijkheid van artikel 7:616a BW, van belang om snel de hoofdopdrachtgever te kunnen inschakelen. In artikel 7:616b, vijfde lid, BW wordt de werknemer in staat gesteld, de hoofdopdrachtgever aansprakelijk te stellen in het geval hij na zes maanden, nadat hij de hoofdopdrachtgever heeft geïnformeerd, het verschuldigde loon nog steeds niet heeft ontvangen. Deze mogelijkheid, die de werknemer wordt geboden, is een uitzondering op de hoofdregel van artikel 7:616b BW: de schakels boven de werkgever en diens opdrachtgever worden volgtijdelijk, schakel voor schakel, aangesproken.

De regering heeft nadrukkelijk gekozen voor deze vormgeving van ketenaansprakelijkheid. Daarom dient de mogelijkheid waarbij de hoofdopdrachtgever na een half jaar aangesproken kan worden, met overslaan van tussenliggende schakels, naar het oordeel van de regering beperkt te blijven tot situaties waarin er sprake is van «langdurige of forse onderbetaling». Om dit criterium nader in te vullen is er gekozen voor de invulling van onderbetaling gedurende ten minste drie opeenvolgende maanden en minder dan de helft van het verschuldigde loon of minder dan 70% van het minimumloon en de minimumvakantiebijslag. Dat betekent dat artikel 7:616b, vijfde lid, BW toepassing kan krijgen indien gedurende het langste tijdvak waarover loon wordt berekend (een kwartaal, ingevolge artikel 7:623, tweede lid, BW) minder dan de helft van het verschuldigde loon is betaald. Indien zelfs niet de helft van het verschuldigde loon of 70% van het wettelijk minimumloon wordt ontvangen, is de onderbetaling groot. Wanneer een werknemer minder dan de helft krijgt van het loon waarop hij recht heeft, kan dit leiden tot schrijnende situaties waarin hij zijn lasten niet meer kan opbrengen. Dit geldt ook wanneer een werknemer minder dan 70% ontvangt gedurende drie of meer opeenvolgende maanden. De norm van 70% van het wettelijk minimumloon wordt in het algemeen geacht toereikend te zijn voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten, althans voor alleenstaanden. Een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld, is voor die categorie ook vastgesteld op 70% van het netto-minimumloon. De regering meent dat wanneer een werknemer recht heeft op het wettelijk minimumloon, maar minder dan 70% daarvan krijgt uitbetaald, dit al snel kan leiden tot schrijnende situaties. De rechtspositie van de werknemer wordt daarom in dergelijke omstandigheden versterkt door hem de mogelijkheid te bieden versneld de hoogste opdrachtgever aan te spreken ter zake van onderbetaling. Overigens kan een werknemer indien hij meer ontvangen heeft dan de helft van het verschuldigde loon of meer dan 70% van het wettelijke minimumloon na een jaar de hoofdopdrachtgever aanspreken op grond van het vierde lid van artikel 7:616b BW.

De leden van de SP-fractie constateren dat er sprake is van fraude en onderbetaling bij zowel uitzendbedrijven met als zonder een keurmerk. Zij vragen de regering om het dragen van een keurmerk nooit als uitsluitingsgrond te laten gelden voor de ketenaansprakelijkheid.

De regering kan deze leden bevestigen dat, ook indien men over een keurmerk beschikt, men toch aansprakelijk kan worden gesteld.

De leden van de SP fractie vragen of hoofdopdrachtgevers de mogelijkheid hebben om de opdracht via een apart op te richten B.V. te verstrekken om op deze wijze aan de ketenaansprakelijkheid te ontkomen. De leden vragen op welke wijze de regering deze of andere sluiproutes voornemens is te blokkeren.

De regering merkt in reactie op deze vraag op dat hoofdopdrachtgevers de mogelijkheid hebben om een B.V. op te richten, maar zich op die manier niet kunnen onttrekken aan de ketenaansprakelijkheid. De vormgeving van de ketenaansprakelijkheid komt erop neer dat de werkgever en diens opdrachtgever hoofdelijk (tegelijktijd) aangesproken kunnen worden voor het verschuldigde loon. De schakels daarboven (dus ook een eventueel door de hoofdopdrachtgever opgerichte B.V.) kunnen volgtijdelijk worden aangesproken. Indien bijvoorbeeld de schakel boven de werkgever en diens opdrachtgever onvindbaar is of de vordering bij die schakel niet inbaar is, kan een werknemer een hogere schakel aansprakelijk stellen. Wanneer andere schakels dan de werkgever en diens opdrachtgever niet zouden kunnen worden aangesproken, dan worden die hogere schakels niet gestimuleerd om – preventief of correctief – onderbetaling in de keten tegen te gaan. Ook zou de (hoofdelijke) aansprakelijkheid dan omzeild kunnen worden door een B.V. met weinig of geen vermogen in te zetten in een keten. Wanneer hogere opdrachtgevers gebruik maken van een werkgever en die werkgever en diens opdrachtgever bij aansprakelijkstelling voor het verschuldigde loon opzettelijk failliet laten gaan, zou een werknemer geen vordering kunnen instellen in de rest van de keten. De regering heeft, derhalve, bij het opstellen van het wetsvoorstel oog gehad voor de problematiek waaraan de vraag van de leden van de SP-fractie raakt en deze potentiële sluiproute geblokkeerd.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze arbeidsmigranten die niet het wettelijk minimumloon hebben ontvangen en reeds zijn teruggekeerd naar het land van herkomst ondersteuning krijgen bij het aansprakelijk stellen van de keten.

De regering gaat ervan uit dat werknemers zich bij aankomst in Nederland oriënteren op hun rechten en plichten en zo spoedig mogelijk in actie komen als er sprake is van onderbetaling, zodat zij bij eventuele onderbetaling nog kunnen handelen als zij in Nederland zijn. In de regel zal een arbeidsmigrant eerst zelf de werkgever aanspreken, niet individueel een procedure starten maar bijvoorbeeld gezamenlijk met collega's en ondersteund door een vakbond. Daarbij kan deze vakbond ook als men al terug is in het eigen land de ingezette procedure continueren. Het vertrek van de werknemer betekent nog niet dat hij de procedure niet voortzet.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de wens om schijnconstructies tegen te gaan, maar hebben wel vragen over de vormgeving en de effecten van de uitbreiding van de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid. Zij zijn het met de regering eens dat hiervan een belangrijke preventieve werking uit kan gaan. Hierdoor zal de opdrachtgever worden gestimuleerd om te borgen dat aan de geldende arbeidsvoorwaarden wordt voldaan, waardoor onderbetaling kan worden voorkomen. Het is

deze leden nog niet geheel duidelijk hoe dit voorstel in de praktijk zal gaan werken. Kan een werkgever zich bijvoorbeeld door vrijwaringsclausules met succes aan zijn verantwoordelijkheid onttrekken? Kan de regering, onderbouwd met voorbeelden, aangeven hoe de ketenaansprakelijkheid in de praktijk gaat werken? Kan de regering uiteen zetten wat er in deze voorbeelden zal veranderen qua handhavingspraktijk ten opzichte van de huidige handhavingspraktijk? De leden van de SP-fractie vragen de regering een aantal scenario's uit te werken waarbij de werknemer een verschillend aantal ketens aansprakelijk stelt en hierbij een inschatting te geven van het bedrag dat de werknemer kwijt is aan bijvoorbeeld juridische kosten. Deze leden vragen in hoeverre de kosten voor het voeren van de procedures door de werknemer verhaalt kan worden binnen de keten.

De regering zal hieronder aangeven hoe de ketenaansprakelijkheid voor loon in de praktijk kan uitwerken. In de huidige praktijk heeft een werknemer die wordt onderbetaald, alleen de mogelijkheid om zijn verschuldigde loon middels een loonvordering op te eisen bij zijn werkgever. Als deze failliet is gegaan of met de noorderzon vertrokken is, wat regelmatig voorkomt bij vanuit het buitenland werkende werkgevers, dan vist een werknemer eenvoudigweg achter het net. Er is geen andere manier om het verschuldigde loon te ontvangen. In de situatie dat de ketenaansprakelijkheid is ingevoerd kan een werknemer zijn achterstallig loon niet alleen opeisen bij diens eigen werkgever maar kan het verschuldigde loon bij de opdrachtgever van die werkgever worden opgeëist. Deze opdrachtgever is een schakel in de keten van partijen die zijn betrokken bij bijvoorbeeld de aanleg van een brug of weg. Zijn er meerdere schakels betrokken bij een werk, dan kunnen schakels in die keten na elkaar worden aangesproken door de werknemer om het verschuldigde loon te voldoen. Uiteraard kan de aansprakelijkstelling alleen betrekking hebben op die werkzaamheden van de werknemer die direct toegerekend kunnen worden aan een bepaald project waarbij de schakels in de keten betrokken zijn. Omdat de werknemer bij meerdere partijen terecht kan voor de betaling van het achterstallige loon is de kans groter dat deze ook daadwerkelijk dat loon ontvangt en zal er een preventieve werking vanuit gaan omdat iedere schakel in een keten weet dat, wanneer een partij verzaakt, hij daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld, tenzij hij aannemelijk kan maken dat hem ter zake niets verweten kan worden. Dit ziet er in de praktijk als volgt uit. Een steigerbouwer die in opdracht van zijn werkgever een steiger bouwt voor de aanleg van een brug zal in eerste instantie wanneer er sprake is van onderbetaling zijn loon vorderen bij diens werkgever, het steigerbouwbedrijf. Wanneer dit steigerbouwbedrijf dit werk verricht in opdracht van een bedrijf dat verantwoordelijk is voor de totale aanleg van een brug, dan kan de werknemer ook direct deze opdrachtgever aanspreken voor het voldoen van het verschuldigde loon. De werknemer kan ook beide partijen tegelijk aanspreken. De ketenaansprakelijkheid is civielrechtelijk van aard en daarom is er geen sprake van handhaving door de overheid. Ook wat betreft de handhaving van de naleving van de cao-bepalingen treden er als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen op. De cao-partijen blijven verantwoordelijk voor de naleving van de cao. De invoering van de ketenaansprakelijkheid heeft alleen betrekking op ruimere mogelijkheden die een werknemer krijgt om zijn loon niet alleen bij zijn werkgever maar ook bij de opdrachtgevers van zijn werkgever op te eisen.

Een opdrachtgever kan zich niet aan zijn verantwoordelijkheid onttrekken door in zijn contract met een opdrachtnemer vrijwaringsclausules op te nemen. Wel kan een opdrachtgever, zoals volgt uit het voorgestelde art. 7:616d BW, in contracten met opdrachtnemers vastleggen dat een eventuele door de rechter opgelegde betaling van het verschuldigde loon

wordt verhaald op de schakel waarmee een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk is gesloten. Dit ontslaat de eerstgenoemde opdrachtgever echter niet van zijn aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid. Wel geeft het die opdrachtnemer (die als eventuele tussenschakel mogelijk tegelijkertijd opdrachtgever is) een extra impuls om risico's van onderbetaling lager in de keten te vermijden.

Voor wat betreft de kosten van aansprakelijkstelling merkt de regering het volgende op. Voor de kosten die een rechtzoekende werknemer moet maken maakt het geen verschil of hij zijn eigen werkgever aanspreekt of de opdrachtgever van de werkgever aansprakelijk stelt. Alleen indien na de vordering jegens de werkgever of de aansprakelijkstelling van diens directe opdrachtgever een (naast)hogere schakel aansprakelijk wordt gesteld is sprake van een nieuwe procedure, waarbij de werknemer opnieuw kosten moet maken om deze partij in rechte aan te spreken. Daarom is in de toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat de vakbonden een belangrijke rol kunnen spelen. Vakbonden hebben er immers groot belang bij dat malafide werkgevers die de cao ontduiken, of opdrachtgevers die hun verantwoordelijkheid onvoldoende nemen, worden aangepakt. Voor vakbondsleden is de juridische ondersteuning vanuit de vakbond in veel gevallen gratis. Rechtzoekenden die een loonvordering aanhangig willen maken, kunnen indien zij minder draagkrachtig zijn, gebruik maken van van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand. Rechtzoekenden met een inkomen op het niveau van het minimumloon zijn voor de toepassing van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) minder draagkrachtig. Zij betalen een eigen bijdrage die afhankelijk is van de hoogte van het inkomen. Alleenstaanden met een fiscaal jaarinkomen tot en met € 18.200 en een (eenouder)gezin met minderjarig(e) kind(eren) met een inkomen tot en met € 25.400 betalen bijvoorbeeld een eigen bijdrage van € 196 (norm vanaf 1 januari 2015). De eigen bijdrage loopt op tot maximaal € 823 en boven een fiscaal jaarinkomen van respectievelijk € 25.800 en € 36.400 komt een aanvrager niet in aanmerking voor een toevoeging op basis van de Wrb. Een toevoeging geldt uitsluitend voor de behandeling van de rechtszaak in één instantie. Bij een hoger beroep of beroep in cassatie is dus opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd. Het griffierecht bedraagt voor minder draagkrachtigen in eerste aanleg € 78, hoger beroep € 311, en in cassatie € 322. De rechtzoekende kan vorderen dat de wederpartij in de kosten van de procedure wordt veroordeeld. In arbeidszaken is het overigens niet ongebruikelijk dat als het tot een schikking komt met de werkgever, de kosten van de procedure in het bedrag van de schikking worden meegenomen.

Omdat een werknemer met de voorgestelde regeling zijn werkgever, diens directe opdrachtgever of beiden kan aanspreken heeft deze regeling – ten opzichte van de huidige situatie waarin alleen de werkgever kan worden aangesproken – als voordeel dat de werknemer in de meeste gevallen ten opzichte van de huidige situatie geen extra kosten ter zake van de procedure hoeft te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de werking van de ketenaansprakelijkheid in de vormgeving van dit wetsvoorstel anders is dan in de vorm zoals het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad van State.

De regering heeft de opmerkingen van de Raad van State over de vormgeving van de ketenaansprakelijkheid voor loon serieus bezien en het wetsvoorstel aangepast om de praktische uitvoerbaarheid en de effectiviteit te vergroten. De wijzigingen die ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn doorgevoerd, zijn aan het begin van hoofdstuk 2 uiteengezet.

De leden van de SP-fractie constateren dat het invoeren van een ketenaansprakelijkheid mede ten doel heeft dat opdrachtgevers preventief maatregelen nemen om te voorkomen dat zij aansprakelijk worden gesteld voor het te betalen loon. De leden vragen de regering of de gestelde voorwaarden waaronder deze aansprakelijkheidsstelling plaats kan vinden dit doel in de weg staat.

Deze vraag is in het verslag in paragraaf 1.2 gesteld, maar wordt vanwege het onderwerp, de ketenaansprakelijkheid voor loon, alhier beantwoord. De gestelde voorwaarden beogen een indicatie te geven voor bedrijven welke maatregelen zij kunnen treffen om niet verwijtbaar te zijn en daarmee aansprakelijkstelling te voorkomen. Deze maatregelen zetten de ketenaansprakelijkheid niet opzij. Met andere woorden, ook als maatregelen zijn getroffen kan een bedrijf in rechte aansprakelijk worden gesteld.

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom de regering met invoering van de ketenaansprakelijkheid het systeem van de hoofdelijke aansprakelijkheid in de uitzendbranche laat vervallen. Zij vragen of de regering kan toelichten wat hiervan de achtergrond is.

De regering ziet geen meerwaarde in het laten voortbestaan van de inlenersaansprakelijkheid op het niveau van het wettelijk minimumloon. In het huidige artikel 7:692 BW is bepaald dat een werknemer/uitzendkracht een inlener aansprakelijk kan stellen voor het loon ter hoogte van het minimumloon als een uitzendbureau/werkgever dit niet voldoet. In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat dit niet voor inleners geldt die met een NEN-gecertificeerde uitzendonderneming zaken doet. Door de invoering van de hoofdelijke aansprakelijkheid onderin de keten is de huidige regeling in feite geïncorporeerd in de nieuwe ketenaansprakelijkheid. Door deze hoofdelijke aansprakelijkheid onderin de keten is ook in de situatie waarbij een werknemer wordt onderbetaald geregeld dat deze werknemer niet alleen bij zijn werkgever/ uitzendonderneming maar ook bij de inlener van die uitzendonderneming zijn verschuldigde loon kan opeisen. Daaraan moet worden toegevoegd dat de huidige inlenersaansprakelijkheid zich beperkt tot het loon ter hoogte van het wettelijk minimumloon terwijl in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld deze te laten gelden voor elk verschuldigd loon.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering slechts voorstelt een volgtijdelijke hoofdelijke aansprakelijkheid in de keten in te voeren en niet zoals in Duitsland, België, Finland, Noorwegen en Italië het geval is, een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele keten? Deze leden willen graag een uitgebreide toelichting van de regering waarom hier niet voor is gekozen. Deze leden hebben de indruk dat hierdoor de wet onnodig complex is geworden met diverse regels en uitzonderingen. Hierdoor wordt het voor werknemers en vakorganisaties kostbaar en tijdrovend om hun «recht» te halen.

Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen dat de benadeelde werknemer via een moeizame trap op methode de keten moet aflopen. De leden vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele keten. De leden constateren dat op deze wijze de tijd en middelen die de werknemer kwijt is aan het procederen verschuift naar de opdrachtgever. De leden vragen of de regering voorbeelden kan noemen waarbij aansprakelijkheid op een vergelijkbare manier is geregeld. De leden constateren dat bijvoorbeeld een consument de producent rechtstreeks aansprakelijk kan stellen ook als het defecte onderdeel door een onderaannemer is gemaakt. En dat bijvoorbeeld een koper van een huis de aannemer aansprakelijk kan stellen en niet een onderaannemer.

De regering heeft om meerdere redenen gekozen voor een volgtijdelijke aansprakelijkheid aangevuld met een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de directe opdrachtgever van de werkgever. Dit is in paragraaf 2 «Hoofdlijnen van het wetsvoorstel» uiteengezet. De belangrijkste reden is dat dit gecombineerde model het meest effectief is. In dit model is een optimale balans bereikt tussen het versterken van de rechten van werknemers en het niet onnodig belasten van opdrachtgevers. De gekozen vormgeving bevordert dat werknemers snel het achterstallige loon kunnen vorderen, het voorkomt onnodige administratieve lasten en stimuleert preventief en corrigerend handelen.

2.3.1. Aanleiding en doel

De leden van de D66-fractie kunnen zich goed vinden in de doelstellingen van de ketenaansprakelijkheid. Het nakomen van afspraken tussen werknemers en werkgevers is van groot belang, terwijl ook bonafide ondernemers geen last moeten hebben van malafide werkgevers, die via onderbetaling oneerlijk concurreren. Deze leden vinden het belangrijk dat opdrachtgevers en aannemers zich in de gehele keten bewust zijn van deze verantwoordelijkheid en dat door de gehele keten iedereen op een nette manier werkt en doet wat op grond van wet- en regelgeving en contracten van hen verwacht wordt. Deze leden hebben echter wel twijfels over de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid. De eerste vraag van de genoemde leden betreft de complexiteit die malafide werkgevers opzettelijk kunnen aanbrengen in ketens. Door verlenging van de keten en het optuigen van een grote hoeveelheid aan ondernemingen, waarbij werknemers de ene maand in dienst zijn van werkgever A en de andere maand in dienst van werkgever B. In zo'n complexe keten kan het voor werknemers moeilijk zijn om de werkgever(s) te vinden op wie zij een loonvordering kunnen instellen, het vinden van de volgende schakel in de keten kan onbegonnen werk worden. Deze leden vragen op welke manier het wetsvoorstel bijdraagt aan deze problematiek.

De regering deelt de zorg van deze leden en tekent hierbij aan dat malafide werkgevers waarop deze leden doelen, ook nu al niet terugschrikken voor dergelijke praktijken. De bedoeling van onderhavig wetsvoorstel is dat oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden voor deze werkgevers nog lastiger wordt en dat opdrachtgevers door hun mogelijke aansprakelijkheid worden geprikkeld om niet met malafide werkgevers in zee te gaan. In de bouw is het heel gebruikelijk dat werknemers en werkgevers kortdurende opdrachten hebben en vaak tegelijkertijd voor meer opdrachtgevers aan het werk zijn. In dergelijke situaties zal het lastig blijven om de opbouw van een keten goed te doorgronden en de juiste partijen aan te spreken. Daarom is in het wetsvoorstel een informatieplicht opgenomen die opdrachtgevers, opdrachtnemers en aannemers dwingt om aan de werknemer kenbaar te maken welke schakels in de keten zijn betrokken.

2.3.2. Effectiviteit

De leden van de D66-fractie merken op, dat veel opdrachten die in ketens worden uitgevoerd, een overheidspartij als hoofdupdrachtgever hebben. Zij denken dan bijvoorbeeld aan Rijkswaterstaat, Defensie en de Rijksgewebouwendienst. Meer specifiek wijzen deze leden erop, dat de problematiek van schijnconstructies met name pregnant werd bij de aanleg van de A2 bij Maastricht, de A4 tussen Delft en Schiedam en de verbreding van de A15. Opdrachten waar Rijkswaterstaat hoofdupdrachtgever was. De genoemde leden vragen of de problematiek rond schijnconstructies vaker speelt bij ketens met een private of met een publieke hoofdupdrachtgever.

Het is de regering niet bekend of schijnconstructies meer voorkomen in ketens met een private hoofdopdrachtgever of in ketens met een publieke hoofdopdrachtgever. Van beide situaties hebben zich onlangs gevallen voorgedaan. Te denken valt aan misstanden in de Eemshaven en de situaties waarop deze leden wijzen.

De leden van de D66-fractie vragen verder welke activiteiten de hoofdopdrachtgevers in de publieke sector in de afgelopen jaren al hebben ondernomen om schijnconstructies tegen te gaan. Tevens vragen deze leden of het voorliggend wetsvoorstel noodzakelijk is voor publieke opdrachtgevers, zoals Rijkswaterstaat, om schijnconstructies te voorkomen. Welke maatregelen kunnen niet worden doorgevoerd in aanbestedingen en contracten door publieke hoofdopdrachtgevers, zonder dat deze wet wordt ingevoerd, zo vragen zij. Bij de leden van de D66 fractie bestaat de indruk, dat schijnconstructies vooral worden gebruikt om tegen de laagste prijs te kunnen inschrijven voor een opdracht. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de druk op de prijs vermindert, wanneer bij een aanbestedingsprocedure niet de inschrijving met de laagste prijs de hoogste beoordeling voor de prijs krijgt, maar de aanbesteding met de op een na laagste prijs. Kan de regering ingaan op de mogelijkheden die een dergelijk alternatief zou bieden, zo vragen de genoemde leden.

De regering benadrukt dat publieke opdrachtgevers zich bij de aanbesteding van grote projecten hebben te houden aan de (Europese) aanbestedingsregelgeving. Publieke hoofdopdrachtgevers, zoals Rijkswaterstaat zijn sowieso verplicht de aanbestedingsregels na te leven en zich te houden aan de voorgeschreven procedures en waarborgen die ervoor moeten zorgen dat een aanbesteding eerlijk en transparant is. Daarnaast zijn publieke hoofdopdrachtgevers volgens de aanbestedingsregels verplicht in het contract te bepalen dat (onder)aannemers zich moeten houden aan de bestaande wet- en regelgeving. De rijksoverheid (als publieke opdrachtgever) neemt in het wetsvoorstel geen uitzonderingspositie in. Opdrachtgevers worden gestimuleerd ervoor te zorgen dat alle schakels in de keten zich aan de wet- en regelgeving op het terrein van (het cao-)loon zullen houden. Door deze maatregelen krijgen hoofdopdrachtgevers meer mogelijkheden om partijen onderin de keten ertoe te bewegen het juiste loon uit te betalen, en in geval dit niet gebeurt, corrigerend op te treden. Rijkswaterstaat kan bijvoorbeeld direct bepaalde schakels uit de keten aanspreken om hen ertoe te bewegen alsnog het verschuldigde loon uit te betalen. Daarnaast kunnen hoofdopdrachtgevers de hoofd- en onderaannemers stimuleren om een controlemechanisme in het leven te roepen dat ervoor zorgt dat het juiste (cao-)loon wordt uitbetaald. Een publieke aanbesteding is in de regel niet enkel gericht op het binnenhalen van de laagste prijs. Voor de beoordeling van de offertes wordt aan de hand van beoordelingscriteria op de onderwerpen prijs en kwaliteit gekozen voor de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Daarbij komt dat het gebruik van EMVI als gunningscriterium in beginsel verplicht is bij aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsdrempel en bij Werken onder de drempel²¹. Het eventueel kunnen uitsluiten van de laagste prijs – zoals de leden van de D66-fractie noemen – is een interessante gedachte maar is vanwege de huidige wijze van aanbesteden niet nodig. Het is tevens niet mogelijk binnen de huidige Europese aanbestedingsregels. Daarnaast kan de voorgestelde werkwijze eventueel nieuwe constructies uitlokken (een bodemprijs-offerte door een zusterbedrijf) en geeft het geen garantie dat de op een na laagste prijs wel bonafide is.

²¹ Voor Diensten en Leveringen ligt de Europese aanbestedingsdrempel op € 134.000 en voor Werken op € 5.186.000 (voor de centrale overheid, periode 2014/2015).

De leden van de D66-fractie vragen tevens of de regering kan toelichten wat Rijkswaterstaat heeft gedaan om schijnconstructies bij de aanleg van de A2, de A4 en de A15 te voorkomen? Specifiek vragen deze leden of op dit punt de voorwaarden bij aanbesteding of contractering aangepast zijn tussen 2012 en 2015 en, zo ja, op welke manier dit is gebeurd. De leden van deze fractie vragen hoe vaak partijen in de keten bij opdrachten van Rijkswaterstaat of een andere publieke opdrachtgever in de jaren 2011 tot 2014 gesanctioneerd zijn, vanwege het niet naleven van de arbeidsvoorwaarden. De genoemde leden vragen hoe vaak in ketens met Rijkswaterstaat als hoofdopdrachtgever, in de periode 2011 tot 2015, een contract met een ketenpartij is opgezegd, omdat de betreffende partij de arbeidsvoorwaarden niet naleefde. De leden van deze fractie vragen ook hoe vaak een aanbesteding voor een infrastructuurproject in de periode 2011–2014 niet gegund is aan de opdrachtnemer die tegen de laagste prijs inschreef, omdat een juiste naleving van de arbeidsvoorwaarden bij deze opdrachtnemer niet gewaarborgd waren.

De regering wijst erop dat Rijkswaterstaat zijn opdrachtnemers in algemene zin (passend binnen de internationale aanbestedingsregels) verplicht om wettelijke voorschriften en beschikkingen van overheidswege na te leven. Dit betreft dus ook – ondanks dat hiernaar niet expliciet wordt verwezen – naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) en van algemeen verbindend verklaarde cao's (zijnde materiële wetgeving en dus een wettelijk voorschrift). Rijkswaterstaat is echter niet betrokken bij de totstandkoming van cao's en heeft – zoals iedere contractspartner – geen handhavende of controlerende bevoegdheden. Het naleven van wettelijke voorschriften en beschikkingen wordt in algemene zin vereist; in Nederland spreken cao-partijen elkaar aan op naleving van de cao. Om die reden is een meer specifieke verwijzing bij aanbesteding of contractering niet functioneel. In feite zijn opdrachtnemers al verplicht de wet- en regelgeving na te leven. Door daar expliciet op te wijzen kan Rijkswaterstaat ze daar op aanspreken.

De WML ziet er op toe dat werknemers tenminste het voor hen geldende minimumloon ontvangen. De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van deze wet. De WML kent geen ketenaansprakelijkheid. Dit betekent dat alleen de formele werkgever beboetbaar is, als deze een werknemer beneden het wettelijk minimumloon betaalt. Bij controles op de WML registreert de Inspectie SZW alleen gegevens die noodzakelijk zijn in het kader van het toezicht op deze wet. Registratie van de opdrachtgever in de keten maakt daar geen deel van uit. Daarom kan de regering geen specifiek cijfers produceren betreffende sanctionering van partijen in een keten.

In de genoemde periode is het niet voorgekomen dat contracten zijn opgezegd omdat schakels lager in de keten zich niet hielden aan de arbeidsvoorwaardelijke regels. Ook is het niet voorgekomen dat een project niet werd gegund aan een partij vanwege de in de vraag genoemde reden. Afspraken over arbeidsvoorwaarden onttrekken zich aan het zicht van Rijkswaterstaat als opdrachtgever en zijn in aanbestedingsrechtelijke zin geen voorwerp van de opdracht. Wel hebben opdrachtnemers in hun hoedanigheid van cao-partij de algemene verplichting om wettelijke voorschriften en beschikkingen van overheidswege voor arbeidsvoorwaarden na te leven. Op de afspraken die binnen dat kader gemaakt worden zien de cao-partijen zelf toe. Het toezicht op de naleving van de afspraken wordt buiten het contract om vormgegeven door handhavende en controlerende organen. Deze leggen bij constateringen sancties op aan een cao-partij die de wettelijke voorschriften en beschikkingen van overheidswege inzake arbeidsvoorwaarden niet naleeft.

De leden van de D66-fractie merken op dat de memorie van toelichting refereert aan reputatieschade voor de hoofdopdrachtgever, wanneer onderbetaling niet wordt opgelost. Deze leden vragen in hoeverre de regering van oordeel is dat de misstanden bij de aanleg van de A2 en de A4 tot reputatieschade voor de hoofdopdrachtgever Rijkswaterstaat hebben geleid, en waarom deze mogelijke reputatieschade voor Rijkswaterstaat onvoldoende was om tijdig actie te ondernemen tegen de betreffende schijnconstructies.

De regering merkt hierover het volgende op. Rijkswaterstaat hecht er sterk aan dat opdrachtnemers in de keten zich houden aan de wettelijke voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden. Opdrachtnemers dienen als schakel in de keten en als cao-partij hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Bij signalen over eventuele misstanden spreekt Rijkswaterstaat de opdrachtnemers aan, zodat deze als cao-partij hun verantwoordelijkheid alsnog kunnen nemen en passende maatregelen treffen. Reputatieschade overkomt een organisatie wanneer achteraf blijkt dat een cao-partij de wetten en regels rond arbeidsvoorwaarden niet naleeft. Een (hoofd)opdrachtgever kan deze schade voorkomen door maatregelen te treffen die zien op het voorkomen of corrigeren van onderbetaling. In geval van een duidelijke misstand van onderbetaling in de keten met het risico op aansprakelijkstelling – en daarmee dreigende reputatieschade – kan de (hoofd)opdrachtgever laten zien op welke wijze hij zorgvuldig heeft gehandeld en handelt om de misstand te voorkomen en aan te pakken. Als een (hoofd)opdrachtgever laat zien dat hij op een verantwoorde wijze met opdrachten, opdrachtnemers en de werknemers van opdrachtnemers omgaat, draagt dat bij aan een positief imago.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om de effectiviteit van de voorstellen nader te onderbouwen. Deze leden willen weten welke ervaringen er in andere landen zijn met de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon en in hoeverre is aangetoond dat de ketenaansprakelijkheid in deze andere landen effectief is. Genoemde leden vragen of het feit dat het voorstel alleen geldt voor werknemers en niet voor zelfstandigen zonder personeel geen afbreuk doet aan de effectiviteit van het wetsvoorstel.

In lijn met de wens van de leden van de ChristenUnie-fractie heeft de regering zorgvuldig aandacht besteed aan de effectiviteit van de regeling. Door de invoering van de ketenaansprakelijkheid lopen opdrachtgevers meer risico's. Zij kunnen immers aangesproken worden als de werkgever die voor hen werkt zijn verplichtingen jegens de werknemer niet nakomt. De opdrachtgever zal, naar verwachting, proberen dit risico te mitigeren. Dat is ook de bedoeling van dit wetsvoorstel. Hij zal garanties willen hebben dat de opdrachtnemer die voor hem werkt, wel zijn verplichtingen nakomt jegens eventuele werknemers. De regering is van mening dat dit gedragseffect op zichzelf bijdraagt aan de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid. De regering gaat er vanuit dat van de ketenaansprakelijkheid een preventieve werking uitgaat en dat daarom de effectiviteit in de praktijk moeilijk te meten is. Sinds de invoering van de hoofdelijke inlenersaansprakelijkheid is er voor zover bekend geen aansprakelijkstelling geweest. In hoeverre deze aansprakelijkheid het aantal gevallen van onderbetaling daadwerkelijk heeft teruggedrongen is moeilijk te zeggen.

De ketenaansprakelijkheid geldt inderdaad alleen voor werknemers en niet voor zelfstandigen. Zij werken direct in opdracht van hun opdrachtgever. Verderop in deze nota wordt nader ingegaan op de maatregelen die de regering wil treffen om schijnconstructies met zzp'ers te bestrijden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een toelichting op welke wijze de regering andere vormen van onderbetaling en misstanden op de arbeidsmarkt voor het wetsvoorstel geen oplossing biedt gaat aanpakken.

Voor zover het gaat om de aanpak van onderbetaling wordt korthedshalve verwezen naar de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 september 2014 over de herziening van de WML.²² De Inspectie SZW heeft in haar Meerjarenplan 2015–2018 onderbetaling als een hoog risico geïdentificeerd. Zij blijft onverminderd capaciteit inzetten op de aanpak hiervan.

Verder blijft de Inspectie ook in 2015 investeren in het risicogericht en informatiegestuurd werken. Hierdoor kan de Inspectie zich met voorrang richten op het aanpakken van ernstige misstanden en notoire overtreders. Bij bedrijven waar een overtreding is vastgesteld zal de Inspectie in principe een herinspectie uitvoeren. Zo blijft de Inspectie SZW bedrijven controleren totdat deze zich aan de wet- en regelgeving houden. Waar nodig zet de Inspectie steeds zwaardere handhavinginstrumenten in.

Bovendien zal de Inspectie SZW ook in 2015 de cao-partners blijven ondersteunen bij de naleving van de cao-voorwaarden door hen gericht te informeren over de mogelijkheden die de Inspectie heeft en door nalevingsonderzoeken uit te blijven voeren. Voorts wordt gewerkt aan een wetsvoorstel ter implementatie van de handhavingsrichtlijn. De handhavingsrichtlijn biedt Lidstaten instrumenten om de detachingsrichtlijn beter te kunnen handhaven. Gedetacheerde werknemers kunnen straks gemakkelijker zien op welke arbeidsvoorwaarden zij minimaal recht hebben en de Inspectie SZW heeft meer instrumenten om er voor te zorgen dat de rechten en plichten uit de detachingsrichtlijn worden geëerbiedigd. Er zijn onder meer afspraken over gegevensuitwisseling, grensoverschrijdende boete-inning, handvatten voor de identificatie van postbusondernemingen en de mogelijkheid van een notificatieplicht in de richtlijn opgenomen. De richtlijn dient uiterlijk 18 juni 2016 geïmplementeerd te zijn. In paragraaf 1.2 over de achtergrond van het wetsvoorstel is de nationale en internationale inzet van de regering op «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek» nader beschreven.

2.3.3. Wanneer is de ketenaansprakelijkheid van toepassing?

De leden van de D66-fractie vragen op welke onderdelen van de arbeidsvoorwaarden de ketenaansprakelijkheid betrekking heeft.

De regering merkt in reactie op deze vraag op dat de ketenaansprakelijkheid geldt voor de voldoening van het verschuldigde loon. Dat betreft het loon dat is overeengekomen in de individuele arbeidsovereenkomst of vastligt in de van toepassing zijnde cao, dan wel het wettelijk minimumloon.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de ketenaansprakelijkheid werkt bij grensoverschrijdende opdrachten. Zij vragen of de ketenaansprakelijkheid ook van toepassing is op projecten van Nederlandse hoofdo opdrachtgevers die in het buitenland plaatsvinden. Ook vragen deze leden of de ketenaansprakelijkheid van toepassing is op projecten van buitenlandse hoofdo opdrachtgevers die in het buitenland plaatsvinden, maar die worden uitgevoerd door Nederlandse (hoofd)aannemers.

De regering merkt op dat de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon bestaat voor zover door een werknemer arbeid in Nederland wordt verricht, ongeacht het op de arbeidsovereenkomst toepasselijke recht. Dit is in artikel 7:616c BW tot uitdrukking gebracht. Het is dus niet

²² Kamerstukken I 2013/14, 33 623, nr. H.

beoogd om de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon extraterritoriale werking te geven. Het land waar de werkzaamheden worden verricht waarvoor het loon verschuldigd is, is doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of de Nederlandse regeling inzake ketenaansprakelijkheid van toepassing is. Wanneer, ten behoeve van het uitvoeren van een opdracht voor een Nederlandse (hoofd)opdrachtgever of (hoofd)aannemer, bijvoorbeeld in Duitsland arbeid verricht wordt door een werknemer, geldt dat het Duitse recht van toepassing is.

2.3.4. Loonvordering en aansprakelijkstelling: hoe gaat het in zijn werk? *De leden van de D66-fractie maken uit het voorstel op, dat een werknemer in eerste instantie een loonvordering op zijn werkgever moet instellen, alvorens hij een eerdere schakel in de keten kan aanspreken. Deze leden vragen hoe dit in de praktijk vorm krijgt: hoeveel moeite moet de werknemer hebben gedaan, om het loon betaald te krijgen door zijn werkgever, alvorens hij eerdere opdrachtgevers aansprakelijk kan stellen. Is het bijvoorbeeld voldoende dat de werknemer een briefje stuurt aan zijn werkgever en dat als de werkgever na een maand nog niet betaald heeft, de opdrachtgever wordt aangesproken? Of moet de werknemer eerst via de rechter in het gelijk gesteld zijn in een procedure tegen zijn werkgever, voordat een eerdere schakel aansprakelijk is, zo informeren deze leden.*

De regering wijst erop dat bij de beantwoording van de vraag naar de praktische uitwerking van aansprakelijkstelling door de werknemer het van belang is een onderscheid aan te brengen tussen een vordering op grond van de voorgestelde artikelen 7:616a en 7:616b BW. Uit artikel 7:616a BW volgt dat de werkgever en zijn directe opdrachtgever hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de voldoening van het loon dat aan de werknemer verschuldigd is. De werkgever is op grond van de arbeidsovereenkomst het loon verschuldigd als tegenprestatie voor het verrichten van arbeid door de werknemer, zo blijkt uit het eerste lid van artikel 7:610 BW. Op grond van artikel 7:616 BW is de werkgever verplicht het loon te voldoen op de bepaalde tijd, telkens, zo volgt uit artikel 7:623 BW, na afloop van het tijdvak waarover het loon op grond van de overeenkomst moet worden berekend.

Wanneer loon is verschuldigd en een werkgever voldoet dit niet op de in de arbeidsovereenkomst bepaalde tijd, kan de werknemer zijn loon vorderen van de werkgever, diens opdrachtgever of van beiden tegelijk zonder dat een ingebrekestelling is vereist; het loon is direct opeisbaar. Wanneer de werkgever of diens opdrachtgever het loon, zelfs na een uitspraak van de rechter, weigert te voldoen, kan de werknemer de volgende opdrachtgever in de keten aanspreken. Als de werknemer een opdrachtgever aanspreekt, dient hij wel te bedenken dat deze opdrachtgever niet aansprakelijk is als hem, gelet op de omstandigheden van het geval, niet kan worden verweten dat het loon niet is voldaan. Wanneer in een juridische procedure blijkt dat de opdrachtgever geen verwijt treft, dan zal de werknemer een andere schakel aansprakelijk kunnen stellen. Een werknemer doet er daarom goed aan eerst zeker te stellen dat zijn vordering op de werkgever niet slaagt dan wel niet kan slagen.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten op welke wijze rekening gehouden wordt met de positie van arbeidsmigranten, die minder goed bekend zijn met hun rechten over o.a. het minimumloon en klachtenprocedures. Juist in deze doelgroep is het risico op onderbetaling groot. Hoe wordt er voor gezorgd dat de bekendheid van huidige en toekomstige arbeidsmigranten uit verschillende landen met hun rechten wordt vergroot, zo vragen deze leden. Ook de leden van de D66-fractie vragen hoe de loonvordering en aansprakelijkstelling in de praktijk zullen uitwerken bij buitenlandse werknemers die via een buitenlandse

werkgever aan een Nederlandse opdracht hebben gewerkt. Zij vragen in hoeverre de regering het voorstelbaar acht dat bijvoorbeeld Portugese werknemers, die via een Portugees uitzendbureau, via een Duitse aannemer in Nederland arbeid hebben verricht, hun recht zullen halen.

De regering acht het op zich goed voorstelbaar dat buitenlandse werknemers hun recht zullen halen in Nederland, ook indien dit werknemers zijn die via een buitenlands uitzendbureau via een buitenlandse aannemer in Nederland arbeid hebben verricht. De regering wijst er op dat er verschillende procedures zijn gevoerd waarin het achterstallig loon van buitenlandse werknemers met succes is opgeëist. Zo is bijvoorbeeld met succes het achterstallig loon gevorderd namens 170 onderbetaalde Poolse werknemers, die in dienst waren bij een Poolse werkgever, die weer werkte in opdracht van een Duitse opdrachtgever. Uit de praktijk blijkt dus dat het zeker niet onmogelijk is dat door of namens buitenlandse werknemers loonvorderingen worden ingesteld. De mogelijkheden hiervoor worden met de introductie van de ketenaansprakelijkheid groter voor (buitenlandse) werknemers.

De regering erkent dat wanneer buitenlandse werknemers in Nederland gedetacheerd zijn en gedurende enige tijd arbeid verrichten, deze werknemers naar verwachting inderdaad niet altijd op de hoogte zullen zijn van hun rechten. Hoe korter buitenlandse werknemers in Nederland werkzaam zijn, des te minder zij op de hoogte zullen zijn van de arbeidsvoorwaarden waarop zij aanspraak kunnen maken. De regering is van oordeel dat het van belang is dat buitenlandse werknemers die in Nederland arbeid verrichten hun rechten (kunnen) kennen. In het verleden heeft de regering dan ook aangegeven dat er ingezet gaat worden op het goed voorlichten van arbeidsmigranten over hun rechten en plichten²³. Deze inzet is onderdeel van het project EU Arbeidsmigratie en zal komende tijd worden voortgezet. De regering heeft reeds eerder aangegeven het belangrijk te vinden dat er heldere informatie over arbeidsvoorwaarden beschikbaar is. De werkgever(s) en vakbonden kunnen een rol spelen bij deze voorlichting. Het is echter in de eerste plaats een taak van de werkgever om de werknemer te informeren (conform art. 7:655 BW). Middels de handhavingsrichtlijn zijn ook afspraken gemaakt over de verbetering van de toegang tot informatie. Op grond van deze richtlijn werkt het kabinet samen met sociale partners aan onder andere één overzichtelijke website waarop de rechten en plichten van werkgevers en werknemers op grond van wetgeving en cao-afspraken staan en informatie wordt gegeven over klachtenprocedures. Op die manier zorgt de regering ervoor dat buitenlandse werknemers op de hoogte kunnen zijn van hun rechten en een beroep kunnen doen op de ketenaansprakelijkheid.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de ketenaansprakelijkheid uitpakt voor een werknemer die via zijn werkgever werkt voor meerdere opdrachtgevers. Moet deze werknemer, nadat hij bot heeft gevangen bij zijn werkgever, deze opdrachtgevers afzonderlijk aansprakelijk stellen, zo vragen deze leden.

Bij de ketenaansprakelijkheid voor loon gaat de regering uit van één keten waarin de werknemer werkzaam is (geweest). Dit neemt niet weg dat een werknemer in één betaalperiode voor meerdere opdrachtgevers kan werken en dus in verschillende ketens werkzaam kan zijn. Een voorbeeld hiervan is een schoonmaker die iedere maand bij drie opdrachtgevers van zijn werkgever kantoren schoonmaakt. Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven kan de werknemer in die situatie, bij het niet

²³ Kamerstukken II 2014/15, 29 407, nr. 198, EU-arbeidsmigratie, voortgang en maatregelen.

of te weinig betalen van zijn loon, iedere opdrachtgever afzonderlijk aansprakelijk stellen voor dat deel van het achterstallige loon dat overeenkomt met het aantal uren dat hij voor die opdrachtgever heeft gewerkt. De opdrachtgevers kunnen in deze situatie immers alleen over het deel van de arbeid dat voor hen wordt verricht invloed uitoefenen op de correcte loonbetaling door de werkgever.

De regering merkt hierbij op dat de werkgever in deze situatie minder afhankelijk is van één opdrachtgever, omdat hij inkomsten ontvangt van meerdere opdrachtgevers. Daarmee is hij minder kwetsbaar voor eventuele prijsdruk door één opdrachtgever en is de kans ook kleiner dat de werkgever onvoldoende inkomsten heeft om het loon te kunnen betalen.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de bijdrage van dit wetsvoorstel aan het aanpakken van natuurlijke personen. Ook de VVD heeft een vraag gesteld over de aanpak van natuurlijke personen. Beide vragen zijn beantwoord in paragraaf 1.2.

2.3.5. Volgtijdelijkheid en aansprakelijkheid

De leden van de VVD-fractie vragen wie in de keten precies aangesproken kan worden. Is dat ook de particulier die een woning laat bouwen en hoofdopdrachtgever is? Of institutionele beleggers die nog te bouwen woningen kopen van een projectontwikkelaar, zo vragen deze leden.

De regering kan die vraag ontkennend beantwoorden. Degene die voor zichzelf een huis laat bouwen kan niet worden aangesproken in het kader van dit wetsvoorstel. In de voorgestelde artikelen 7:616a en 7:616b BW wordt bepaald dat de daarin voorziene aansprakelijkheid niet van toepassing is op een natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf. Institutionele beleggers zijn in principe geen natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf en vallen dus wel onder de regeling.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het voorliggende wetsvoorstel geen duidelijke termijn bevat, waarbinnen de werknemer aan de opdrachtgever moet aangeven dat hij gedupeerd is. Wat vindt de regering een redelijke termijn waarbinnen een gedupeerde werknemer zijn vordering bij de werkgever of diens opdrachtgever moet neerleggen, zo vragen zij.

De regering acht het opnemen van een termijn waarbinnen de werknemer de opdrachtgever laat weten dat er volgens hem sprake is van onderbetaling niet nodig. In geval van onderbetaling is de werknemer er immers zelf bij gebaat het achterstallige loon zo spoedig mogelijk te kunnen ontvangen. Daartoe zal de werknemer in de praktijk zo snel mogelijk werk maken van een vordering op de werkgever, een aansprakelijkstelling van de opdrachtgever of het informeren van de hoofdopdrachtgever over de misstand.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom het niet in de rede ligt dat een hogere schakel met succes aangesproken wordt wanneer die schakel bij een faillissement van de naast lagere schakel aansprakelijk wordt gesteld en met succes een beroep doet op niet-verwijtbaarheid. De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vragen waarom het alleen in situaties waarbij sprake is van ernstige onderbetaling voor de hand ligt dat een hogere schakel verwijtbaar heeft gehandeld.

De regering merkt naar aanleiding van deze vraag allereerst op dat wanneer een opdrachtgever met succes een beroep doet op niet-verwijtbaarheid, hij nooit aansprakelijk zal zijn voor het verschuldigde loon. Het in rechte vaststellen van niet-verwijtbaarheid heeft, met andere woorden, verstrekkende consequenties voor zowel de opdrachtgever, die niet aansprakelijk is, als de werknemer, die zijn achterstallige loon niet van die schakel kan vorderen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat bij faillissement van een lagere schakel alleen in bijzondere situaties waarbij sprake is van ernstige onderbetaling, het in de rede kan liggen dat een hogere schakel verwijtbaar heeft gehandeld. De regering brengt daarmee tot uitdrukking dat bij het faillissement van een lagere schakel vanwege louter bedrijfseconomische redenen, niet voor de hand ligt dat de hogere schakel een verwijt valt te maken ter zake van de uit het faillissement voortvloeiende onderbetaling. Het enkele feit dat een lagere schakel faillieert en het loon aan zijn werknemers niet meer kan voldoen, zal doorgaans niet voldoende zijn om te kunnen spreken van een verwijtbare opdrachtgever. Het is namelijk nadrukkelijk niet de bedoeling dat de ketenaansprakelijkheid leidt tot het doorschuiven van ondernemersrisico's in de keten. Wanneer het faillissement van een lagere schakel echter wordt ingezet om te zorgen dat een hogere schakel niet aansprakelijk gesteld kan worden voor het aan werknemers verschuldigde loon, zal een hogere schakel wel succesvol aansprakelijk gesteld kunnen worden als die hogere schakel een verwijt gemaakt kan worden ter zake van de onderbetaling. De in de memorie van toelichting gegeven opsomming van maatregelen die een opdrachtgever kan treffen om onderbetaling tegen te gaan geeft daarbij richting voor de beoordeling van de verwijtbaarheid. Echter, ook bij het faillissement van een lagere schakel zal een aangesproken hogere schakel, alleen wanneer hij aannemelijk maakt dat hem geen verwijt valt te maken ter zake van de onderbetaling, met succes een beroep kunnen doen op niet-verwijtbaarheid.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de volgtijdelijkheid te doorbreken ertoe leidt dat hoofdopdrachtgevers om risico's uit te sluiten met hoge administratieve lasten geconfronteerd kunnen worden om de hele keten regelmatig te toetsen, terwijl de regering onderkent dat het probleem vaak niet bij de hogere, maar bij de lagere schakels ligt. In hoeverre is deze inefficiënte regeling beoogd.

De regering is van mening dat het probleem van onderbetaling vaak onderin de keten ligt. Het probleem van onderbetaling kan echter wel worden veroorzaakt door het gedrag van hogere schakels in de keten of door het gedrag van de hoofdopdrachtgever. Uit het wetsvoorstel vloeit niet voort dat de hoofdopdrachtgever vanwege risico's onderin de keten regelmatig de hele keten moet (laten) toetsen. De hoofdopdrachtgever kan het toetsen bijvoorbeeld via een kettingbeding in het contract onderin de keten laten organiseren. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de complexiteit van de keten, de snelheid waarmee de keten verandert en het risico op basis van eerdere ervaringen met opdrachtnemers welke maatregelen de hoofdopdrachtgever zal (laten) nemen. Het is aan de hoofdopdrachtgever om de maatregelen op efficiënte wijze vorm te geven.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de hoofdelijke aansprakelijkheid met dit voorstel alsnog uitbreid tot alle situaties en niet alleen de situatie waarin sprake is van een inleenovereenkomst. Welke argumenten anders dan het feit dat werknemers meer mogelijkheden krijgen, zijn er om de hoofdelijke aansprakelijkheid uit te breiden naar situaties waarin geen sprake is van een inleenovereenkomst? Zij vragen

de regering hierbij in te gaan op de overwegingen die bij invoering van de hoofdelijke aansprakelijkheid bij inlening zijn aangedragen. Licht het in andere situaties dan inlening niet voor de hand dat eerst de werkgever wordt aangesproken, zo vragen zij.

De regering wijst erop dat een aantal incidenten in het verleden heeft laten zien dat onderbetaling niet alleen voorkomt in de uitzendbranche, waar inlener en uitzendbureau met elkaar afspraken maken, maar ook bij de uitvoering van opdrachten waarbij meerdere opdrachtgevers en -nemers en onderaannemers zijn betrokken. De aanpak van deze problemen valt buiten het bereik van artikel 7:692 BW: alleen de werkgever en de inlener (de derde) kunnen op grond van dat artikel hoofdelijk worden aangesproken. Daarom ligt de incorporatie van de hoofdelijke inlenersaansprakelijkheid in de voorgestelde ketenaansprakelijkheid in de rede. Dit wordt bereikt via de voorgestelde artikelen 7:616a-c BW. Zoals eerder is aangegeven, blijft de hoofdelijke aansprakelijkheid bestaan, doordat de werknemer de werkgever en diens opdrachtgever hoofdelijk kan aanspreken.

2.3.6. Niet-verwijtbaarheid

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat een opdrachtgever zich bij aansprakelijkstelling kan beroepen op niet-verwijtbaarheid. In welke mate verwacht de regering dat opdrachtgevers van deze mogelijkheid gebruik maken, zo vragen deze leden. Genoemde leden willen weten hoe voorkomen wordt dat door een groot aantal en/of onnodige beroepen op niet-verwijtbaarheid afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid.

De regering benadrukt dat de mogelijkheid voor opdrachtgevers om zich – in geval van aansprakelijkstelling – te kunnen beroepen op niet-verwijtbaarheid twee doelen dient. In de eerste plaats wordt de opdrachtgever door deze mogelijkheid gestimuleerd om maatregelen te nemen gericht op het voorkomen of corrigeren van onderbetaling. Als dit preventieve effect optreedt is de kans groot dat de lonen correct worden betaald en blijven aansprakelijkstellingen uit. In de tweede plaats is het voor opdrachtgevers belangrijk om zich in geval van aansprakelijkstelling te kunnen disculperen door de maatregelen aan te geven die zij hebben getroffen om onderbetaling te voorkomen of te corrigeren. In de memorie van toelichting is een aantal maatregelen opgesomd die kunnen bijdragen aan een succesvol beroep op niet-verwijtbaarheid. De regering verwacht als het grootste effect van de regeling de preventieve werking.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie vragen waarom de zogeheten disculpatiegrondslagen wel uitgebreid zijn opgenomen in de memorie van toelichting, maar niet uitgebreid in de wettekst zelf. Zou dit de rechtszekerheid voor contractpartijen niet vergroten, zo vragen deze leden. Daarnaast lezen de leden van de D66-fractie in de toelichting op het wetsvoorstel een aantal maatregelen die opdrachtgevers kunnen nemen, om zich te verzekeren van niet-verwijtbaarheid. Deze leden vinden dit belangrijk, omdat zij het onrechtvaardig vinden wanneer een bonafide, nette opdrachtgever die voldoende voorzorgsmaatregelen heeft genomen tegen onderbetaling, toch geconfronteerd zou kunnen worden met een claim. Die bonafide opdrachtgever zou dan dubbel moeten betalen. Deze leden vragen zich echter af, of het wetsvoorstel nu voldoende zekerheid biedt aan opdrachtgevers. Zo maakt het wetsvoorstel bijvoorbeeld onderscheid tussen grote en kleine opdrachtgevers, maakt de positie van de opdrachtgever in de keten uit en is ook de omvang van de opdracht relevant. Daardoor is het de genoemde leden niet duidelijk welke voorzorgsmaatregelen nu van

welke opdrachtgever verlangd worden. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan.

De regering onderkent in lijn met de leden van de D66-fractie dat de regeling van ketenaansprakelijkheid voor loon zo veel mogelijk zekerheid moet bieden aan opdrachtgevers. Daartoe heeft de regering de toelichting op het wetsvoorstel in reactie op het advies van de Raad van State uitgebreid, teneinde die zekerheid voor zover mogelijk te geven. In het wetsvoorstel staat dat de opdrachtgever niet aansprakelijk is als hij aannemelijk maakt dat hem, gegeven de omstandigheden van het geval, niet te verwijten valt dat het loon niet is voldaan. In de toelichting is beschreven op welke wijze de opdrachtgever dit aannemelijk kan maken en welke acties hij daartoe kan ondernemen. De open norm in de wet laat ruimte voor de specifieke omstandigheden van het geval en voor het nemen van andere maatregelen dan beschreven in de toelichting. De beschrijving van maatregelen geeft richting aan opdrachtgevers. De vraag welke maatregelen toereikend zijn hangt af van verschillende factoren zoals de grootte van de onderneming. Niet elke onderneming hoeft de genoemde maatregelen te treffen voor niet-verwijtbaarheid en als men de maatregelen treft is er nog geen garantie voor niet-verwijtbaarheid. Een volledig afgebakende set van omstandigheden en te treffen maatregelen waaronder een opdrachtgever niet-verwijtbaar is, kan, gelet op de zeer gevarieerde casuïstiek, noch in de toelichting noch in de wet worden gegeven. Omdat de specifieke situatie waarin een werknemer wordt ingezet in een keten verschilt van keten tot keten, en van geval tot geval, verschilt het ook per situatie wat van een opdrachtgever mag worden verwacht.

Het uitputtend benoemen in de wet van alle met het oog op de niet-verwijtbaarheid te treffen maatregelen is reeds daarom niet mogelijk. Bovendien zou dat leiden tot inflexibiliteit en partijen in een onwenselijk keurslijf dwingen. Vanwege de diversiteit aan situaties waarin de ketenaansprakelijkheid gaat gelden, is dit niet mogelijk. De wet beoogt daarnaast niet alleen preventieve maatregelen te stimuleren maar ook een corrigerende inspanning als er misstanden zijn geconstateerd. Een uitputtende lijst van maatregelen in de wet zou leiden tot een «afvinklijstje», waarbij er geen prikkel is om achteraf in de keten, bij geconstateerde onderbetaling actie te ondernemen. In de ene situatie zou de lijst onvoldoende zijn om bij te dragen aan het voorkomen of oplossen van onderbetaling, in de andere situatie zou ze het doel voorbij schieten. De gekozen vormgeving biedt ruimte voor flexibiliteit en maatwerk voor werkgevers en stimuleert opdrachtgevers in een keten tot zowel preventief als corrigerend optreden om onderbetaling tegen te gaan of herstellen.

2.3.7. Maatregelen vooraf: toetsing bij aanbesteding via keurmerk of contract

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat volgens de regering het een mogelijkheid is dat een opdrachtgever vooraf gaat werken met een gecertificeerde aannemer of opdrachtnemer die met zijn certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgt dat hij zijn personeel betaalt conform het overeengekomen loon. Certificering is echter geen garantie dat het overeengekomen loon wordt betaald, zo stellen deze leden vast. Uit onderzoek in bijvoorbeeld de uitzendbranche blijkt het verschillen overtredingen tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde uitzendbureaus relatief beperkt te zijn. Op basis waarvan verwacht de regering dat certificering als middel bij de ketenaansprakelijkheid effectiever zal zijn, zo vragen genoemde leden.

De effectiviteit, zo meent de regering, hangt in de eerste plaats af van de eisen die worden gesteld aan de certificaathouder. Naarmate deze eisen verder gaan zal het certificaat meer garantie bieden dat het loon ook daadwerkelijk wordt betaald. Een tweede belangrijk aspect is de mate waarin gecontroleerd wordt of een certificaathouder daadwerkelijk aan de gestelde eisen voldoet. Bij de beoordeling van een verzoek om toelating van een certificeringsstelsel zullen beide aspecten een doorslaggevende rol gaan spelen. Gegarandeerd moet zijn dat indien zaken wordt gedaan met een gecertificeerde onderneming, een werknemer zijn loon ontvangt of dat in ieder geval duidelijk is dat ingeval van onderbetaling corrigerend zal worden opgetreden, waardoor een werknemer alsnog zijn loon ontvangt. Een certificaat biedt houvast voor de opdrachtgever maar laat onverlet dat de rechter in voorkomend geval van onderbetaling zal toetsen of er sprake is van niet-verwijtbaarheid indien een werknemer zich op de ketenaansprakelijkheid beroept. Daarbij zal ook gekeken worden naar hetgeen de opdrachtgever heeft gedaan om de onderbetaling op te lossen.

De leden van de SGP-fractie kunnen de inzet van de regering op het nut van een keurmerk moeilijk in overeenstemming brengen met de beslissing om de cruciale status van een keurmerk in het kader van inleenovereenkomsten te schrappen. In hoeverre kan het keurmerk door werkgevers werkelijk als handreiking worden gezien, wanneer de regering aangeeft juist minder vertrouwen in keurmerken te hebben, zo vragen zij.

Zoals de regering hiervoor heeft aangegeven, wordt de huidige inlenersaansprakelijkheid op grond van artikel 7:692 BW geïncorporeerd in het wetsvoorstel doordat de hoofdelijke aansprakelijkheid onder in de keten wordt opgenomen. In samenwerking met de uitzendbranche is afgelopen jaar een pakket van eisen opgesteld om tot een robuuster certificaat te komen. De regering merkt verder op dat met de eventuele totstandkoming van een certificaat, de mogelijkheid van aansprakelijkstelling niet verdwijnt. Een certificaathouder kan door een werknemer nog steeds aangesproken worden en met succes aansprakelijk worden gesteld, als de rechter van oordeel is dat hij niet voldoende heeft gedaan om te bewerkstelligen dat een werknemer zijn loon ontvangt.

2.3.8. Vooraf (1): Sectorale invulling via gebruik keurmerk

De leden van de VVD-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de mogelijkheid gecreëerd wordt dat opdrachtgevers gaan werken met een gecertificeerde aannemer of opdrachtnemer die met zijn certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgt dat hij zijn personeel betaalt conform het overeengekomen loon. Gesteld wordt dat sectoren afspraken kunnen maken over het invoeren van een dergelijk certificaat of keurmerk. Het keurmerk is toetsbaar en biedt waarborgen om onderbetaling te voorkomen. Voor de toetsbaarheid is voorzien in een controle mechanisme door de Minister van SZW. De genoemde leden gaan als vanzelfsprekend er vanuit dat de regering volledige medewerking gaat verlenen aan de totstandkoming van deze keurmerken.

De regering onderschrijft dat een keurmerk of certificaat voor bedrijven een belangrijke rol kan spelen om vooraf meer zekerheid te krijgen over de niet-verwijtbaarheid. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geen rol bij de totstandkoming van het certificaat. Private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud en de totstandkoming van het certificaat. Zoals hiervoor aangegeven blijft ook indien wordt voldaan aan het certificaat de ketenaansprakelijkheid van toepassing. Wanneer blijkt dat ondernemingen die over een certificaat beschikken regelmatig in rechte aansprakelijk worden gesteld dan heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid om de deugde-

lijkheid van het certificaat onafhankelijk te (laten) onderzoeken, met als doel de inhoudelijke verbetering van het certificaat door partijen.

De leden van de VVD-fractie gaan er ook vanuit dat de verschillende sectoren voldoende tijd krijgen zich voor te bereiden op de wetgeving en voor het komen tot keurmerken. Welk tijdpad heeft de regering voor ogen? De genoemde leden gaan er trouwens ook vanuit dat de sectoren die dit betreft vaart gaan maken bij de totstandkoming van deze keurmerken. Deze leden vragen of de regering nu reeds situaties kan benoemen waarbij een keurmerk niet tot stand zal komen. Kan de regering concreet aangeven wat het »controlemechanisme« gaat inhouden, zo vragen zij.

De regering hecht er aan dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt (zo mogelijk op 1 juli 2015) om daarmee onderbetaling zo snel mogelijk te kunnen aanpakken. De regering beseft dat partijen tijd moeten krijgen om zich te kunnen voorbereiden. Dat kan door aan de hand van de in de memorie van toelichting beschreven mogelijke maatregelen actie te ondernemen gericht op het voorkomen of herstellen van onderbetaling. Zodoende kan ervaring worden opgedaan en dit kan de totstandkoming van een deugdelijk certificaat juist bevorderen. Het is aan opdrachtgevers en sectoren om te bepalen of zij het instrument van een keurmerk of certificaat in dit kader willen inzetten. Denkbaar is dat dit instrument voor ketens met een beperkt aantal schakels en opdrachten van geringe omvang een te zwaar middel is voor het doel dat ermee gediend wordt.

De VVD-fractie vraagt of de opdrachtgever of -nemer die beschikt over een door de Minister vastgesteld keurmerk voldoende heeft gedaan om zich te vrijwaren voor aansprakelijkheid.

In reactie op deze vraag merkt de regering op dat een opdrachtgever zich als zodanig nooit van te voren kan vrijwaren van aansprakelijkheid door de werknemer die een beroep doet op de ketenaansprakelijkheid. De opdrachtgever kan maatregelen nemen om onderbetaling in de keten tegen te gaan of te (laten) corrigeren. Als die maatregelen worden genomen kan, bij eventuele aansprakelijkheid, aannemelijk gemaakt worden dat er geen sprake is van verwijtbaar handelen. Wanneer er een keurmerk of certificaat wordt ontwikkeld dat toetsbaar waarborgt dat het verschuldigde loon aan werknemers in de keten wordt betaald, zal dit naar mag worden aangenomen een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de vraag of een opdrachtgever (of opdrachtnemer) ter zake van een geconstateerde onderbetaling een verwijt gemaakt kan worden. De beoordeling van een beroep op niet-verwijtbaarheid door de rechter blijft mogelijk, ook bij een gecertificeerde opdrachtgever of opdrachtgever met een keurmerk. De rechter zal in een concreet geschil beoordelen of een opdrachtgever maatregelen heeft getroffen om onderbetaling in de keten te voorkomen en zich ook na een eventuele misstand in de keten heeft ingespannen om die misstand ongedaan te maken. Overigens merkt de regering op dat eventuele keurmerken, voor opdrachtgevers of opdrachtnemers, niet worden «vastgesteld» door de Minister maar door private partijen (eventueel in een sector) worden ontwikkeld.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de bewijslast bij de opdrachtgever ligt, het is de opdrachtgever die moet aantonen dat hij niet verwijtbaar is. Waarom is er niet voor gekozen om de bewijslast bij de opdrachtnemer te leggen, zo vragen de VVD-leden.

De regering merkt vooraleerst op dat de bewijslast voor de onderbetaling bij de werknemer ligt, conform de regel – kort gezegd – «wie stelt bewijst». Indien een opdrachtgever aansprakelijk wordt gesteld en deze

zich wil beroepen op niet-verwijtbaarheid dan ligt de bewijslast voor de niet-verwijtbaarheid bij de opdrachtgever. De opdrachtgever moet aannemelijk maken dat hem geen verwijt treft ter zake van de onderbetaling van de werknemer, gelet op de omstandigheden van het geval.

De leden van de D66-fractie zien bij sectorale keurmerken de mogelijkheid, dat voor het verlenen van een keurmerk of certificaat bovenwettelijke eisen worden gesteld. In hoeverre acht de regering dit mogelijk en gewenst, zo vragen zij.

De regering ziet het tot stand brengen van een keurmerk of certificaat als zaak van private partijen. Het is dan ook niet aan de regering om hierover een opvatting te hebben. Het ligt voor de hand dat de in de memorie van toelichting beschreven maatregelen, die mogelijkterwijls tot niet-verwijtbaarheid leiden, leidraad zullen zijn bij het uitwerken van het certificaat. Partijen zijn vrij om bovenwettelijke eisen in een keurmerk of certificaat op te nemen.

2.3.9. Vooraf (2): Waarborgen voor adequate opdrachtverlening in het contract

De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is voor opdrachtgevers om een vrijwaringclausule op te nemen in contracten waardoor een opdrachtgever vrijgesteld is van (keten)aansprakelijkheid voor het verschuldigde loon.

De regering merkt het volgende op over de (on)mogelijkheden van een vrijwaringsclausule. De ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon geldt voor iedere opdrachtgever, opdrachtnemer en aannemer in een keten, waarin door werknemers arbeid wordt verricht ter uitvoering van een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk. In artikel 7:616f is, om elke onduidelijkheid over het dwingendrechtelijk karakter van deze regeling te voorkomen, bepaald dat elk beding in strijd met de artikelen 7:616a tot en met 7:616e BW nietig is. Bij overeenkomst kan derhalve niet afgeweken worden van de ketenaansprakelijkheid voor het aan werknemers verschuldigde loon. Deze aansprakelijkheid, die de rechtspositie van werknemers beoogt te versterken, kan worden ingeroepen door een werknemer ongeacht de afspraken die opdrachtgevers, opdrachtnemers en aannemers in de keten met elkaar gemaakt hebben in onderling gesloten overeenkomsten.

Het is voor opdrachtgevers, opdrachtnemers en aannemers wel mogelijk om afspraken te maken over het omgaan met *gevolgen* die uit een eventuele aansprakelijkstelling door een werknemer voortvloeien. Een opdrachtgever kan, zoals volgt uit het voorgestelde art. 7:616d BW, in contracten met opdrachtnemers vastleggen dat een eventuele door de rechter opgelegde betaling van het verschuldigde loon wordt verhaald op de schakel waarmee een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk is gesloten.

2.3.10. Succesvol beroep op niet-verwijtbaarheid

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering nauwelijks zekerheid biedt aan werkgevers bij de invulling van de mogelijkheden om zich te disculperen. Zij vragen hoe de regering voorkomt dat het werkgevers die hun verantwoordelijkheid aantoonbaar hebben genomen toch met verwijtbaarheid worden geconfronteerd. Zij vragen om aanvullende waarborgen die werkgevers tegemoet kunnen komen, gelet op het feit dat met enige regelmaat wordt geconstateerd dat verwijtbaarheid in de handhaving dusdanig wordt opgerekt dat werkgevers verwijtbaarheid wordt verweten terwijl dat redelijkerwijls niet is vol te houden. Zij constateren dat voor werkgevers vaak onvoldoende duidelijk is wat de

overheid verwacht. Als de regering van grotere bedrijven bijvoorbeeld zelfs verwacht audits uitvoeren om naleving van contracten te toetsen, waarom wordt dan niet enige vorm van specificatie van de omzet of omvang van deze bedrijven gegeven? Het komt deze leden onbevredigend voor dat deze beslissingen op voorhand volledig aan de rechter worden overgelaten.

Zoals de regering in paragraaf 2.3.6, in reactie op vragen van de fracties van VVD en D66 heeft aangegeven, biedt de gekozen vormgeving zoveel mogelijk zekerheid aan opdrachtgevers. De in de memorie van toelichting als voorbeeld benoemde maatregelen bieden een richtsnoer, zonder dat een inflexibel keurslijf ontstaat dat leidt tot onuitvoerbaarheid en ineffectiviteit. In de desbetreffende paragraaf is dit nader toegelicht.

*2.3.11. Alternatief model: hoofdelijke aansprakelijkheid met vrijwaring
De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten of de regering naast het model van hoofdelijke aansprakelijkheid met vrijwaring nog andere mogelijke alternatieven heeft onderzocht. Kan de regering toelichten waarom niet voor deze alternatieven is gekozen, zo vragen deze leden.*

De regering wijst voor het antwoord op deze vraag naar paragraaf 1.2 «Achtergrond van het wetsvoorstel».

2.3.12. Europese inzet

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering zich in aanloop naar en tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap wil hard maken voor een uniforme ketenaansprakelijkheid voor het geldende loon in de gehele EU. Zij vragen in hoeverre hierover al contact is geweest met andere EU-lidstaten. Kan de regering aangeven hoe het huidige Europese politieke speelveld met betrekking tot dit voorstel is, zo vragen zij.

Het is de inzet van de regering om de aanloop naar het voorzitterschap te benutten om steun te verwerven voor een bredere uniforme regeling van ketenaansprakelijkheid. Het is, op grond van de moeizame onderhandelingen op dit onderdeel van de handhavingsrichtlijn, duidelijk dat uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid op Europees niveau niet eenvoudig zal zijn. Gesprekken met andere lidstaten wijzen dit ook uit. Toch zijn er ook lidstaten die hier positief tegenover staan.

De regering ziet de ketenaansprakelijkheid voor loon als een belangrijk instrument om te komen tot bonafide ketens waarin werknemers het loon ontvangen waar zij recht op hebben en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers wordt voorkomen. De regering gaat daarom door met het benutten van gesprekken met andere lidstaten, de Commissie en het Europees parlement om dit naar voren te brengen.

2.4. Verbeteren cao-naleving en -handhaving

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat de naleving van de cao in veel sectoren niet actief wordt gecontroleerd door cao-partijen. Daar het bij de cao gaat om afspraken tussen werkgevers en werknemers, die er vaak blijk van geven weinig behoefte te hebben aan overheidsinmenging in deze afspraken, lijkt het de aan het woord zijnde leden in de rede te liggen dat de cao-partijen ook zelf investeren in een betere naleving en handhaving van de cao. Deze leden vinden dit onderdeel van het wetsvoorstel nogal eenzijdig: de overheid gaat cao-partijen helpen, maar wat gaan de cao-partijen zelf doen? Daarom vragen de aan het woord zijnde leden de regering welke acties cao-partijen zelf hebben toegezegd om de handhaving en naleving van de cao's te verbeteren.

De regering is met de leden van de D66-fractie van mening dat cao-partijen zelf dienen te investeren in een betere naleving en handhaving van cao's. Deze taak ligt immers – gelet op het privaatrechtelijk karakter van cao's en het primaat van sociale partners voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming – bij cao-partijen. Het is om die reden dat de regering niet eenzijdig actie onderneemt om de private cao-naleving en -handhaving te bevorderen. Met het onderhavige wetsvoorstel worden cao-partijen juist beter in staat gesteld om de cao-naleving en -handhaving zelf beter ten uitvoer te leggen. De regering is in dit verband positief over het initiatief van FNV tot het oprichten van het bureau naleving. Hierdoor wordt de kennis over de vormen en de aanpak van cao-ontduiking en onderbetaling gebundeld, hetgeen ook de publiekprivate samenwerking bij de cao-handhaving ten goede komt. De extra capaciteit van de Inspectie SZW voor de aanpak van schijnconstructies wordt deels ingezet om cao-partijen en hun handhavingsbureaus conform artikel 10 van de Wet avv te ondersteunen bij de private cao-handhaving. In 2014 heeft de Inspectie SZW verzoeken ontvangen van cao-handhavers voor ondersteuning. Ook in 2015 zal de Inspectie de cao-partijen blijven ondersteunen door hen gericht te informeren over de mogelijkheden die de Inspectie heeft en door nalevingsonderzoeken uit te blijven voeren. De Stichting van de Arbeid onderschrijft in haar advies over de naleving en handhaving van cao's het grote belang van cao-naleving en -handhaving en daarmee het maken van cao-afspraken daarover, zeker in zogeheten (potentiële) risicosectoren. Decentrale cao-partijen dienen – aldus de Stichting – zelf een afweging te maken voor een aanpak die past bij de betreffende sectoren. Het advies biedt hiervoor een aantal handvatten. De Stichting adviseert decentrale cao-partijen om uiterlijk in mei 2016 (vlak voor de deadline voor de implementatie van de handhavingsrichtlijn) een sectoraal plan op te stellen. De Stichting wil tevens – evenals de regering – inzetten op het verder versterken van de publiekprivate samenwerking en gegevensuitwisseling tussen cao-handhavers en de Inspectie SZW.

De leden van de D66-fractie lezen dat cao-partijen aangeven dat vooral kleine ondernemingen de cao niet goed naleven, bijvoorbeeld omdat de regelingen te ingewikkeld zijn. Zij zijn van mening dat het de verantwoordelijkheid van de cao-partijen is, om op dit vlak de naleving van de cao te verbeteren, bijvoorbeeld door de cao's te moderniseren en te vereenvoudigen. Deze leden vragen welke initiatieven de cao-partijen hebben toegezegd om dit te realiseren.

De regering onderstreept met D66 de eigen verantwoordelijkheid van cao-partijen voor het verbeteren van de naleving van cao's. De Stichting van de Arbeid heeft in het hiervoor genoemde advies het belang van heldere en eenduidige cao-teksten onderschreven. De modernisering van cao's wordt al in diverse sectoren opgepakt. Het is aan decentrale partijen om hier uitvoering aan te geven, in een wijze en tempo die bij de betreffende sectoren past.

De leden van de D66-fractie vragen tevens of de regering de opvatting deelt, dat het de verantwoordelijkheid van cao-partijen is om tijdig onderhandelingen over een nieuwe cao te starten en af te ronden. Cao-partijen weten als geen ander wanneer de looptijd van de cao verstrijkt en wanneer er dus een nieuwe cao dient te liggen, om te voorkomen dat er een avv-loze²⁴ periode ontstaat. Deze leden zijn bang dat met het verlengen van de algemeenverbindendverklaring het probleem alleen een jaar wordt verschoven, maar dat daarna de problematiek van het niet tijdig afronden van onderhandelingen opnieuw

²⁴ Avv: algemeen verbindend verklaring.

ontstaat. Is de regering het eens met de genoemde leden dat het eenvoudiger is wanneer cao-partijen bijvoorbeeld een langere looptijd van de cao afspreken en/of tijdig de onderhandelingen over een nieuwe cao afronden, dan dat de algemeenverbindendverklaring van de oude cao met een jaar wordt verlengd, zo vragen zij. Ook de leden van de VVD-fractie vragen waarom er in dit wetsvoorstel voor wordt gekozen om een wettelijke verlenging van het algemeen verbindend verklaren mogelijk te maken. Hoort dit niet in een ander wetsvoorstel. Zijn partijen die niet onder de reikwijdte van een cao (willen) vallen hier niet de dupe van, zo willen zij weten.

De regering deelt de visie van D66 dat cao-partijen primair verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de cao en de algemeenverbindendverklaring daarvan. Een avv-periode van een reguliere arbeidsvoorwaarden-cao kan op grond van de Wet avv nooit langer duren dan twee jaar. De mogelijkheid om de avv-periode éénmalig te kunnen verlengen voor een periode van maximaal één jaar geeft cao-partijen de mogelijkheid om een avv-loze periode te voorkomen in het geval dat de totstandkoming van een nieuwe cao meer tijd kost dan voorzien. De regering beoogt hiermee te stimuleren dat cao-partijen beter uitvoering geven aan hun verantwoordelijkheid voor de continuïteit. De werkgevers hebben belang bij de continuïteit omdat in tussenperiodes zonder (avv'de) cao eenvoudig neerwaarts geconcurrereerd kan worden op de arbeidsvoorwaarden. Een voortgaande cao die voor de hele sector werkt geeft de ondernemers zekerheid over de arbeidskosten zodat zij het bedrijfsbeleid daar op in kunnen stellen. Daarnaast zijn zij gebaat bij de hoge mate van arbeidsrust die voortvloeit uit het cao-stelsel. Dit is zowel van belang voor de individuele ondernemer als voor de goede internationale concurrentiepositie van de Nederlandse economie.

De regering heeft, om te voorkomen dat deze regeling slechts wordt gebruikt om het probleem van een aflopende avv-periode te verschuiven, in het wetsvoorstel opgenomen dat de eenmalige verlenging alleen op verzoek van alle bij de cao betrokken partijen kan plaatsvinden. Zowel de vakbonden als de betrokken werkgevers(organisaties) die de cao zijn aangegaan moeten achter de eenmalige tijdelijke verlenging staan. Indien één van de partijen het vermoeden heeft dat de verlenging slechts als verdragingsmiddel wordt ingezet hoeft deze partij niet mee te werken aan het verzoek om verlenging en kan de verlenging daarmee geen doorgang vinden. Bij de toekomstige evaluatie van deze wet kan kritisch worden bezien of de beoogde werking ook daadwerkelijk optreedt.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het avv-beleid verdere modernisering verdient en verzoeken de regering de Kamer te informeren over de stand van zaken van het onderzoek dat eerder werd toegezegd naar aanleiding van de motie-Van Weyenberg/Van Nieuwenhuizen-Wijbenga.²⁵

De regering wijst erop dat de Tweede Kamer, in reactie op de betreffende motie, geïnformeerd is dat een onderzoek wordt uitgevoerd. Bekeken is hoe daaraan het beste invulling kan worden gegeven. Ingezet is op een extern uitgevoerd onderzoek dat zowel de economische als de sociale effecten van avv in beeld brengt. Daarnaast moet het onderzoek mogelijke knelpunten in het huidige systeem adresseren. Ten eerste dient het onderzoek er voor te zorgen dat de politieke discussie kan worden gevoerd op basis van gedeelde feiten en cijfers. Daarnaast wil de regering met het onderzoek bezien of wijzigingen de legitimiteit van het bestaande stelsel kunnen versterken, conform de strekking van de motie. Na de

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 750-XV, nr. 42.

regulier verplichte aanbestedingsprocedure loopt het onderzoek inmiddels. De verwachting is dat het onderzoek in de zomer van 2015 wordt opgeleverd.

3. Budgettaire effecten en overige effecten

De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom het wetsvoorstel niet door Actal is getoetst op administratieve lasten. Kan aangeven worden tot welke extra regeldruk het wetsvoorstel leidt, zo vragen deze leden. De genoemde leden menen dat naast gedwongen administratieve lasten bedrijven en organisaties zich gedwongen zullen voelen, gelet op de risico's die ze met deze wet gaan lopen, maatregelen te nemen om zich succesvol te kunnen beroepen op niet-verwijtbaarheid. De leden van deze fractie vragen de regering een inschatting te geven van de omvang en lastendruk van de inspanningen die bedrijven zich hiertoe zullen getroosten. De leden van de D66-fractie (in paragraaf 1.1. van het verslag) en van de CDA-fractie (in paragraaf 2.3 van het verslag) hebben gevraagd of het wetsvoorstel voor advies aan Actal is voorgelegd.

Regeldruk bestaat uit inhoudelijke nalevingskosten en/of administratieve lasten. Van administratieve lasten wordt gesproken als er kosten gemaakt moeten worden die het gevolg zijn van het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, die door de overheid verplicht wordt opgelegd. In dit wetsvoorstel is niet een dergelijke informatieverplichting opgenomen. Van inhoudelijke nalevingskosten is sprake indien kosten worden gemaakt om aan de eisen van de wet- en regelgeving te voldoen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven leidt dit wetsvoorstel tot eenmalige inhoudelijke nalevingskosten voor het bedrijfsleven van € 20 miljoen en structureel tot € 6 miljoen per jaar. De eenmalige kosten van € 20 miljoen zijn het gevolg van aanpassingen van de loonadministratie. Werknemers dienen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel namelijk een loonstrook met een duidelijke specificatie van eventuele onkostenvergoedingen, inhoudingen en verrekeningen te krijgen. Een deel van de werkgevers zal hier nog niet aan voldoen. Voor deze werkgevers zal dit betekenen dat er een eenmalige aanpassing van de loonadministratie dient te worden gedaan. De structurele inhoudelijke nalevingskosten van € 6 miljoen per jaar zijn het gevolg van de informatieverplichting bij de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon. Indien een werknemer is onderbetaald en hij inzicht wil krijgen in welke opdrachtgevers, opdrachtnemers en aannemers er in de keten zitten, kan hij aan iedere bij hem bekende schakel in de keten vragen wie zijn contractspartijen zijn. Daarmee komt de werknemer te weten welke schakels boven en onder de aangeschreven schakel zijn. Daarnaast dient de aangeschreven schakel informatie over de hoofdopdrachtgever te verstrekken aan de werknemer. In de meeste gevallen zal een bedrijf al op de hoogte zijn van deze informatie. Men weet immers met wie het een contract is aangegaan en vaak is de hoofdopdrachtgever ook bekend. De jaarlijkse inhoudelijke nalevingskosten zijn daarom beperkt.

Met de voorgestelde ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon kan een werknemer een opdrachtgever van de werkgever (en nadien ook hogere opdrachtgevers) aansprakelijk stellen indien hij is onderbetaald. Opdrachtgevers die aansprakelijk worden gesteld kunnen een beroep doen op niet-verwijtbaarheid, indien zij menen dat zij maatregelen hebben getroffen om onderbetaling in de keten te voorkomen. Dergelijke maatregelen zijn niet als verplichting in het wetsvoorstel opgenomen, maar zijn maatregelen die een opdrachtgever kan nemen om een beroep te kunnen doen op niet-verwijtbaarheid. Zoals de leden van de VVD-fractie aangeven, zullen bedrijven dergelijke maatregelen nemen om zich

succesvol te kunnen beroepen op niet-verwijtbaarheid. Dit leidt niet tot extra regeldruk, maar zal wel kosten met zich meebrengen voor het bedrijfsleven. In de memorie van toelichting zijn deze kosten omschreven als overige bedrijfseffecten. Verondersteld is namelijk dat ongeveer tweederde deel van de ruim 370.000 bedrijven die regelmatig in een keten werken, per jaar in gemiddeld drie ketens participeren. Verondersteld is verder dat een bedrijf (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers en aannemers) gemiddeld per keten een uur à € 35 aan deze mogelijke maatregelen besteedt. De totale overige bedrijfseffecten komen naar schatting op circa € 26 miljoen.

Actal adviseert, in overleg met de betrokken Minister(s), over de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk indien die gevolgen naar verwachting omvangrijk zijn. Actal heeft niet aangegeven over dit wetsvoorstel te willen adviseren. In de toelichting bij dit wetsvoorstel is, in overleg met het Ministerie van Economische Zaken, aangegeven welke gevolgen voor de regeldruk verwacht worden. De gevolgen voor de regeldruk zijn beperkt. Zoals hiervoor reeds is aangegeven gaat het om eenmalig € 20 miljoen en structureel € 6 miljoen per jaar. Daarnaast zijn ook overige effecten in kaart gebracht. Er worden als gevolg van dit wetsvoorstel geen negatieve budgettaire effecten verwacht. De verwachting is zelfs dat door meer naleving als gevolg van dit wetsvoorstel, de budgettaire effecten positief zullen zijn. Daarnaast is in kaart gebracht welke kosten er verwacht worden voor het bedrijfsleven, ondanks dat het geen kosten zijn die tot de regeldruk behoren (de overige bedrijfseffecten). Hiermee zijn de effecten van het wetsvoorstel goed in kaart gebracht. De mate waarin sprake is van regeldruk is niet zodanig dat het nodig werd geacht Actal om advies te vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting hoe reëel de regering het acht dat een werkgever door de hele keten daadwerkelijk zicht kan hebben op het nakomen van het verschuldigde loon. Leidt de inspanning die werkgevers hiervoor verrichten niet tot een forse stijging van de administratieve lasten, zo vragen deze leden. Deze leden willen weten op welke wijze de regering de toename van administratieve lasten voor bedrijven zo beperkt mogelijk gaat houden.

Met de invoering van de ketenaansprakelijkheid voor de voldoening van het verschuldigde loon beoogt de regering te bereiken dat werknemers het loon ontvangen waar zij recht op hebben. Een werkgever heeft zelf eenvoudig zicht op de loonbetaling. Een (hogere) opdrachtgever kan bij het maken van een keuze van partijen met wie hij in zee wenst te gaan, het risico inschatten dat hij loopt op onderbetaling lager in de keten. Als hij het risico op onderbetaling gering acht, dan zal er een beperkte inspanning van een opdrachtgever nodig zijn. Hij gaat er eenvoudigweg vanuit dat het loon wordt betaald en neemt enkele preventieve maatregelen in acht, bijvoorbeeld de maatregelen die in de memorie van toelichting zijn genoemd. Wanneer een opdrachtgever inschat dat het risico op onderbetaling aanwezig is, dan staan hem verschillende wegen open om zicht te krijgen op de daadwerkelijke betaling van het loon. Zo kan hij in het contract laten vastleggen dat een onderaannemer via bewijsstukken aantoont dat het loon is betaald, bijvoorbeeld aan de hand van overschrijvingen. Hij kan deze onderaannemer contractueel verplichten hetzelfde overeen te komen met partijen met wie hij als onderaannemer zaken doet. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt over periodieke controles door een onafhankelijke instantie. Deze instantie kan periodiek steekproefsgewijs nagaan of werknemers die bij de verschillende onderaannemers aan het werk zijn, ook daadwerkelijk het juiste loon krijgen uitbetaald. Een eenvoudig middel is om de loonstrook onafhankelijk te laten valideren door het paritaire bureau van cao-partijen.

Op die wijze houdt de opdrachtgever zelf afstand van gevoelige bedrijfsinformatie.

De lasten voor opdrachtgevers zijn zo laag mogelijk gehouden. Aangezien het niet mogelijk is om de maatregelen die in een concrete situatie tot niet-verwijtbaarheid kunnen leiden, uitputtend op te sommen in de wet, is er voor gekozen om een aantal mogelijke maatregelen in de memorie van toelichting te benoemen. Aldus kunnen opdrachtgevers de maatregelen die zij nemen afstemmen op de eigen situatie (grootte van het bedrijf, plaats in de keten, sector, is de wederpartij een partij waarmee wel/niet veel is gewerkt en dus bekend is, enz.). Aldus wordt voorkomen dat de lasten onnodig omhoog gaan. Op de effecten van de wet is de regering hiervoor in dit hoofdstuk al ingegaan.

4. Handhaving

De leden van de CDA-fractie menen dat voor een goede werking van onderhavig wetsvoorstel en het daadwerkelijk tegengaan van schijnconstructies een goede handhaving onontbeerlijk is. Het team schijnconstructies van de Inspectie SZW is weliswaar uitgebreid, maar dit is slechts tijdelijk. In de tweede voortgangsrapportage van juli 2014 is de regering al kort ingegaan op de eerste resultaten. Deze leden vragen de regering om ook in de volgende rapportages van het actieplan schijnconstructies aandacht te besteden aan de activiteiten en resultaten van dit team. Zo kan de Kamer goed beoordelen hoe de ervaringen met de extra capaciteit op schijnconstructies kunnen worden meegenomen bij de toekomstige opzet en inzet van de inspectie. De genoemde leden maken zich in dit verband zorgen over het tijdelijke karakter van de middelen en de algehele inperking van de formatieruimte bij de inspectiedienst. Volgens het jaarplan 2014 verliest de inspectiedienst de komende jaren 36 fte (bezuiniging van ongeveer € 3,5 miljoen). Kan de regering aangeven in hoeverre dit ten koste gaat van de handhaving van onderhavige wetgeving, met andere woorden hoe gaat de regering voorkomen dat deze wet een tandeloze tijger wordt omdat er niet gehandhaafd wordt, zo willen deze leden weten.

De Inspectie SZW heeft eind 2013 een speciaal team opgezet dat zich bezig houdt met de aanpak van schijnconstructies en met de ondersteuning van sociale partners bij de handhaving van cao-voorwaarden. In de eerstvolgende voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies (februari 2015) worden de resultaten van dit speciale team vermeld. Voor de aanpak van schijnconstructies zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn voor dit doel geormerkt en worden alleen hiervoor ingezet. Een reductie ten gevolge van de taakstelling Rutte-Verhagen heeft geen invloed op de inzet op de aanpak van schijnconstructies. De extra middelen zijn tot en met 2017 beschikbaar. Daarnaast geldt dat door diverse maatregelen in dit wetsvoorstel de handhaving door de Inspectie SZW efficiënter zal worden. Met dezelfde capaciteit kunnen sommige inspecties sneller worden afgerond.

5. Evaluatie en monitor

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering schrijft dat het niet eenvoudig is om aan te geven hoe groot het probleem van onderbetaling is. Deze leden vragen welke inspanning de regering gaat nemen om het zicht op de problematiek te vergroten, aangezien betere inzage in de problematiek ook relevant is om het succes van de voorgestelde wetswijziging te evalueren.

Om het inzicht in het probleem van onderbetaling te vergroten, zullen de gevolgen van dit wetsvoorstel gemonitord worden. Er zal jaarlijks een monitor plaatsvinden waarin aandacht is voor het aantal betalingen onder WML en voor het aantal boetes opgelegd wegens contante betalingen, onduidelijke onkostenvergoedingen en verrekeningen of inhoudingen. Daarnaast zal aandacht zijn voor het aantal rechtszaken waarin een beroep wordt gedaan op de ketenaansprakelijkheid. Ook is de Inspectie SZW steeds alert op nieuwe schijnconstructies, zoals constructies die er op gericht zijn om werknemers minder te betalen dan het wettelijk minimumloon.

6. Overig

De leden van de CDA-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel geen voorstellen worden gedaan om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Zij vragen welke maatregelen de regering voor ogen heeft om schijnzelfstandigheid aan te pakken en wanneer kunnen zij deze maatregelen tegemoet kunnen zien. Hoe groot beoordeelt de regering het risico dat schijnzelfstandigheid zal toenemen om effecten van onderhavige wet te ontwijken en welke andere ontwijkmogelijkheden en alternatieve constructies voorziet de regering, zo willen deze leden weten.

De regering heeft een tweetal separate wetsvoorstellen bij uw Kamer ingediend die zien op het aanpakken van schijnzelfstandigheid. Het eerste wetsvoorstel «invoering Beschikking geen loonheffingen» (Kamerstukken II 2014/15, 34 036) is door de Staatssecretaris van Financiën op 22 september 2014 naar uw Kamer gestuurd. Deze beschikking (BGL) vervangt de zogenoemde Verklaring arbeidsrelatie (VAR). Door de invoering van de BGL worden zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers verantwoordelijk voor de vraag of feitelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst en of er dus loonheffingen en premies werknemersverzekeringen moeten worden ingehouden en betaald over de inkomsten van de opdrachtnemer. De Tweede Kamer heeft het kabinet verzocht samen met de sociale partners en zzp-organisaties mogelijke alternatieven te onderzoeken, zoals sectorale convenanten met de Belastingdienst om schijnconstructies tegen te gaan.

Het tweede wetsvoorstel, KEI deel 1 (Kamerstukken II 2014/15, 34 059), over de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in eerste aanleg, is in oktober 2014 door de Minister van Veiligheid en Justitie bij uw Kamer ingediend. Door dit wetsvoorstel kan ook door schijnzelfstandigen makkelijker een beroep worden gedaan op het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Dit versterkt hun rechtspositie.

Verder wordt in het kader van het in april 2014 gestarte Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onder andere het al dan niet gelijke speelveld tussen zelfstandigen zonder personeel en werknemers onderzocht, mede in relatie tot de problematiek van schijnzelfstandigheid. De resultaten van dit IBO zullen dit voorjaar naar uw Kamer worden gestuurd.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, Onderdeel A

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt dat de regeling in artikel 7 door het vervangen van de aanspraak in een recht materieel niet wordt gewijzigd. Deze leden vragen een reactie op de toelichting dat de Inspectie

SZW het recht op betaling kan handhaven, ongeacht de overeenkomst die aan de dienstbetrekking ten grondslag ligt. Veronderstelt de regering hiermee dat artikel 7 niet langer enkel de grondslag biedt voor civielrechtelijke naleving en dat de bestuurlijke handhaving niet langer hoeft te berusten op de samenhang tussen artikel 7 en 18a, zo vragen zij.

Uit de dienstbetrekking, dit is in de WML een arbeidsovereenkomst of andere overeenkomst, zoals een uitzendovereenkomst, maar niet een overeenkomst van opdracht (zie artikel 2 WML), waarbij tegen beloning arbeid wordt verricht, vloeit het recht op loon voort. Artikel 7 van de WML specificereert dat dit recht op loon tenminste de hoogte van het minimumloon bedraagt. Hieruit volgt dat de werkgever een betalingsverplichting heeft jegens de werknemer voor tenminste dat bedrag. Daarnaast geldt onverkort de betalingsverplichting uit het BW, die ook betrekking heeft op minimumloon. De bepaling dat de werknemer een recht heeft is slechts bedoeld om aan te sluiten bij het BW (waar ook gesproken wordt over een recht) en daarmee te verduidelijken dat er sprake is van een recht waartegenover de verplichting van de werkgever staat. Uit artikel 2 van de WML vloeit voort dat als er sprake is van een dienstbetrekking, de werkgever op grond van het recht van de werknemer op loon een civielrechtelijke betalingsverplichting heeft van tenminste het bedrag van het minimumloon (zie artikel 7 WML).

De Inspectie SZW handhaaft op overtredingen gespecificeerd in artikel 18b WML. In dit artikel is geregeld dat het door de werkgever niet naleven van de verplichting tot het betalen van het minimumloon een overtreding is. Door de formulering als recht wordt daarmee aangesloten bij de verplichting die in artikel 18b WML als overtreding wordt aangemerkt, die beboetbaar is. Er is dus wel degelijk nog een samenhang tussen artikel 7 (recht op het minimumloon voor de werknemer) en artikel 18b WML (niet voldoen aan de daaruit voortvloeiende verplichting voor de werkgever aanmerken als overtreding).

Artikel IV, Onderdeel B

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel de inspectie SZW de bevoegdheid biedt boetes op te leggen voor werknemers die niet meer in dienst zijn, tenzij deze zich binnen 48 uur melden bij de inspectie SZW. Is het niet buitenproportioneel voor werkgevers om binnen 48 uur werknemers te moeten vinden waarbij ze het risico lopen als dat niet lukt ze worden genamed en geshamed, zo vragen deze leden.

Verplichtingen in het kader van identiteitsvaststelling maken een normaal onderdeel uit van taken en verantwoordelijkheden die behoren bij werkgeverschap. Deze wetswijziging raakt niet de werkgevers die deze verplichtingen serieus nemen, gebruikmaken van de handreiking die hen daartoe ter beschikking staat («Stappenplan Verificatieplicht»), de identiteit van degene die voor de werkgever arbeid verricht vaststellen en een kopie van het identiteitsbewijs in hun administratie bewaren op grond van artikel 15 Wet arbeid vreemdelingen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe werkgevers tot betere naleving te bewegen ter voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling. Als deze verplichtingen niet nagekomen worden, kan immers de identiteit van de degene die voor de werkgever arbeid verricht niet worden vastgesteld. Feitelijk loont het op dit moment om niet te voldoen aan de identiteitsvaststelling als een inspectiedienst langskomt en de identiteit van de degene die voor de werkgever arbeid verricht niet kan worden vastgesteld waardoor mogelijk deze ongeïdentificeerde persoon zijn arbeid kan voortzetten zonder dat hier tegen opgetreden kan worden. Dit terwijl de collega-werkgever die wel aan de verplichtingen op grond van artikel 15

Wet arbeid vreemdelingen voldoet, maar waarbij sprake is van illegale tewerkstelling, uiteindelijk wel beboet kan worden. Overigens hoeft niet de degene die voor de werkgever arbeid verricht zich te melden bij de Inspectie SZW, maar moet de werkgever op het moment dat de Inspectie zijn bevoegdheden op basis van artikel 15a Wet arbeid vreemdelingen toepast alsnog de identiteitsgegevens op verzoek van de Inspectie SZW verstrekken zodat de identiteit van de degene die voor de werkgever arbeid verricht kan worden vastgesteld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher