

## 6

### Wijziging Wet minimumloon

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht (33623).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Terpstra** (CDA):

Voorzitter. Dit is het eerste debat met deze minister na het congres van de Partij van de Arbeid in Breda. Normaal gesproken schenken wij daar geen aandacht aan, maar de minister heeft volgens persberichten die ik heb mogen beluisteren zijn eigen partij omschreven als een partij die blij is met de vooruitgang van velen. Andere partijen daarentegen zouden blij zijn met de achteruitgang van velen, gecombineerd met de vooruitgang van een man of drie, vier. Toen heb ik nagedacht hoe ik het CDA het best zou kunnen omschrijven. Ik ben gekomen op de volgende gedachten. Voor onze partij is het ideaal wanneer de mensen tevreden zouden zijn met de vooruitgang van anderen. Ik denk ook dat 90% van onze partij dan vindt dat dit mooi zou zijn als die anderen minder inkomen verdienen dan zichzelf, waardoor de inkomensverdeling iets beter zou worden. Een van de methoden om dat te bereiken, is uiteraard de werkgelegenheid. Via de werkgelegenheid heb ik toch weer een band met deze minister gevonden, maar nog niet helemaal met het voorliggende wetsvoorstel, denk ik.

Vanmiddag behandelen wij een wetsvoorstel dat tot doel heeft de werking van het minimumloon uit te breiden tot nader bepaalde overeenkomsten van opdracht. Aan het begin van het debat wil ik graag opmerken dat onze fractie het een heel goede zaak vindt dat de minister bij brief van 7 oktober 2013 heeft besloten vriendendiensten en burenhulp buiten de werkingssfeer van deze wet te laten vallen. Een ander besluit zou naar onze mening ook geheel in strijd zijn met de achterliggende gedachten van de participatiemaatschappij.

In ons land kennen we het minimumloon sinds 1968. Ruwweg 6,4% van de werknemers verdient dit loon. De laatste tijd is er ook meer aandacht gekomen voor het belonen via een overeenkomst van opdracht. Er werken ongeveer 200.000 mensen op basis van dit alternatieve systeem, zo zou je het kunnen noemen. Met name bij de post, in de ICT en in de maatschappelijke dienstverlening. Alleen bij de post zou men kunnen spreken van een vorm van concurrentie met de volledig in loondienst zijnde werknemers. Andere sectoren, zoals de dagbladbezorgers, de folderaars, schrijvers van wetenschappelijke artikelen en journalisten hebben naar mijn weten nooit een ander beloningssysteem gekend. Het gaat hierbij om dagbladbezorgers, enzovoort, en ook de journalistieke arbeid in de uitgeversbranche. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze sectoren is dat de beloning een soort vast be-

drag is voor een bepaalde activiteit, die losstaat van de leeftijd en de snelheid van de "werknemer". Dit beloningssysteem staat haaks op het beloningssysteem van de Wet minimumloon. Bij de Wet minimumloon wordt uitgegaan van leeftijd en snelheid van de werkzaamheden van de werknemer in verband met de beloning per uur. De uitgevers wijzen in hun brief nog op de extra problemen van de inspiratiegebonden arbeid, waarbij ik journalisten en hoogleraren zie zwoegen om achter hun computer een waardevol artikel met diepe gedachten tot stand te brengen.

Onze fractie is nog niet overtuigd van de noodzaak om het sinds jaar en dag bestaande beloningssysteem in deze sectoren aan te passen aan de systematiek van het minimumloon. Heeft de regering overwogen dit alleen te doen voor die sectoren waarin concurrentie optreedt, bijvoorbeeld bij de post? Ook bij de post heeft dit spanningen opgeroepen. Die zijn binnen de sector zelf opgelost via een overgangssysteem.

Welke sociaal ongewenste problemen wil de minister met dit voorstel concreet aanpakken? Volgens informatie van de NDP werken ongeveer 30.000 mensen als krantenbezorger. Daarvan is meer dan 30% jonger dan 20 jaar. Deze groep jeugdigen verdient meer dan het voor hen geldende minimumloon. De groep ouder dan 50 jaar is ook ongeveer 30%. Deze groep krijgt volgens het bestaande systeem voor hetzelfde werk dezelfde vergoeding als de jongeren. Daardoor krijgen zij minder dan het voor hen geldende minimumloon. Dat feit is voor ons duidelijk. Het voorstel van de regering leidt ertoe dat voor jeugdigen de beloning gelijk blijft, en dat ouderen veel meer gaan verdienen. Op zichzelf zou je dat een sociale zaak kunnen noemen, maar bij een verhoging van het loon van bepaalde groepen ten opzichte van het gelijk blijven van het loon van andere groepen voor dezelfde werkzaamheden moet ook altijd worden gelet op de vraag wat de gevolgen zijn voor hun plaats op de arbeidsmarkt, dus voor de werkgelegenheid van deze groepen.

Onze fractie zou het betreuren als bepaalde groepen van de arbeidsmarkt worden verdrongen door deze wet. In de memorie van antwoord wordt hier nogal luchtig over gedaan. Hoe kijkt de minister aan tegen de risico's van verdringing van de arbeidsmarkt van ouderen, indien deze wet ertoe leidt dat voor jeugdigen het loon gelijk blijft, terwijl voor ouderen het loon aanmerkelijk wordt verhoogd?

De heer **Kox** (SP):

Ik zat nog na te denken over de diepe gedachten waarmee de heer Terpstra zijn inbreng begon: je kunt een CDA'er altijd blij maken als je mensen die het minder hebben iets meer kunt geven, en als jezelf dan een iets beter salaris hebt, is het helemaal mooi. We hebben het hier over krantenbezorgers. Rekent de heer Terpstra die tot de groep die het gemiddeld minder heeft, of tot de groep die het gemiddeld beter heeft dan hij en zijn collega's van het CDA?

De heer **Terpstra** (CDA):

Ik ga ervan uit dat krantenbezorgers en folderaars het gemiddeld minder hebben dan ikzelf.

De heer **Kox** (SP):

Nu is er een wetsvoorstel waarmee het een beetje beter wordt gemaakt voor krantenbezorgers boven de 20 jaar. Niet heel erg veel beter, want heel veel van heel weinig is nog steeds niet zo heel veel. Maar ze krijgen er dus een

## Terpstra

beetje bij. Is dat een reden voor het CDA om blij te worden?

De heer **Terpstra** (CDA):

Het argument dat je een zwakke groep op de arbeidsmarkt meer geld geeft is op zichzelf prachtig. Maar als je daardoor bereikt dat iedereen in die sector werkloos wordt, dan is dat minder prachtig. Vandaar dat wij graag willen weten welke sociale problemen de minister wil oplossen en wat nu precies de gevolgen daarvan zijn voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt. Ik neem de folde-raars als voorbeeld: hun beloning is voor iedereen hetzelfde, waarbij jongeren relatief te veel verdienen ten opzichte van de Wet op het minimumloon, en ouderen relatief te weinig. Als de regering dan ouderen aanmerkelijk duurder wil maken, terwijl er niets gebeurt aan de positie van de jongeren, dan zijn wij bang dat de arbeidsmarktpositie van ouderen wordt verslechterd. Daar willen wij ook op letten.

De heer **Kox** (SP):

Ik denk dat die vrees alleen gebaseerd is op een briefje van de bedrijven die kranten en folders ronddelen, geschreven door een prachtig PR-bureau. Maar waarom zou dat plaatsvinden? De heer Terpstra weet dat het niet meevalt om jonge krantenbezorgers te vinden. Daarom betalen ze ook het minimumloon. Met andere woorden: is het niet een beetje hypocriet om eerst te beweren dat je graag wilt dat het een beetje beter gaat met mensen die het minder hebben, om dan als het erop aankomt te zwichten voor het eerste het beste briefje van een branche die er gewoon belang bij heeft om mensen slecht te betalen? Zou de heer Terpstra niet wat zorgvuldiger moeten omspringen met dat gelobby vanuit die branche? Het is wel erg opzichtig.

De heer **Terpstra** (CDA):

Ik waardeer de visie van de fractievoorzitter van de SP, de heer Kox, altijd heel erg. Bij de behandeling van de Wet arbeid vreemdelingen hebben de Chinese restauranthouders een brief aan ons geschreven. Zodra je een brief van een brieven-schrijver serieus neemt, is de heer Kox geneigd om te zeggen dat je daarmee een blindelingse belangenbehartiger van die groep zelf wordt. Die benadering wijs ik af. Maar het thema zelf vind ik wel goed. Ik vind dat wij als Eerste Kamer moeten letten op de gevolgen van een maatregel. Het beloningssysteem in de betrokken sector is objectief bezien misschien een beetje gek: het lijkt wat op de gelijkens in de Bijbel, waarbij iedereen hetzelfde loon krijgt, ongeacht de leeftijd. De regering vindt dat niet eerlijk, waar ik me gevoelsmatig nog iets bij kan voorstellen. Maar als je dat doet in een sector die altijd al zo gefunctioneerd heeft en die achteruit boert, vind ik het niet onredelijk om aan de minister te vragen of dat geen negatieve effecten heeft op de werkgelegenheid. Dan vind ik het argument dat ik dat alleen maar zeg omdat de dagbladbezorgers dat zelf ook al hebben gezegd, te makkelijk. Ik wil gewoon letten op de consequenties van het beleid dat wij voeren voor iedereen in de sector, dus ook voor ouderen, die misschien langzamer werken dan jongeren. Ik kijk niet alleen naar de brief van de dagbladsector, maar ook naar de ingezonden brieven in de krant, waaruit blijkt dat sommige ouderen bang zijn dat hun positie op de arbeidsmarkt daarmee niet wordt verbeterd. Daarbij beschouw ik mezelf niet als een blinde belangenbehartiger van welke brieven-schrijver dan ook. Zodra ik iets zeg wat de

heer Kox niet goed vindt, zegt hij: dat komt omdat jij de verkeerde brief hebt gelezen. Dat vind ik geen goede argumentatie.

De heer **Kox** (SP):

Als altijd zit onze voortreffelijke Dienst Verslag en Redactie hier, zodat we straks kunnen nalezen dat ik niet heb gezegd dat de heer Terpstra een blinde volger van een belangenbehartiger is. Als hij mij citeert, mag hij dat best met wat dichterlijke vrijheid doen, maar hij moet wel een beetje in de richting blijven. Er is een wetsvoorstel om iets wat we ongewenst vinden, namelijk het verrichten van normaal werk onder het wettelijk minimumloon, aan te pakken. Overigens heeft de vorige regering bij monde van minister Kamp al gezegd dat we dit eigenlijk zouden moeten gaan doen. Het is dus ook nog eens CDA-beleid. Dan krijgen we een briefje van een PR-bureau dat er ook nog prat op gaat dat het dit soort boodschappen aan de man brengt, en dan gaat de heer Terpstra dat bureau meteen volgen. Dat vind ik wat overdreven, want er staat geen een argument in dat briefje, maar wel een dreigement: als u dat gaat doen, gaan we mensen ontslaan die al sinds jaar en dag trouw de krant rondbrengen. Ik vind dat u daar wat kritischer tegenover moet staan. Dat is iets anders dat het blind volgen van een belangenclub.

De heer **Terpstra** (CDA):

De heer Kox heeft gelijk dat ik soms even ongenueanceerd ben als hijzelf. Daarvoor uiteraard mijn welgemeende verontschuldiging.

Hoe kijkt de minister aan tegen de risico's van verdringing op de arbeidsmarkt van met name ouderen?

Voor de Eerste Kamer is het element van de uitvoerbaarheid van groot belang. Voor dagbladbezorgers geldt in het algemeen dat de krant moet worden bezorgd voor een bepaald uur. Veel postbezorgers, die op opdrachtbasis werken, kunnen zelf bepalen wanneer ze willen werken en wanneer ze de post willen bezorgen. Voor de uitgeverij geldt vaak een sluitingsdatum.

Hoogstwaarschijnlijk varieert het noodzakelijk aantal uren voor hetzelfde werk per groep. Tevens is de vrijheid met betrekking tot de snelheid van werken vrij groot. Voor al deze werkzaamheden is nu een urenadministratie nodig, indien de wet wordt aangenomen. Dat is een extra administratieve last in een dalende markt. Hoe wil de regering het aantal noodzakelijke uren voor deze groepen per werkzaamheid vaststellen? Hoe denkt de regering voor deze groepen het betalen van het minimumloon te kunnen controleren? Mijn zoon heeft jaren folders bezorgd voor het serieuze bedrijf Serieuus in Utrecht. Wanneer hij geen zin, tijd of anderszins had, nam ik dat vaak voor hem waar. In het oude systeem was dat geen enkel probleem, maar in het nieuwe systeem vereist dit een geweldige administratieve handeling en ook een wijziging van het loonpeil. Hoe denkt de regering dit soort activiteiten allemaal te kunnen controleren?

Een heldere beantwoording van al onze vragen is bepalend voor ons stemgedrag volgende week.

□

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Voorzitter. Met de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt bereikt dat de werknemer een sociaal aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstbetrekking vervulde arbeid ontvangt en verzekerd is van een be-

staansminimum. Met de regering acht de PvdA-fractie het ontoelaatbaar dat deze wet wordt omzeild bij degenen die onder vergelijkbare omstandigheden arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht. En met de regering vindt mijn fractie het van belang om de positie van kwetsbare opdrachtnemers te versterken door on-eigenlijk gebruik van de overeenkomst van opdracht aan te pakken. Met instemming constateren wij dan ook dat het voorliggende wetsvoorstel regelt dat het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag ook gaan gelden voor personen die tegen beloning arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht.

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid om de minister een aantal vragen voor te leggen die zijn gerezen naar aanleiding van de schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. De eerste vraag betreft de relatie tussen enerzijds het voorliggende wetsvoorstel en anderzijds de loonheffingsplicht en werknemersverzekeringen. Het voornemen is om het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag ook te laten gelden voor personen die tegen beloning arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht. Tegelijkertijd vallen opdrachtnemers in beginsel niet onder de verplichte werknemersverzekeringen. Kan de minister de voorgenoemde inclusie bij het voorliggende wetsvoorstel en de exclusie bij de verplichte werknemersverzekeringen onderbouwen?

De volgende vraag betreft de groep waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft. In de memorie van antwoord lezen we: "Gezien het feit dat de arbeidsrelatie van deze groep maatschappelijk en feitelijk gelijkgesteld kan worden met een dienstbetrekking acht de regering het terecht dat deze groep onder de bescherming van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag komt te vallen." Elders in de memorie van antwoord schrijft de minister evenwel dat er bij deze groep geen sprake is van feitelijke gelijkstelling: "Het onderhavige wetsvoorstel is juist van betekenis voor de groep mensen die niet voldoen aan de arbeidsovereenkomst zoals gedefinieerd in 7:610 (bijvoorbeeld omdat er feitelijk geen sprake is van een gezagsverhouding)". Graag vragen we de minister dan ook nogmaals om uiteen te zetten op welke groep het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft.

Ook over de aantallen die het betreft, schept de memorie van antwoord verwarring. Op de pagina's 2 en 3 lezen we dat 33.000 opdrachtnemers nu niet onder de bescherming van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag vallen. De minister rondt dit vervolgens veiligheids-halve af op 50.000 opdrachtnemers die nu nog geen aanspraak hebben op het wettelijk minimumloon, maar deze aanspraak na de wetswijziging wel hebben. Deze hogere wiskunde gaat mijn universitaire pet te boven. Kan de minister mij uitleggen hoe hij 33.000 afrondt op 50.000?

Daarnaast vraagt de PvdA-fractie graag aandacht voor de financiële middelen die nodig zijn voor de handhaving van het voorliggende wetsvoorstel. Ook hierbij helpt de memorie van antwoord niet. Enerzijds schrijft de minister dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft voor de Inspectie SZW. Anderzijds benadrukt hij hoe moeilijk het is om te kwantificeren hoeveel mensen daadwerkelijk getroffen worden door oneigenlijk gebruik van een overeenkomst van opdracht. Zo schrijft hij: "Gegeven de arbeidsintensiviteit en complexiteit ligt het niet binnen de mogelijkheden om het aantal nader te kwantificeren." Hoe kan de Inspectie SZW gegeven deze arbeidsintensiviteit en complexiteit haar rol behorende bij het voorliggende

wetsvoorstel dan vervullen zonder aanvullende financiële middelen?

Dit brengt mij bij twee additionele punten betreffende de handhaving van het voorliggende wetsvoorstel. Ten eerste: hoe zal de Inspectie SZW omgaan met prestatienormen bij stukloonbetaling? Deze prestatienormen zijn gemiddelden vanwege de veelheid aan variabelen die de uitvoering bepalen. Daar komt bij dat bij werk dat op afstand wordt verricht, een betrouwbare urenregistratie zeer moeilijk uit te voeren is. Vreest de minister met ons dat de Inspectie SZW in de handhaving aanvullende eisen zal stellen die aanzienlijke administratieve verplichtingen met zich mee kunnen brengen?

Ten tweede: gaat de Inspectie SZW straks gericht controleren op ouderen of mensen met een beperking als zij daar betaling onder het minimumloon vermoedt? Als dat de lijn van de Inspectie SZW wordt, heeft het voorliggende wetsvoorstel mogelijk onbedoelde werkgelegenheidseffecten voor deze doelgroepen. Vreest de minister met ons dat mensen die niet aan gangbare productiviteitsnormen kunnen of willen voldoen, het arbeidsproces moeten verlaten? En is hij dan bereid om een uitzondering te maken voor kleine baantjes van minder dan vier of vijf uur per week?

Vandaag bespreken wij de wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag ten behoeve van personen die tegen beloning arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht. Graag vernemen wij van de minister welke additionele mogelijkheden hij ziet om deze kwetsbare opdrachtnemers te beschermen. Zouden ze ook geen recht moeten hebben op wettelijke vrije dagen en uren en op doorbetaling van feestdagen? En hoe beoordeelt hij het feit dat zij zelf de bijdrage zorgverzekering dienen te betalen, met als gevolg een relatief hoger fiscaal loon, hetgeen weer gevolgen heeft voor eventuele toeslagen? Graag vernemen wij van de minister of hij mogelijkheden ziet om kwetsbare opdrachtnemers ook hierin te beschermen, en welke dat dan zijn.

Ik rond af. Mijn fractie steunt het uitgangspunt van de regering dat ieder die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf arbeid verricht voor een ander, tenminste het wettelijk minimumloon moet ontvangen. Ook onderschrijven wij de constatering dat ervaringen van de afgelopen decennia laten zien dat relatief hoge economische groei gelijk op kan gaan met een rechtvaardige inkomensverdeling. Gegeven de onduidelijkheden en onzekerheden waarmee het voorliggende wetsvoorstel evenwel gepaard lijkt te gaan, vragen wij de minister waarom hij er niet voor heeft gekozen om het aangekondigde onderzoek naar de toepassing van stukloon in de praktijk af te wachten. Immers, dit onderzoek wordt blijkens de memorie van antwoord nog dit jaar afgerond.

Wij kijken uit naar de antwoorden van de minister.

□

De heer **Backer** (D66):

Voorzitter. Het voorstel dat wij vandaag bespreken, is overzichtelijk in zijn technische opzet. Het gaat om het uitbreiden van het toepassingsbereik van de Wet wettelijk minimumloon. Voor mijn fractie zijn bij de beoordeling vanzelfsprekend leidend de rechtmatigheidstoetsing, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Dat is de rol die wij in deze Kamer moeten vervullen.

De achtergrond van het voorstel is uitvoerig in de schriftelijke voorbereidingen besproken. Het kabinet

## Backer

geeft met dit voorstel gedeeltelijk uitvoering aan de motie-Hamer, die indertijd breed is ondersteund. Daaraan lag een analyse ten grondslag van een kennelijke misstand in de postsector, waar iets aan diende te worden gedaan. Het ging om een kwetsbare groep van circa 33.000 personen, die het wettelijk minimumloon zouden behoren te verdienen, maar die daar om de een of andere reden niet aan kwamen. Het was ook mij opgevallen – mevrouw Sent zei het al – dat dat getal via een opmerkelijke statistische methode is verhoogd naar 50.000. Wat daar ook van zij, dit gaat in ieder geval over een behoorlijke groep. Die statistische methode is illustratief voor de normatieve opvatting die in de beantwoording van de vele vragen doorlinkt. Het voorstel is nodig, want er is een misstand.

De Raad van State merkte op dat slechts ten dele uitvoering wordt gegeven aan de motie-Hamer, terwijl de Raad overigens zwaarwegende bezwaren van wetstechnische aard opwierp in zijn advies. De aanpak diende inderdaad "grensverleggend" te zijn om de motie-Hamer te kunnen uitvoeren. Ik zal die term "grensverleggend" zo nog even toelichten.

Dit kabinet heeft zich zeer geduldig en vasthoudend van die taak gekwetend, waar het vorige kabinet al mee was begonnen. Kritiek van de Raad van State werd gepareerd. Fundamentele vragen werden in de behandeling tot nu toe uitvoerig weerlegd, vooral met een beroep op het maatschappelijk belang om deze misstand aan te pakken, en dat vind ik kenmerkend. Er is ook kritiek uit de sector zelf, en dat is meer dan een briefje van een bureau, zeg ik tegen de heer Kox, namelijk dat dit mogelijk leidt tot vernietiging van werk. Dat werd toch ondergeschikt geacht aan het regelen van deze zaak.

Het kan zijn dat een voorstel wordt doorgezet vanwege zijn maatschappelijke betekenis voor een bepaalde sector. Dat is op zichzelf legitiem, zelfs als er ook nog een aanvullend besluit voor de postsector is genomen. Ik vind dat wij als medewetgever ook met enige distantie moeten kijken naar wat dit voor andere sectoren zou kunnen betekenen en wat de bredere impact is van deze technisch kleine wijziging.

Als partij zijn wij ook vaak voortrekker geweest van grensverlegging in een dergelijk voorstel. Dat mag ook gezegd worden van de fractie van GroenLinks, die mij heeft gevraagd om mede namens haar het woord te voeren. Maar grensverlegging wil ik niet gelijkstellen met grensvervaging. Ik vind dat deze toch optreedt in de wetstechnische uitvoering van deze op zichzelf goede ambitie. Ook bij grensverleggende wetgeving moet gelet worden op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Net als in de Tweede Kamer, als ik de Handelingen lees, voeren wij naar mijn idee vandaag geen debat met de minister over intenties, want die zijn goed en die delen wij, maar wel over de vormgeving daarvan. Uitbreiding van de Wet minimumloon is niet zo ingewikkeld. Het is ook geen precedent, want de deur werd in het huidige artikel 3 al op een kier gezet. Krachtens de toenmalige bepaling – die eigenlijk de huidige bepaling is – kon bij AMvB het begrip "dienstbetrekking" worden uitgebreid ter bestrijding van schijnconstructies waardoor de betalingsverplichting van het wettelijk minimumloon door de werkgever zou kunnen worden omzeild.

In het Besluit minimumloon en minimumvakantietoeslag, het WML-besluit, is die kier wetstechnisch vormgegeven, zeg ik maar even onelegant. Daarmee betrad de wetgever al voorzichtig het schemergebied tussen enerzijds de arbeidsovereenkomst en anderzijds de overeen-

komst van opdracht (art. 400 Boek 7) in de betekenis van de Wet minimumloon.

Ik hoef de minister niet te herinneren aan de discussies die in andere gremia over diverse constructies worden gevoerd; over flex- en vast werk, nieuwe vragen die ontstaan bij het Nieuwe Werken, uitzendconstructies, steeds inventievere constructies rond zzp'ers, enzovoorts. Maar ik vind het toch wat ongelukkig dat wij de opportuniteit van dit voorstel, ondanks al die ontwikkelingen die er gaande zijn, toch stand alone, apart, vandaag moeten bespreken. Is het niet verstandiger om dit debat in een bredere context te voeren? Ik herinner ook aan de brief van de minister, gedateerd 23 november 2013, waarin een aantal vragen worden opgebracht over schijnconstructies en de wijze waarop de minister die met kracht wil aanpakken. Daarmee kom ik ook even terug op de slotvraag van collega Sent.

Dan nog even over de wetstechniek. Er werden in het bestaande besluit criteria geformuleerd die op zichzelf ook weer handhavingsvragen oproepen, namelijk het vereiste van het persoonlijk verrichten van de arbeid, niet zijnde van bijkomstige aard, voor ten minste drie maanden, met korte onderbrekingen, die ook weer gereguleerd waren. Dat was voor de uitvoerende diensten toch wel relevant. Dat geldt zeker voor de discussie over het stukloon of de stukvergoeding. Hiervoor heeft het bestaande besluit een normatief kader, namelijk dat indien de productienormen redelijkerwijze kunnen leiden tot een vergoeding die optelt tot een bedrag dat gelijk is aan het wettelijk minimumloon, dan ook het minimumloon is verschuldigd, tenzij de activiteiten zijn verricht in de uitoefening van beroep en bedrijf. Dat is eigenlijk het enige criterium dat overblijft.

De grensovergang van het tellen van de stukloonfrequentie wordt door de Inspectie SZW bewaakt, en de grensovergang, om het zo maar even te noemen, naar de uitoefening in beroep of bedrijf door de fiscus. Er is al een keur aan Verklaringen arbeidsrelatie (VAR), omdat er natuurlijk nieuwe grensvragen ontstaan. Ik beschrijf even wat de bestaande situatie is, om een beeld te krijgen van wat wij aan het doen zijn.

De bestaande criteria riepen op zichzelf al vragen op en hebben de handhaving de nodige hoofdbreken gekost, nu de arbeids- en dienstenmarkt aan enorme veranderingen onderhevig is. Ik verwijs nogmaals naar de brief van 23 november. Er mogen bij overtredingen bestuurlijke boetes worden opgelegd. De kier die in het besluit zat, wordt met dit voorstel op de zomerstand gezet, als een tuindeur. Geen criteria meer, alleen de wetsuitleg. De ruimte die daarmee wordt geboden, mag dan worden ingevuld door de Inspectie SZW. Door het wegvallen van die criteria, waardoor nog een beetje richting werd gegeven aan de beoordeling in dat schemergebied, zijn straks alle katjes grauw geworden. Volgens de stukkenwisseling zou het geen extra werk opleveren voor de Inspectie SZW, maar dat is te goed om te geloven. Natuurlijk gaat dat meer werk opleveren. Dat is nog niet het grootste bezwaar van mijn fractie, want dat kan met een versterking van de dienst worden opgelost. Maar het roept nieuwe en wat ongemakkelijke vragen op; op een breder gebied dan alleen de postsector.

De principiële vraag die ik aan de orde stel, is de rechtmatigheidsvraag. De deur op een kier zetten, omschreven met criteria, was nog te billijken, maar het zonder meer openzetten is een doorbreking van het onderscheid in

## Backer

het Burgerlijk Wetboek, waar al decennialang rechtspraak over is.

Daar komt nog bij dat de discretionaire bevoegdheid om een afbakening uit te voeren in dat grensgebied, blanco is gegeven aan de inspectie, met de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. De vraag over grensafbakening, die eigenlijk een vraag is naar burgerlijk recht, komt dus bij de bestuursrechter en niet bij de burgerlijke rechter, waar die zou thuishoren. Dat schept naar mijn idee rechtsonzekerheid. Ondanks de goede bedoelingen zal dit werkgevers aansporen tot voorzichtigheid.

Ik laat de zorgen die wij hebben, verder onbesproken. Deze zijn ook al aan de orde geweest. Ik noem de mogelijke verdringing op de arbeidsmarkt in andere sectoren; de samenhang met de op handen zijnde herziening van de Wajong; de herziening van het arbeidsrecht; de toegezegde vermindering van de regeldruk; en de effecten op innovatie en stageplaatsen. Zullen mkb-werkgevers niet zeggen: better safe than sorry, ik begin er niet aan? De laatste zorg betreft de betekenis van dit voorstel voor de discussie over schijnconstructies, die mijn collega Sent heeft aangezwengeld met vragen aan het kabinet, waar de brief op ingaat.

Ondanks de goede intenties, die ook aan de overkant zijn besproken, ook door politieke collega's van mij, zal hieruit al met al wel hebben doorgeklonken dat ik er grote moeite mee heb om mijn fractie en de fractie van Groen Links, die zelf haar eindafweging zal maken, positief te adviseren, tenzij de minister in staat is, waartoe ik hem in staat acht, om nieuwe en doorslaggevende inzichten over het voetlicht te brengen die mij alsnog kunnen overtuigen.



### Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Mevrouw de voorzitter. Ik wil beginnen waar de heer Backer eigenlijk geëindigd is en wil dan ook meteen met de deur in huis vallen: dit wetsvoorstel valt de VVD-fractie zwaar. De regering heeft naar onze mening een dappere maar weinig geslaagde poging gedaan om oneigenlijk gebruik of misbruik van de overeenkomst van opdracht (OVO) tegen te gaan door de werkingssfeer van de Wet minimumloon (WML) te verruimen. Uiteraard is ook de VVD-fractie, overbodig om te zeggen, ertegen dat via schijnconstructies het minimumloon wordt ontrokken maar naar onze mening levert dit wetsvoorstel geen bijdrage aan de oplossing van dat probleem en ontstaan elders nieuwe problemen.

De onderwerpen die ik in dit plenaire debat naast de vraag welk probleem met dit wetsvoorstel wordt opgelost, wil behandelen, zijn handhaving en handhaafbaarheid, administratieve lasten, consistentie in beleid en de evaluatie.

Arbeid kan verricht worden in verschillende vormen. Als uitersten op een continuüm kunnen we enerzijds de zelfstandigen onderscheiden die een beroep of bedrijf uitoefenen en met hun opdrachtgevers een overeenkomst van opdracht afsluiten. Er zijn andere vormen, zoals aanwerving van werk, maar die blijven in dit wetsvoorstel en dus in mijn bijdrage buiten beschouwing. Op het andere uiterste van het continuüm staat de werknemer met een arbeidsovereenkomst die in een gezinsrelatie persoonlijk arbeid verricht in ruil voor loon. Tussen de zelfstandigen op het ene uiterste en de werknemers op het andere zitten nu twee categorieën werkers/opdrachtnemers die niet

zelfstandig zijn, maar ook geen arbeidsovereenkomst hebben, maar die werken met een OVO. De ene groep krijgt geen minimumloon, de andere groep verdient wel minimumloon. De laatste groep is door mij eerder OVO-plus genoemd. De groep OVO-plus (niet zelfstandig, geen arbeidsovereenkomst, wel minimumloon) bestaat ook nu al, maar wordt met dit wetsvoorstel groter, doordat de minister een aantal criteria schrapt waardoor de OVO zonder minimumloon gaat verdwijnen tenzij men zelfstandige is.

In de huidige situatie moet aan een aantal eisen voldaan zijn, wil de WML op de OVO van toepassing zijn. Het werk moet persoonlijk worden verricht en geen bijkomstigheids zijn (artikel 3, lid 1 van de WML) en niet reeds een arbeidsovereenkomst betreffen op basis van andere bepalingen, de zogenaamde maatschappelijk gelijkgestelden. Bij Algemene Maatregel van Bestuur zijn nadere eisen gesteld. Op grond van deze Algemene Maatregel van Bestuur heeft een opdrachtnemer die het werk verricht tegen loon voor maximaal twee anderen en dan niet in het kader van een beroep of bedrijf, en die ten minste drie maanden werkzaam is en dan gemiddeld vijf uur per week, recht op betaling conform de Wet minimumloon. Is het werk voor betrokkene een bijkomstigheid dan geldt, zoals gezegd de Wet minimumloon niet. Deze OVO-plusgroep wordt groter na eventuele invoering van dit wetsvoorstel omdat de werkingssfeer van de WML met dit wetsvoorstel uitgebreid wordt tot alle opdrachtnemers die anders dan in het kader van hun beroep of bedrijf tegen beloning arbeid verrichten. De minister schrapt namelijk de criteria "persoonlijk verrichten" en "geen bijkomstige werkzaamheid" uit de WML alsmede de criteria "duur van de arbeidsverhouding" en "duur van de arbeid" uit de Algemene Maatregel van Bestuur.

Van het criterium "persoonlijk verrichten van de arbeid" wordt misbruik gemaakt door contractueel te regelen dat de arbeid niet persoonlijk verricht hoeft te worden – de WML is dan niet van toepassing – terwijl de werkzaamheden feitelijk wel persoonlijk worden verricht. Overigens kijkt de rechter, indien hij wordt ingeschakeld, wel naar de feiten en zal deze tot de conclusie komen dat de WML wel van toepassing is, of misschien zelfs wel, dat er een arbeidsovereenkomst is als er ook een gezagsverhouding bestaat. Dit is vooral een handhavingsprobleem. In het verlengde van het schrappen van het criterium "persoonlijk verrichten", vervallen volgens de minister de criteria die aangeven wanneer sprake is van bijkomstige werkzaamheden, namelijk de criteria betreffende de duur van de arbeidsverhouding en de duur van de arbeid. Hiermee wordt niet alleen bereikt dat degenen die kortdurende arbeid voor een ander verrichten een redelijke tegenprestatie voor hun arbeid verdienen, maar ook dat deze criteria niet meer kunnen worden toegepast met het oogmerk de WML niet van toepassing te laten zijn op de overeenkomst van opdracht, aldus de regering.

Mijn fractie is dat met de minister eens voor de criteria "duur van de arbeidsverhouding" en "duur van de arbeid", maar niet voor het criterium "bijkomstige werkzaamheid". Waarom schrapt de minister dit criterium als zelfstandig criterium, nu daarvan geen misbruik gemaakt kan worden door de opdrachtgever? Immers, hij heeft geen invloed op de andere werkzaamheden van een opdrachtnemer. Door het schrappen van het criterium "bijkomstige werkzaamheid" komen ook allen die tegen vergoeding een opdracht verrichten naast een betaalde baan, pensioen (de kinderoppassende oma's) of studiefinanciering (de auto-wassende neefjes) onder het bereik van deze wet. Maar zij

## Kneppers-Heijnert

niet alleen, het geldt ook voor de accountant die bij een accountantskantoor werkt en een artikel schrijft voor een economenblad en voor alle andere soortgelijke voorbeelden. Ik kom daar straks nog op terug. Is dit de bedoeling van de minister?

De heer **Backer** (D66):

De autowassende neefjes en grasmaaiers hebben we allemaal langs zien komen in de Handelingen van de Tweede Kamer. Dat is wel op een bepaalde manier gepoogd af te bakenen. Vindt u dat een voldoende afbakening?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Ik kom daar straks nog op terug.

Voorzitter. Is dit de kwetsbare groep die de minister bedoelt en realiseert hij zich hoeveel administratieve lasten dit voor het bedrijfsleven meebrengt? Is het niet een oplossing om bijkomstige arbeid als apart criterium te handhaven in welk geval de WML niet van toepassing is? Wat vindt de minister hiervan? Om te voorkomen dat iedere overeenkomst van opdracht onder de WML gaat vallen, is uitdrukkelijk bepaald dat het moet gaan om overeenkomsten van opdracht die tegen beloning worden verricht. Het als vrijwilliger deelnemen aan arbeid die gebruikelijk onbetaald wordt verricht, geen winst oogmerk heeft en een algemeen maatschappelijk doel dient, valt ook na de wetwijziging buiten de werkingssfeer van de WML. Dit geldt dus niet voor de tegen een vergoeding oppassende oma's en de autowassende neefjes. Dit zijn werkzaamheden waarvan het zeer gebruikelijk is dat ze betaald worden verricht en ze dienen ook een maatschappelijk doel. Dat geldt zeker voor de oppasoma's. Of dat het geval is voor de autowassende neefjes, daarover kun je nog van mening verschillen; je kunt je auto ook op een andere manier laten wassen waar dan ook geld mee wordt verdiend.

Tot slot vervalt het criterium dat de arbeid ten hoogste voor twee anderen wordt verricht. Achtergrond van dit criterium – ik citeer uit de memorie van toelichting – is "om de werkingssfeer van de WML af te bakenen tot de groep waarvan de arbeidsrelatie maatschappelijk gezien, kan worden gelijkgesteld met een dienstbetrekking. Naar de mening van de regering wordt deze afbakening reeds in afdoende mate geborgd door het al bestaande criterium dat voor overeenkomsten die worden aangegaan in beroep of bedrijf de WML niet van toepassing is. Ondernemers die overeenkomsten aangaan in beroep of bedrijf zullen immers in de regel meerdere opdrachtgevers hebben. Hiermee wordt bereikt dat de werkingssfeer van de WML wordt begrensd door één enkel criterium, te weten of de overeenkomst van opdracht is aangegaan in beroep of bedrijf. Dit komt overeen met het ondernemersbegrip in de fiscale wetgeving. Dit vergroot de helderheid voor opdrachtgever en opdrachtnemer". Volgens mij is dit dezelfde passage waar mevrouw Sent het over had.

Mijn fractie ziet dit niet in, gezien alle constructies met schijnzelfstandigen. Dit komt in de eerste plaats omdat het onderscheid beroep of bedrijf onhelder is en ten tweede is ook het ondernemersbegrip in de fiscale wetgeving niet eenduidig. De VAR-wuo staat ter discussie. En wat betekent "in de regel" meer opdrachtgevers hebben? Kan de minister nog eens helder uiteenzetten hoe onder de nieuwe WML de OVO-plus met minimumloon enerzijds is afgebakend naar overeenkomsten die worden gesloten in het kader van beroep of bedrijf en anderzijds naar de arbeidsovereenkomst (arbeid tegen loon in gezagsverhouding) waarbij de werkende meer rechten heeft dan alleen

het minimumloon, zoals ontslagbescherming en loon-doorbetalingsverplichting bij ziekte?

Wat zijn de verdere gevolgen van de nieuwe wet? Degenen die arbeid verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst ontvangen veelal een uurloon. Het minimumloon is gebaseerd op uurloon, op een inspanningsverplichting waarbij de werkgever een urenregistratie bijhoudt. Degenen die arbeid verrichten op basis van een OVO krijgen stukloon uitbetaald, omdat het om een meetbare prestatie, een resultaatverplichting gaat. Stukloon is toegestaan, zo lezen we in de memorie van toelichting, mits men het wettelijk minimumloon verdient binnen de tijd die redelijkerwijs met de uitvoering van de verrichte arbeid is gemoeid. In deze gevallen is het van belang dat productienormen inzichtelijk zijn en dat de opdrachtgever aannemelijk kan maken dat deze productienormen redelijkerwijs leiden tot betaling op het niveau van de Wet op het minimumloon; pagina vier van de memorie van toelichting. Hoe ziet de minister dat voor zich? In veel gevallen is het lastig om stukloonafspraken om te rekenen in uurloon. Wat is een gemiddeld productieve werknemer? Van welke maatstaf moet de opdrachtgever uitgaan en de Inspectie SZW bij de controle? Hoeveel kranten kan een bezorger in een uur bezorgen? Dat hangt af van zijn leeftijd. Heeft hij een scooter of een rollator? Bezorgt hij in een flatgebouw waar alle brievenbussen beneden in de hal naast elkaar staan of op de Utrechtse Heuvelrug? En de maandagkrant is dunner dan die van zaterdag, dus daar doet hij langer over. Hoe moet de opdrachtgever een betrouwbare urenregistratie bijhouden bij dit en ander werk dat op afstand wordt verricht? Denkt de minister dat de al dan niet jeugdige bezorger als hij zijn wijk gelopen heeft zich in persoon gaat afmelden bij het distributiekantoor?

Deze vragen roepen een groot aantal andere vragen op. Zal dit wetsvoorstel er niet toe leiden dat bedrijven gedwongen afscheid gaan nemen van opdrachtnemers die niet zo snel ter been zijn of van jongeren met een handicap die minder productief zijn als bij wet wordt bepaald dat zij recht hebben op een hogere vergoeding? Zal het neveneffect niet zijn dat straks de distributiekosten zo hoog worden dat er geen kranten en gratis huis-aan-huisbladen meer worden bezorgd? Deze laatste categorie bezorgbedrijven kunnen de hogere kosten zeker niet doorberekenen. Aan de afnemers niet want het zijn gratis bladen en aan de klanten niet omdat de detailhandel, de adverteerders, al genoeg in zwaar weer verkeren. Vindt de minister dit niet ongewenst? Past dit in het regeringsbeleid waarbij mensen, in casu bezorgers, zo veel mogelijk geacht worden te werken bij een reguliere werkgever en er straks een heel contingent Wajongers op de arbeidsmarkt komt? Is dit consistent beleid? En bij werkzaamheden die van inspiratie en creativiteit afhangen? Hoe lang doet een auteur over het schrijven van een artikel of een columnist over een column? Wordt dit een rituele dans waarbij de opdrachtnemer, al dan niet in overleg met de opdrachtgever, gaat inschatten hoeveel tijd hij kwijt is met de voorbereiding van zijn lezing of het schrijven van zijn artikel? Hij bepaalt het bedrag wat hij wil hebben of wat hij vroeger per pagina of per woord kreeg en rekent dat terug naar een uurloon met een aanvaardbaar aantal uren. Met werkelijk bestede tijd hoeft dit niets te maken te hebben. Het voorbereiden van lezingen en schrijven van artikelen, weet ik uit eigen ervaring, kosten altijd meer tijd dan je van tevoren had gedacht. En de ene dag gaat het vlotter dan de andere. Ook hier is de vraag hoe kan wor-

## Kneppers-Heijnert

den bepaald wat een gemiddeld productieve opdrachtnemer is. Op welke wijze controleert de Inspectie SZW of een prestatienorm in een willekeurige sector redelijk is?

Tegenwoordig komt het in de wetenschappelijke wereld steeds vaker voor dat een onderzoeker/auteur geen beloning krijgt voor het schrijven van artikelen. Hij is echter voor zijn loopbaan wel verplicht om te publiceren. Van vrijwilligerswerk is dus geen sprake en er wordt een algemeen maatschappelijk doel gediend. Zijn uitgevers voortaan verplicht het minimumloon te betalen? Kan de minister hierop reageren? En is het niet meer mogelijk om af te zien van een beloning omdat je het vanwege status – de huisarts die een medisch artikel publiceert – erkenning van deskundigheid, kennis delen en dergelijke belangrijker vindt om een artikel te publiceren dan om er geld voor te krijgen? Is het houden van een lezing voor een dorps- of studentenvereniging tegen de gebruikelijke flessen wijn of boekenbonnen ook niet meer mogelijk? Het is zeker een beloning want je wordt geacht het bij de Belastingdienst op te geven als het bedrag een bepaalde grens te boven gaat; ik meen € 70. Gij zult het minimumloon ontvangen? Kan de minister daarbij in beschouwing nemen dat deze opdrachtnemers dikwijls een hoofdberoep hebben en dus niet te vergelijken zijn met kwetsbare opdrachtnemers? Daarmee ben ik terug bij het afschaffen van het criterium "bijkomstige werkzaamheid". Is de minister het ermee eens dat het handhaven van dit criterium een aantal problemen zou oplossen? Is de minister hiertoe bereid?

Ik kom tot een afronding en heb nog twee vragen. In artikel 2, lid 3 van de huidige Wet op het minimumloon is geregeld dat onder dienstbetrekking niet wordt verstaan de arbeidsverhouding van degene die door of vanwege het Rijk, of het bevoegde gezag van een provincie, gemeente of waterschap op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst is genomen. Deze bepaling komt mutatis mutandis in het wetsvoorstel terug in artikel 3. Waarom heeft de minister dit artikel gehandhaafd? Vanwaar dit verschil ten opzichte van het bedrijfsleven? Is dit een principiële keuze?

Een laatste vraag over het bij amendement ingevoegde artikel IA. Dat luidt: "Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk." Mijn vraag is hoe de minister dit gaat meten. Is er een nulmeting? Op de vraag in de Tweede Kamer hoeveel van de volgens de memorie van toelichting ongeveer 10% bedrijven die in Nederland gebruikmaakt van personen die op basis van een OVO arbeid verrichten, onder het wettelijk minimumloon wordt betaald, luidt het antwoord dat dit niet bekend is. Ook de werkgelegenheidseffecten van dit wetsvoorstel kan de minister niet inschatten. Wat verwacht de minister van een evaluatie en hoe denkt hij deze te gaan uitvoeren nu hij geen zicht heeft op de huidige situatie?

Afsluitend. Dit wetsvoorstel is een generiek voorstel dat een generieke schijnoplossing denkt te bieden in zeer uiteenlopende situaties en dat het bedrijfsleven met veel bureaucratie en hoge administratieve lasten opzadelt. Ik kan de minister nu al voorspellen dat niemand op grond van deze wet een minimumloon krijgt die dat nu ook al niet heeft omdat er allerlei U-bochtconstructies zullen ontstaan en dat er een categorie mensen is die straks zal weten wat ze hadden kunnen verdienen als ze nog werk hadden gehad. Overweegt de minister om het wetsvoorstel

aan te passen? Zo niet, kan hij dan aangeven wie er op grond van deze wet een minimumloon gaat krijgen en behouden die dit nu nog niet heeft?

Wij wachten de reactie van de minister af.

□

De heer **Kox** (SP):

Voorzitter. Ik vervang in het debat mijn collega Tuur Elzinga, die onverwacht voor zijn vakbond in Ghana moest optreden. Dus mag ik hier op het Binnenhof optreden. Het leek een fluitje van een cent, want het wetsvoorstel is volgens mij met vrijwel algemene stemmen in de Tweede Kamer aangenomen, maar inmiddels heb ik vier van de vijf collega's grote bezwaren tegen het wetsvoorstel horen maken. Dat maakt het debat alleen maar extra interessant.

Vandaag, als we het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet minimumloon en de minimumvakantiebijslag aannemen, repareren we iets wat eerder stuk ging. Het is een weliswaar bescheiden, maar belangrijke stap naar betere bescherming van werkenden door de uitbreiding van de toepassing van het wettelijk minimumloon op de overeenkomst van opdracht.

Ik vind het eerlijk gezegd een beetje triest dat, zoals gezegd, vier van de vijf fracties namens wie tot nu toe het woord is gevoerd vooral naar beren op de weg aan het zoeken zijn. Ik was misschien wat snel toen ik collega Terpstra daarop meteen aansprak, maar toen ik naar mevrouw Kneppers luisterde, dacht ik: het is werkelijk knap als je in elke zin een beer kan zien. Ik heb nog nooit zo veel argumenten tegen een wet horen inbrengen, waarvan ik dacht: ja, je kunt die kant opkijken, maar je kunt ook de andere kant opkijken.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Ik wil zeggen dat ik van de school ben die vindt dat de Eerste Kamer over de kwaliteit van wetgeving gaat, veel minder dan over politiek.

De heer **Kox** (SP):

Volgens mij sluit het een het ander niet uit, maar mevrouw Kneppers hoefde maar een rimpeling in de lucht te zien en ze zei: daar is al weer een beer. De conclusie is dus dat de minister broddelwerk heeft geleverd en een wet voorlegt aan de Eerste Kamer die, zoals gezegd, echter vrijwel unaniem is goedgekeurd door de Tweede Kamer en volgens mij ooit is geïnitieerd door Henk Kamp toen hij minister van Sociale Zaken was. Minister Asscher heeft zich een waardig opvolger op dat punt getoond. Op het allerlaatste moment met zo veel bezwaren komen en je afvragen hoe deze wet hier heeft kunnen komen, dat verbaast mij. Ik heb er met interesse naar geluisterd, maar we moeten ons wel realiseren dat het niet om een academisch probleem gaat. Het gaat over mensen die bij u, bij mij, bij iedereen 's morgens vroeg de krant komen bezorgen, door weer en wind, op een tijdstip dat ik nog lig te slapen. U bent waarschijnlijk dan al op, misschien anderen ook, maar ik ligt dan nog te slapen. Ik heb er grote bewondering voor dat die mensen dat doen. Er is nu ontdekt dat je die mensen via een maas in de wet het minimumloon kunt onthouden. Ik kan de regering alleen maar prijzen dat zij probeert dat gat in de wet te dichten. Daarom vind ik het treurig dat er zo veel tegenwind ontstaat, maar ik ga ervan uit dat de minister in staat is om daartegen in te gaan. Ik zeg in ieder geval tegen de mi-

## Kox

nister dat mijn fractie dit wetsvoorstel in essentie steunt, in de intentie, maar ook qua uitvoering. Daarnaast heb ik een aantal kritische opmerkingen.

De heer **Terpstra** (CDA):

De wet op het minimumloon geldt vanaf 1968.

De heer **Kox** (SP):  
1969!

De heer **Terpstra** (CDA):

1969. Goed, de wet geldt vanaf de jaren zestig. Volgens mij heeft in de dagbladpers nooit een ander systeem bestaan dan wat er nu is. Is de heer Kox het daarmee eens? Zo ja, waarom is het nu opeens een probleem dat moet worden opgelost terwijl juist nu het marktaandeel van deze sector constant daalt? Wat betreft de post heeft de heer Kox gelijk; bij de post bestond een systeem waarin de werknemers het minimumloon werd betaald. Toen is gebruikgemaakt van het OVO-systeem in de postsector. Dat is opgelost door een overgangsmaatregel, maar alle andere sectoren die nu met het systeem werken, hebben dat altijd gehad. Je kunt dus niet spreken van een soort misbruik maken, van het ondermijnen van het minimumloon. Die twee systemen hebben altijd naast elkaar bestaan sinds 1968. Waarom moet dit probleem worden aangepakt juist nu de markt daalt?

De heer **Kox** (SP):

De heer Terpstra heeft net als ik goed bestudeerd wat in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is geschreven. Het is geen bestaande situatie die we nu anders gaan appreciëren. In het laatste decennium – en misschien wel de laatste twee decennia – hebben de overeenkomsten van opdracht een enorme vlucht genomen. Dan gaat het niet alleen over krantenbezorgers. Het is begonnen met de ontdekking dat mensen die vroeger postbode waren – zoals Piet Kleine, die ooit de 10.000 meter won en daarna trots weer postbode werd – zijn vervangen door postbezorgers, die voor minder dan het minimumloon soms met zijn vieren tegelijk door de straat lopen. Dat probleem werd door Henk Kamp ontdekt en ook minister Asscher heeft dat onderkend. Dat moest worden opgelost. Vervolgens zagen we dat het niet alleen over postbezorgers ging, maar ook in toenemende mate over mensen die in de bouw werken. Ook werd geconstateerd dat krantenbezorgers eigenlijk in dezelfde situatie zitten, waarin ze feitelijk wel min of meer een arbeidsovereenkomst maar geen contract hebben dat daar niet helemaal op past. Om die reden heeft deze minister in navolging van de vorige minister terecht gezegd dat daarvoor een generieke regeling moest worden bedacht. Ook aan het adres van mevrouw Kneppers merk ik op dat we hier toch niet zijn om heel specifieke wetjes te bedenken voor heel kleine groepen. De minister zal er nog op reageren, maar naar mijn mening worden de zorgen van deze Kamer wel heel groot gemaakt terwijl we een probleem proberen op te lossen dat iedereen onderkent. Ja, het is fijn om het zo goed mogelijk te maken en het wetsvoorstel zo fijn mogelijk te schuren, maar in vergelijking tot alle onzekerheden in het wetsvoorstel dat we zojuist hebben goedgekeurd – de Jeugdwet – wint deze wet het met gemak op het terrein van de zorgvuldigheid.

Zoals gezegd, hebben de overeenkomsten van opdracht naar mijn mening ten onrechte een hoge vlucht genomen. Dat was niet de bedoeling en als dat wordt ont-

dekt, is het zaak om maatregelen te nemen als mensen laag en soms zelfs onder het minimumloon worden betaald. Volgens mij zijn er een aantal werkgevers in een aantal sectoren geweest die de overeenkomst van opdracht gebruikt hebben om de wet op het minimumloon feitelijk te ontduiken. Ze hebben veel werknemers met een relatief goede bescherming in de afgelopen jaren vervangen door werknemers met veel minder bescherming. Postbodes verdwenen en postbezorgers kwamen terug, soms vier op een dag. Bouwvakkers verlieten de bouwputten en zzp'ers kwamen ervoor terug om hetzelfde werk te doen onder slechtere omstandigheden en tegen een slechter loon.

Als de regering onderkent, ook op aangeven vanuit het maatschappelijk veld, dat de overeenkomst van opdracht wordt gebruikt als een maas, is het heel terecht dat de regering die wil dichtten. Mijn complimenten aan de regering daarvoor. De minister zegt dat we hiermee 50.000 werkers onder de bescherming van de Wet op het minimumloon kunnen brengen. Dat is een heel Feyenoord-stadion vol. Dat is meer dan de moeite waard. Het gaat over de mensen die tot de laagstbetaalden en vaak onder de slechtste werkomstandigheden werkenden in de bouw behoren. Dat is niet niks! Het is fijn dat we voorbeelden horen van een columnist of een wetenschapper die eens iets schrijft, maar het gaat natuurlijk over mensen die voor te weinig geld hard werk moeten verrichten op momenten waarop – zoals gezegd – wij meestal nog liggen te slapen.

De heer **Backer** (D66):

Ik ben zelf altijd van het vroege opstaan, maar dat is niet de reden waarom ik een vraag wil stellen. Ik zie dat Feyenoord-stadion voor me. Het is wel beeldend gezegd, maar het appelleert een beetje aan het idee dat de fracties die bezwaar hebben tegen de technische uitvoering van deze wet er eigenlijk wat koel en asociaal naar kijken. Dat is de onderliggende toon van het betoog. Waar ik mij zorgen over maak, is dat het stadion straks halfleeg is, omdat de activiteiten niet meer beloofd zullen worden, omdat ze moeten worden beloofd vanwege een verbetering. Dat is met alle goede intenties gebeurd, maar verbeteringen kunnen ook slechter uitwerken. Daar vraag ik de aandacht voor. De interventies zijn nogal wetstechnisch, maar zij gaan niet over de gedachte erachter dat het goed zou zijn dat mensen beloofd worden voor werk als ze op tijd opstaan. De heer Kox kent de brief van 23 november ook. Daarin kondigt het kabinet aan dat de handhaafbaarheid van de WML wordt verbeterd door onderdelen van het handhavingsbeleid een wettelijke basis te geven en helder te maken wat er wel en niet onder valt. Dat is komende wetgeving. Zou het nu geen aanbeveling verdienen om de minister te vragen, ons te laten zien wat die verbeteringen zouden zijn en geen stoplap te maken als er zo veel vraagtekens zijn en de kans aannemelijk is dat die 50.000 mensen minder werk krijgen?

De heer **Kox** (SP):

Als ik het goed heb gezien, is door de Tweede Kamer een amendement aangenomen, waardoor na enige tijd moet worden bekeken wat de effecten van deze wet zijn. Het lijkt mij ook een uitstekend moment om te kijken of de minister de wet nog verder moet verfijnen. Ik zou het een beetje zuur vinden om tot eind 2015 te wachten voordat deze mensen het recht op het minimumloon wordt gegeven. Zij wachten al sinds 2012, want toen kwam het kabi-



net met de mededeling dat deze problematiek zou worden opgelost. Ik ben het helemaal niet eens met mevrouw Kneppers, die nu al in haar glazen bol nu kan voorspellen dat niemand op basis van deze wet het minimumloon zal krijgen dat hij eerder niet kreeg. Ik benijd haar natuurlijk om die vaardigheid; die mis ik ten enenmale. Ik denk wel dat deze wet inderdaad voor een grotere groep mensen een betere arbeidsrechtelijke positie oplevert als zij goed wordt toegepast. Daarom vind ik het goed om te kijken waar de problemen zitten, zodat wij die misschien nog kunnen oplossen. Maar eerst gaat het om het grote goed en dat is de mensen het recht geven op het minimumloon. Dat vond minister Roolvink in 1968 al een goed idee en dat was toch ook niet de meest linkse in de voormalige partij van de heer Terpstra. Minister Roolvink vond het iets van beschaving. Nederland heeft daarmee niet vooropgelopen, maar is in ieder geval de goede kant op gegaan. Ik vind dit een goede uitwerking van het voorstel. Nogmaals – zo zeg ik aan het adres van collega Backer – als wij het beter kunnen maken, moeten we dat niet laten. Maar we moeten het niet laten om deze wet te laten ingaan omdat we het beter kunnen maken. We wachten al lang genoeg.

Een probleem is dat de minister zegt dat niet zo eenvoudig is aan te geven om hoeveel mensen het gaat. Er wordt een berekening van Sociale Zaken en Werkgelegenheid weergegeven op basis van onderzoek uit 2011, maar het is niet zo eenvoudig. Het is een min of meer vergeten groep werkers. We weten dat deze mensen aan de slag zijn, maar we hebben verder weinig informatie over hen. Die informatie krijgen we niet van de opdrachtgevers. Die krijgen we ook niet van de uitkeringsinstanties, omdat zij daar niet onder vallen. Die informatie krijgen we ook niet van de werkers in kwestie of van hun vakbonden, omdat het een groep is die niet of nauwelijks georganiseerd is. Hoe gaan wij ervoor zorgen dat deze regel – die de steun heeft van mijn fractie – in de praktijk ook een effectieve regel wordt? Is de Inspectie SZW daadwerkelijk in staat om de rechtspositie die wij nu verbeteren ook in de praktijk tot een verbeterde rechtspositie te laten leiden? Er is altijd de mogelijkheid dat iemand die zich onderbetaald voelt naar de rechter stapt, maar we hebben pas een hoorzitting gehad over onder andere de staat van de gefinancierde rechtshulp. De minister zal met mij van mening zijn dat het voor een krantenbezorger, een postbezorger of een koerier niet zo eenvoudig is om tegen zijn opdrachtgever te zeggen dat hij naar de rechter stapt omdat hij wordt onderbetaald. Het gaat hier vaak om tijdelijke contracten. Hij kan zijn recht gaan halen en verder thuis op de bank gaan zitten. Misschien kan de minister daarop reageren. Is hij voornemens om de Inspectie SZW uit te breiden, zodat een goede wet ook een goede regeling in de praktijk wordt?

Hoe staat het met het door de minister aangekondigde wetsvoorstel aanpak schijnconstructies? Dat zou in de loop van dit jaar komen en dat helpt ook om de hiermee samenhangende problemen op te lossen. Ik denk dat de minister daarmee ook haast moet maken, maar dat is voor mij geen reden om een tijdje met dit wetsvoorstel te wachten. De mensen van wie wij de positie willen verbeteren, hebben al lang genoeg gewacht.

Dit voorstel is een stap vooruit. Dat is prima, commenten daarvoor aan de regering. Wij geven deze groep nu eindelijk recht op iets wat wij andere mensen al lang gunden: het recht op minimumloon en een minimumvakantiebijslag. Er ontbreken echter nog steeds veel za-

ken. Wat gebeurt er als iemand ziek wordt, of arbeidsongeschikt, of als iemand zijn werk verliest en gepensioneerd zou moeten worden? Daarvoor is nog niets geregeld. Gaat de minister ons nog verrassen door straks te kijken of hij de rechtspositie van deze groep te lang vergeten werkers verder kan verbeteren, of vindt hij het nu welletjes? Ik begrijp dat een aantal fracties dat heel goed zou vinden. Mijn fractie zegt tegen de minister: ga enthousiast verder op deze weg; dit is een goed voorstel dat wij graag en van harte zullen steunen.



De heer **De Lange** (OSF):

Mevrouw de voorzitter. Het is me een genoegen deze bijdrage mede uit te kunnen spreken namens de Partij voor de Dieren.

Nederland kent een minimumloon en dat is een goede zaak. Tegenstanders betogen graag dat ons land zich daarmee uit de markt prijst, omdat de arbeidskosten daarvoor hoger zijn dan in andere landen. Die tegenstanders zijn trouwens meestal zelf geen overtuigende voorbeelden van loonmatiging als het om hun eigen salaris gaat. Als we hun standpunt als norm zouden nemen, belanden we in een onvermijdelijke race to the bottom. Die race to the bottom is overigens toch al uitgebreid gaande, omdat Nederland zich vrijwillig onderworpen heeft aan een euraief neoliberal beleid dat rampzalig uitpakt voor Nederlanders aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een schrijnend voorbeeld daarvan is het bedrijf Van den Bosch Transporten dat goedkope Oost-Europese chauffeurs laat werken voor nog geen € 2 per uur. De buitenlandse werknemers stellen dat zij door deze werkgever als dieren behandeld worden. Dat is duidelijk niet wat onze fracties bedoelen als wij een fatsoenlijke behandeling van dieren bepleiten. Het woord "menswaardig" durf ik in dit verband niet te gebruiken.

Hoe ernstig die problemen ook zijn, daar gaat het vandaag niet over. Vandaag gaat het over het enigszins verbreden van de bestaande regels voor minimumloon. Naar de mening van onze fracties is de nu voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van het minimumloon op de arbeidsmarkt wenselijk en beschaafd. Bovendien mag fatsoen desnoods wat kosten.

Onder de huidige wetgeving moet om aanspraak te kunnen maken op het minimumloon aan een drietal eisen worden voldaan: loon, gezag en het persoonlijk verrichten van de arbeid. Voor een relatief grote categorie mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijken deze drie eisen in de praktijk te restrictief, bijvoorbeeld voor post- of folderbezorgers, maar niet voor hen alleen. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt ook in gevallen waarin geen sprake is van een gezagsrelatie en dus ook niet van een arbeidsovereenkomst, maar wel van een afhankelijke en dus ook kwetsbare positie van de opdrachtnemer ten opzichte van de opdrachtgever, betaling via de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de WML, te garanderen. Dat is volgens onze fracties een goede zaak.

Uiteraard rijst de vraag of met het voorliggende wetsvoorstel alle problemen de wereld uit zijn. Daarvoor moet bezien worden in hoeverre de invoering van de wet mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten heeft. Ook dient de vraag beantwoord te worden, of er door het invoeren van de wet niet een nieuw grijs gebied wordt geschapen dat juridische handhaving zal compliceren. Beide zijn valide punten die aandacht behoeven.

## De Lange

In het kader van mogelijke werkgelegenheidseffecten is een recente position paper van de Verenigde bedrijven van bezorgers van folders en huis-aan-huis bladen interessant. Hierin wordt de plausibele mogelijkheid geopend dat als gevolg van de wetgeving bedrijven oudere bezorgers zullen vervangen door goedkopere jongeren en scholieren. Merkwaaardig genoeg is de regering over deze mogelijkheid zeer ontwijkend. De regering wil niet op de stoel van de opdrachtgever gaan zitten en wil zich evenmin verdiepen in de vraag in hoeverre dergelijke verdringingseffecten zullen optreden. Zou het toch geen aanbeveling verdienen de toegang tot deze vluchtroute effectief dicht te timmeren, zo vraag ik de minister.

Een ander punt van belang is de mate waarin door de voorliggende wetgeving een nieuw grijs gebied ontstaat dat handhaving van de wet zou compliceren. In de schriftelijke voorbereiding zijn de voorbeelden van vrienden-diensten, burenhulp, zorg voor familieleden en andere niet gedocumenteerde vage en niet juridisch afdwingbare afspraken genoemd. De regering brengt hier tegen in dat we moeten uitgaan van wat in het maatschappelijke verkeer gebruikelijk is, dat moet worden uitgegaan van de bedoelingen van de wetgever en dat moet worden ge waakt tegen een al te strikte uitleg van de wetgeving. Dat vermag onze fracties niet geheel gerust te stellen. Is het nu echt niet mogelijk om een juridische relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wat preciezer te omschrijven, zodat helderder wordt waar zaken juridisch afdwingbaar zijn? Onze fracties beseffen natuurlijk dat een grijs gebied het onvermijdelijke gevolg is van elke vorm van wetgeving. Niettemin is het dichten van te voorziene en te verwachten lekken toch een cruciaal onderdeel van ieder verstandig wetgevingsproces? Graag hoor ik de mening van de minister over deze belangrijke zaak.

Ik kom tot een samenvatting van mijn eerste termijn. Wetgeving is en blijft een race tussen de wetgever enerzijds die probeert zaken die maatschappelijk wenselijk en noodzakelijk zijn op een transparante, correcte en handhaafbare wijze vast te leggen en kwaadwillende sjoemelaars anderzijds die proberen mazen in die wetgeving te zoeken om ten bate van hun beperkte eigenbelang te exploiteren. Het terechte uitgangspunt van de regering, dat iemand die arbeid voor een ander verricht daarvoor een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie dient te ontvangen, zal door de grote meerderheid van de bevolking gedeeld worden. Wat dat betreft is het voorliggende wetsvoorstel een stap in de juiste richting. De vragen die blijven, betreffen vooral de mogelijkheden tot ontduiking en ontwijking van de wet en de zorg dat de reikwijdte van de wet binnen de bedoelingen van de wetgever blijft. Dat debat gaan we graag met de minister aan.

□

De heer **Nagel** (50PLUS):

Mevrouw de voorzitter. De fractie van 50PLUS stemt in met de voorgestelde wijzigingen, maar wil de aandacht van de minister juist vestigen op wat er niet in de wet staat. Wij hebben namelijk voor alle werkenden een minimumvakantiebijslag van 8% wettelijk geregeld, maar voor mensen met alleen AOW of AOW en een klein pensioen bestaat dat niet. Dat is een pijnlijke en onbegrijpelijke tekortkoming waaraan tot nu toe door de politiek geen enkele aandacht wordt besteed.

Dit kabinet heeft in vele toonaarden trachten te schilderen hoe de rijke ouderen in de problemen komen met hun

tijdsbesteding, omdat er door het maken van de vele cruisetochten te weinig ruimte overblijft om de golfsport serieus te beoefenen. Het is echter een feit is dat er veel ouderen zijn die alleen AOW en eventueel een klein pensioen hebben. De Volkskrant publiceerde enkele jaren geleden een bericht uit een enquête van het Nationaal Ouderenfonds waaruit bleek dat 40% van de 65-plussers geheel niet op vakantie ging vanwege gezondheids- of financiële redenen.

In Nederland is sinds 27 november 1968 wettelijk geregeld dat werknemers minimaal een vakantiebijslag van 8% krijgen. Dit wordt in de collectieve arbeidsovereenkomst geregeld, ongeacht of iemand een topsalaris heeft of superrijk is. Daarbij gaat men zover dat werknemers die de AOW-leeftijd hebben bereikt, weliswaar geen recht hebben op het minimumloon maar wel op de minimumvakantiebijslag. Het nakomen van deze wettelijke bepaling heeft hoge prioriteit van de regering. De Inspectie SZW controleert of werkgevers zich aan de minimumvakantietoelage houden en kan bij onderbetaling boetes opleggen van € 2.000 per onderbetaalde. Ook kan er een dwangsom worden opgelegd wanneer niet aan deze minimumvakantiebijslag van € 500 per dag wordt voldaan met een maximum van € 40.000. De 50PLUS-fractie noemt deze feiten om nog eens te onderstrepen hoe belangrijk de minimumvakantiebijslag al meer dan 45 jaar wordt gevonden.

In het licht van het bovenstaande vragen wij de speciale aandacht van de minister voor de AOW-vakantiebijslag. We kennen de uiteenzetting hoe deze is afgeleid van het minimumloon, dus die hoeft bij de beantwoording niet herhaald te worden. Mensen met alleen AOW of een klein pensioen hebben niets aan deze redeneringen, maar kijken naar wat hun in de maand mei wordt overgemaakt. En dit zijn de feiten. Een alleenstaande AOW'er krijgt per jaar € 13.200 bruto. Het vakantiegeld is € 840, nog geen 6,4%. AOW'ers die gehuwd of partner zijn, krijgen ieder ongeveer € 9.120 per jaar en ongeveer € 600 vakantiebijslag. Dat is nog geen 6,6%. Daarom vraagt 50PLUS de minister ten eerste of hij het met haar eens is dat anno 2014 voor mensen met een AOW-uitkering moet gelden wat 45 jaar geleden ook gold, namelijk een wettelijke vakantietoelage voor werkenden van minimaal 8%. Ten tweede vraagt zij of de minister bereid is om nader onderzoek te doen naar de wenselijkheid en de mogelijkheid om dit nog deze kabinetsperiode te realiseren. Ten derde wijst zij op het volgende. Bij een van de vorige akkoorden en overeenkomsten van 12 oktober 2011 werd afgesproken dat de AOW gedurende enkele jaren tussen 2013 en 2018 structureel verhoogd zou worden. Een wetsvoorstel daartoe werd op 7 februari 2012 in de Tweede Kamer aangenomen met behulp van de stemmen van de PvdA, de VVD, de SGP, de ChristenUnie en het CDA. Het wetsvoorstel werd niettemin op 11 juli 2012 ingetrokken. Zou deze gewekte verwachting niet via onze suggestie nog enigszins gerepareerd kunnen worden?

De fractie van 50PLUS verwacht van een minister van Sociale Zaken geen kille benadering, maar die van een bewindsman met een links kloppend hart.

Tot slot willen wij u, Kamervoorzitter, een compliment maken voor de wijze waarop u de werkzaamheden heeft geregeld. Wij gaan schorsen op het moment dat Sven Kramer de tien kilometer gaat rijden. Ook een Eerste Kamerlid is maar een mens.

## Asscher

De vergadering wordt van 15.48 uur tot 16.30 uur geschorst.



### Minister Asscher:

Voorzitter. Ik dank de Kamer voor het zeer inhoudelijke debat in eerste termijn. Dit is een belangrijke wet. Het belang ervan kan niet alleen worden afgemeten aan de hoeveelheid mensen die erdoor geholpen zullen worden, maar ook aan de norm die erachter schuilgaat. De afgelopen jaren is er heel veel debat en ophef geweest over de positie van de postbezorgers. Vroeger werkten zij op basis van een arbeidsovereenkomst en waren zij aldus verzekerd van een behoorlijk loon, maar na de liberalisering kwamen er nieuwe bedrijven en ontstond de trend om bezorgers niet meer op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst te nemen, maar om ze op basis van een overeenkomst van opdracht hun werk te laten doen. Een van de aspecten daarvan was dat ze buiten het bereik van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag raakten. De beloning daalde dan ook tot beneden het wettelijk minimumloon. Die ontwikkeling heeft veel maatschappelijke en politieke onrust veroorzaakt. Toenmalig minister Kamp heeft destijds dan ook onderzoek laten uitvoeren naar de werking van de overeenkomst van opdracht aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat onderzoek is in november 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden. Daaruit bleek dat de OVO een waardevolle rol in de economie vervult en dat de werkzaamheden in negen sectoren met zo'n 200.000 opdrachtnemers zich ervoor lenen om op OVO-basis te worden verricht, op alle niveaus, dus specialistisch, eenvoudig, leidinggevend en ondergeschikt, en dat er relatief weinig gedwongen zelfstandigheid was. Opdrachtgevers maken van de OVO gebruik vanwege de flexibiliteit, de aard van het werk en de kosten.

Destijds heeft minister Kamp de Tweede Kamer toegezegd om het bereik van de Wet minimumloon uit te breiden om constructies die tegen de geest van de wet ingaan, uit te bannen. Het persoonlijkheidsvereiste en het duurcriterium zouden komen te vervallen. Het zou daarbij ook gaan om alle OVO's en niet alleen om die voor de postbezorgers. De enige uitzondering werd ook toen al aangekondigd voor OVO'ers die handelen uit hoofde van beroep of bedrijf. Wij stellen dat in dit voorstel gelijk met fiscaal ondernemerschap. Dergelijke ondernemers hebben in de regel een VAR-wuo. De Tweede Kamer heeft dit voorstel met ruime meerderheid aangenomen ondanks tegenstemmen van de PVV en het CDA.

We bespreken dit voorstel nu. Ik benadruk graag opnieuw het belang van de WML als geheel en het doel van de voorliggende wetswijziging. Daarnaast heeft een aantal fracties gevraagd. Gelukkig is mij duidelijk geworden dat een ruim aantal fracties heeft aangegeven dat doel te onderschrijven, al zijn er vragen over de manier waarop wij dat doel denken te bereiken. Iedere werknemer maakt aanspraak op het wettelijk minimumloon en een minimumvakantiebijslag. Loon is de tegenprestatie die een werknemer voor zijn arbeid ontvangt. Het minimumloon wordt maatschappelijk aanvaardbaar geacht als minimaal te betalen loon. Die aanspraak moet ook gelden voor diegenen die niet als werknemer arbeid verrichten, maar dat onder vergelijkbare omstandigheden doen op basis van een overeenkomst van opdracht. Dat is eigenlijk niets nieuws. De WML is er sinds de jaren zestig. In 1996 is de aanspraak op het minimumloon ook verleend aan

al diegenen die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf arbeid voor een ander verrichten in een situatie die feitelijk en maatschappelijk gelijkgesteld kan worden met werknemerschap.

In veel situaties werkt het verrichten van arbeid tegen loon op basis van een overeenkomst van opdracht tot volle tevredenheid van opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat moet zo blijven. Het gaat dan om mensen die uit hoofde van beroep of bedrijf graag op die OVO-basis werken en die zelf goed in staat worden geacht om te onderhandelen over de voorwaarden waarop zij hun arbeid verrichten en de beloning die daarbij hoort. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zien we echter opdrachtnemers die voor hun inkomsten langdurig afhankelijk zijn van slechts een of twee opdrachtgevers. Dat maakt ze kwetsbaar. Ze hebben een slechte onderhandelingspositie en voelen zich soms genoodzaakt om tegen ongunstige voorwaarden arbeid te verrichten. Ook verdienen zij soms minder dan het minimumloon. In feite behoren zij tot de groep werknenden die in 1996 onder de werking van de WML is gebracht. De criteria die toen zijn opgesteld, dus het persoonlijk verrichten van arbeid, een overeenkomst van ten minste drie maanden en een arbeidsduur van gemiddeld ten minste vijf uur per week, worden omzeild doordat overeenkomsten van korte duur worden aangeboden of doordat het persoonlijkheidsvereiste wordt geschrapt. Dat is niet acceptabel als dat alleen maar gebeurt met het oogmerk, het minimumloon niet te hoeven betalen. Als mensen arbeid verrichten in een situatie die feitelijk en maatschappelijk overeenkomt met een dienstbetrekking, horen zij conform de WML beloond te worden. Dat is de reden waarom we de wet aanpassen. De hoofdregel is dat de overeenkomst van opdracht in het kader van de WML wordt aangemerkt als dienstbetrekking. In het verlengde hiervan ontstaat aanspraak op het wettelijk minimumloon.

In de huidige situatie geeft de OVO deze aanspraak alleen als men de arbeid persoonlijk moet verrichten, en als de opdracht drie maanden duurt en ten minste vijf uur per week beslaat. Het criterium dat blijft, is dat arbeid wordt verricht uit hoofde van beroep of bedrijf. Dat gaat vaak naar volle tevredenheid. De wetwijziging heeft dus geen gevolgen voor echte zzp'ers. Ik ga uiteraard nog in op de vragen die gesteld zijn over schijn-zzp'ers.

Dit is een eerste stap. Opdrachtnemers die geen echte zelfstandigen zijn, krijgen recht op het wettelijk minimumloon. Dat maakt inderdaad deel uit van een breder pakket om de verhouding tussen flexwerk en vast werk beter te maken. Onderdelen hiervan zijn het Actieplan bestrijden van schijnconstructies en het wetsvoorstel inzake de Wet werk en zekerheid. Zo'n beetje tijdens de rit van Bergsma is dat voorstel aan de overkant met een ruime meerderheid aangenomen. In dit kader heb ik ook aangekondigd dat ik zal onderzoeken hoe de bescherming van opdrachtnemers kan worden verbeterd.

De CDA-fractie vroeg hoe wij het aantal noodzakelijke uren voor die groepen vaststellen. Met de wetwijziging wordt bereikt dat werkende mensen, zonder zelfstandig ondernemer te zijn, kunnen rekenen op een bescherming van het minimuminkomen voor dat werk. Dit grijpt niet in op de flexibiliteit of de te werken uren. Daar hoeft niets in te veranderen. Als met stukloon wordt gewerkt, moet op redelijke wijze het wettelijk minimumloonniveau kunnen worden bereikt. Ik ga daar straks nog uitgebreider op in. Gevraagd is namelijk hoe je dat kunt vaststellen en wat dit

betekent voor mensen die langzamer zijn of die vanwege een handicap minder stuks per uur kunnen verwerken.

De PvdA-fractie vroeg op welke groep het wetsvoorstel betrekking heeft. Het heeft betrekking op iedereen die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf arbeid verricht op basis van een OVO. Dat is een contractvorm waarbij de ene partij zich jegens de andere partij verbindt om, anders dan uit hoofde van een arbeidsovereenkomst, werkzaamheden te verrichten die uit iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het doen vervoeren van personen en zaken. In feite is het dus een restcategorie. Al die andere, specifieke overeenkomsten kennen een eigen regime. Echte zelfstandigen zijn dus uitgezonderd.

De CDA-fractie vroeg welke sociaal ongewenste problemen we met het voorstel nu eigenlijk denken aan te pakken. Uitgangspunt is dat wie werkt, daarvoor het minimumloon hoort te kunnen verdienen. Het minimumloon is de maatschappelijk aanvaardbaar geachte tegenprestatie. Daarmee is een norm gesteld die voor iedereen geldt. Het is sociaal niet wenselijk dat een aanzienlijke groep mensen die afhankelijk is van inkomsten uit arbeid lager wordt beloond dan met dat minimumloon. Dat tast ook de betekenis van die norm aan. Eerlijk gezegd begeef je je ook op een hellend vlak als je daarbij onderscheid gaat maken tussen categorieën mensen of werkzaamheden. Het is tenslotte minimumloon. Vaak gaat het om mensen die in een kwetsbare positie verkeren, die afhankelijk zijn van één of enkele opdrachtgevers, die een slechte onderhandelingspositie hebben en die van daaruit ook moeilijk voor hun belang kunnen opkomen. Zij krijgen straks de bescherming van het wettelijk minimumloon.

De vraag van de CDA-fractie was vervolgens wat nu de gevolgen zijn voor de werkgelegenheid van met name oudere opdrachtnemers, en dan meer in het bijzonder de folderbezorgers. Het wetsvoorstel is van belang om constructies met onderbetaling te kunnen tegengaan. Werkgelegenheid en het creëren daarvan zijn van belang. Als werkgelegenheid tussen groepen verschoven wordt, doet dat niets af aan de betekenis van de norm. Oudere opdrachtnemers hebben net als iedereen recht op een fatsoenlijke beloning. De WML legt daarbij de ondergrens vast. Die norm hoort dus ook te gelden voor folderbezorgers. Waarom zouden zij anders zijn dan de postbezorgers? Het minimumloon voor iemand van 23 jaar of ouder is € 8,57 per uur. Op dit moment ontvangen zij vaak niet meer dan het minimumloon van een 17-jarige, dat € 3,39 per uur bedraagt. Dat ligt ver onder wat in de rest van de samenleving aanvaardbaar wordt geacht. Ik heb moeite met de gedachte dat men ouderen maar moet onderbetalen onder dreigement van ontslag en vervanging door een jonger iemand. Die kant moeten we niet opgaan. De consequentie van die manier van redeneren zou juist zijn dat je het minimumloon voor alle ouderen gaat verlagen tot het niveau van het minimumjeugdloon. Ik denk niet dat we in Nederland die kant op moeten gaan.

Daarnaast moet niet over het hoofd gezien worden dat ouderen vaak langer in dienst blijven dan jongeren, of meer uren beschikbaar zijn. Ook kunnen ze op andere uren worden ingezet dan jongeren, zijn ze ervarener en hebben ze minder begeleiding nodig. Ze zijn dus aantrekkelijk voor de sector. Ik kan niet in de toekomst kijken. De stelling die met grote stelligheid gebracht wordt, namelijk dat ouderen massaal worden vervangen, vind ik vooralsnog voorbarig.

Het feit dat het om nevenwerkzaamheden gaat, is op zichzelf niet doorslaggevend. Ook inkomsten uit nevenwerkzaamheden kunnen noodzakelijk zijn om in normale levensbehoeften te kunnen voorzien. Bovendien combineren mensen meerdere banen van korte duur, zodat ze, als je alles optelt, een volle werkweek hebben. Je kunt dan niet blijven spreken van zogenaamde nevenwerkzaamheden, waarvoor een beloning volstaat die aanzienlijk onder het wettelijk minimumloon ligt.

Gevraagd is hoe ik aankijk tegen verdringing. Dat risico is altijd aanwezig. Ook nu zien we dat er werkgevers zijn die bij voorkeur jongeren in dienst nemen, omdat dan een lagere beloning volstaat. Denk maar aan de vakkenvullers in de supermarkt. Toch heeft dit er niet toe geleid dat het minimumloon voor ouderen wordt verlaagd, in de hoop dat ze dan bij de supermarkt in dienst komen. Ik vind dit dus geen reden om te accepteren dat het minimumloon als geheel omlaag zou moeten. Iedereen die arbeid verricht op een manier die feitelijk, maar ook maatschappelijk gelijkgesteld moet worden met een arbeidsovereenkomst, heeft recht op het wettelijk minimumloon. Daarnaast zullen ook werkgevers zich realiseren dat ouderen vaak langer in dienst blijven, in sommige opzichten betrouwbaarder zijn, meer ervaring hebben, en van al die andere voordelen van oudere werknemers die ik net opnoemde. Dat zijn factoren die ook meetellen.

De VVD vroeg hoe het zit met de toepasselijkheid van de WML op oppassende oma's. Ook werd nog even het voorbeeld uit de Tweede Kamer genoemd van de auto-wassende neefjes. Bij oma's die komen oppassen, is er veelal geen sprake van een overeenkomst van opdracht. De oma past op omdat ze dat belangrijk vindt, en leuk om te doen. Er is geen opdracht of verplichting tot nakoming waar oma aan kan worden gehouden. Er is geen juridische verbintenis in de zin van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Er kan natuurlijk iets als dank worden gegeven, maar dat hoeft niet gelijkgesteld te worden aan loon. Zoals ik in een brief aan de Tweede Kamer daarover heb uitgelegd, is er in die situatie geen overeenkomst van opdracht en is de wet dus niet van toepassing.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Ik bedoel natuurlijk die oma's die er wel voor betaald worden. Zoals de minister weet, werden daar een aantal jaren geleden ook kinderopvangtoeslagen voor betaald. Vroeger hadden we de oma's die dit voor niks deden, maar nu hebben we de oma's die betaald worden uit de kinderopvangtoeslag. Die categorie had ik op het oog.

Minister **Asscher**:

Dat is inderdaad een andere categorie. Daar zal ik zo op ingaan. Dat gaat over de kinderopvang- en de gastoudersector. De sporadisch oppassende oma, en zelfs de oma die met regelmaat op kleinkinderen past – het woord oma lijkt dat te suggereren – vallen niet onder de overeenkomst van opdracht. Dat mensen werk doen en tegelijk ook oma zijn, doet niets af aan de vraag of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag van toepassing is.

Als die overeenkomst van opdracht niet van toepassing is op oma, is ook geen sprake van administratieve lasten. Dat is anders als iemand naast zijn hoofdberoep klussen doet waarbij wel echt sprake is van een opdracht. Dat is zo als iemand bijvoorbeeld wordt ingehuurd om een bepaald advies uit te brengen of een dagvoorzitterschap te bekleden. Daar hoort een reële beloning bij. In

dat geval is er wel sprake van een overeenkomst van opdracht, en is de WML van toepassing. Over het algemeen is dat overigens niet problematisch. Het feit dat het bijkomstig werk betreft, is nog geen reden om het van de wet uit te zonderen. De regering meent dat voor alle arbeid een minimumloon zou moeten worden betaald, tenzij er echt sprake is van zelfstandig ondernemerschap. Dat is een uitgangspunt dat, meen ik, ook gestoeld is op een in Nederland algemeen aanvaard principe. Voor dat uitgangspunt is niet relevant of men van het loon dat men ontvangt economisch afhankelijk is, of het gaat om een bijverdienste, of om iets extra's achter de hand te hebben. Daar gaan we niet over. Zo liberaal moeten we denk ik ook zijn. De reden waarom mensen het werk doen, doet niets af aan het feit dat het minimumloon betaald moet worden als dat hun werk is of als ze ervan afhankelijk zijn.

Met een criterium van vijf uur en ten minste drie maanden creëren we toch weer een mogelijkheid om de wet te ontduiken en om mensen minder te betalen dan het minimumloon. Dat staat haaks op de bedoeling van de wetswijziging.

De VVD vroeg of uitgevers straks het wettelijk minimumloon moeten gaan betalen aan professoren die naast hun hoofdberoep een stuk schrijven of een lezing geven. Een ander voorbeeld is de columnist of de schrijver van ingezonden stukken in de krant. De omschrijving van de OVO is opgenomen in artikel 7:400 BW. Daar is onder meer het uitgeven van werken van uitgesloten. Daarvoor geldt de uitgeefovereenkomst. Die is verder vormvrij. Dat betekent in ieder geval dat geen sprake is van toepassing van het wettelijk minimumloon. Die professor kan dus gewoon blijven publiceren. Hetzelfde geldt voor de columnist.

De VVD vroeg eveneens hoe de grens in beroep of bedrijf wordt bepaald. Dat is immers een open begrip. Mensen die met een OVO werken in de uitoefening van beroep of bedrijf, vallen ook in de nieuwe situatie buiten de reikwijdte van de wet. Dat wil zeggen dat men gericht is op het maken van winst. Dit betekent dat het begrip samenvalt met het begrip "ondernemer" voor de inkomstenbelasting. Concreet betekent dit dat mensen die door de Belastingdienst als ondernemer worden beschouwd in ieder geval buiten de werkingssfeer van de WML blijven vallen. Of men ondernemer is, hangt van veel factoren, zoals de vraag of men voor eigen rekening en risico opereert, of er sprake is van een gezagsverhouding et cetera. De Belastingdienst beoordeelt bij de vraag of sprake is van ondernemerschap elk geval op grond van de specifieke omstandigheden in onderlinge samenhang.

Mensen hebben de mogelijkheid om vooraf bij de Belastingdienst een kwalificatie van de arbeidsrelatie te vragen. Op grond van de door de opdrachtnemer aangevoerde feiten en omstandigheden geeft de Belastingdienst een Verklaring arbeidsrelatie, een VAR, af. Die VAR zal dienen als uitgangspunt bij de handhaving op de WML. Indien een werkende in bezit is van de VAR, zal men ervan uitgaan dat die persoon ondernemer is en dus werkt in de uitoefening van beroep of bedrijf. Belangrijk is dat de VAR wordt afgegeven op grond van door de opdrachtgever aangevoerde feiten. Indien die niet blijken te kloppen, kan de Belastingdienst achteraf de kwalificatie aanpassen.

De SP-fractie vraagt wat wij gaan doen voor zzp'ers die wel handelen in beroep of bedrijf en soms toch ook kwetsbaar zijn. Ook mensen die wel fiscaal ondernemer zijn en meerdere opdrachtgevers hebben, kunnen het

heel lastig hebben, zeker in tijden van crisis. Het blijft echter van belang onderscheid te maken tussen echte zelfstandigen en schijnzelfstandigen. Als mensen formeel ondernemer zijn, maar er in feite sprake is van een dienstbetrekking, spreken we van schijnzelfstandigen. Die mensen zijn bij uitstek kwetsbaar en die constructie is in strijd met de wet. Hiertegen treedt het kabinet op. Ik verwijs daarbij naar de maatregelen rond misbruik van de VAR, die zijn aangekondigd door de staatssecretaris van Financiën. Als geen sprake is van schijnzelfstandigheid en mensen dus daadwerkelijk ondernemer zijn, gaan wij ervan uit dat mensen kiezen voor hun eigen verantwoordelijkheid en het daarbij behorende risico. Daarbij is de rol van de overheid kleiner, al heeft het kabinet wel degelijk ook aandacht voor die groep. Onlangs is een plan voor pensioenen voor die groep gepresenteerd.

De OSF vraagt of het geen aanbeveling verdient de vluchtroute dicht te timmeren waarlangs oudere werknemers zouden kunnen worden vervangen door jongeren. Uiteindelijk is het natuurlijk aan werkgevers om in hun personeel te voorzien. De overheid kan werkgevers niet voorschrijven of zij een ouder of jonger iemand in dienst nemen of aan welke kenmerken iemand moet voldoen. Als je dat al zou willen, dan kun je dat nog niet dichttimmeren. Ik denk dat werkgevers wel degelijk ook rekening houden met de ervaring en de voordelen van oudere werknemers. Ik denk dat het ook een verkeerd signaal zou zijn om ter bescherming van ouderen met elkaar goed te vinden dat ze een lager inkomen, zelfs onder het wettelijk minimumloon, zouden moeten verdienen. Dat lijkt mij, juist in deze tijd, niet het goede signaal. Ik denk dat werkgevers ook gevoelig zijn voor het feit dat ze er baat bij hebben om in sommige gevallen ook oudere werknemers te hebben.

De fractie van de Partij van de Arbeid vraagt of ik vrees dat mensen die een niet-gangbare productiviteitsnorm kunnen of willen halen, hiermee uit het arbeidsproces worden gestoten. Dit is een belangrijke vraag, die ook de VVD-fractie stelde. Het antwoord is nee. Ik deel die vrees niet. Het blijft juist mogelijk dat mensen die om wat voor reden dan ook langzamer werken onder de overeenkomst van opdracht werken. Er is geen enkele reden waarom ze het arbeidsproces zouden moeten verlaten. Het wetsvoorstel verandert niets voor die mensen. Daarin geldt dat ze langer kunnen doen over de bedongen arbeid, zonder dat ze de extra gewerkte tijd uitbetaald hoeven krijgen. Dit is inherent aan stukloon. De gemiddeld presterende werknemer moet het wettelijk minimumloon per uur kunnen verdienen. Als iemand, al dan niet uit vrije wil, minder dan gemiddeld presteert, volstaat, omgerekend naar de benodigde tijd, dus een lager loon. Het gaat erom dat de gemiddelde werknemer met stukloon het wettelijk minimumloon moet kunnen verdienen. Als je langzamer werkt, als je een beperking hebt of als je ouder bent en het om die reden rustig aan wilt doen, dan staat dit wetsvoorstel dat niet in de weg. Het stelt de norm dat een gemiddeld producerende werknemer het wettelijk minimumloon moet kunnen verdienen.

Gaan bedrijven door het wetsvoorstel afscheid nemen van jongeren met een handicap en spoort dit wel met het beleid voor Wajongers? Nee, werkgelegenheid en het creëren daarvan zijn cruciaal, zeker voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel doet daaraan niets af. Met de Participatiewet wordt productiviteitsverlies gecompenseerd tot aan het niveau van het wettelijk minimumloon. We hebben met sociale partners afge-

sproken dat er in de cao's loonschalen komen voor juist die groep. Dit wetsvoorstel is erop gericht om te kunnen optreden tegen onderbetaling van groepen die geen zelfstandig ondernemer zijn en niet de bescherming kennen van een arbeidsovereenkomst. De bedoelde groep komt hierdoor dus niet in het geding.

De VVD-fractie vraagt of ik overweeg het wetsvoorstel aan te passen, juist vanwege die criteria van de vijf uur en de drie maanden. Het antwoord is nee. Dat blijkt wel uit de vorige antwoorden. Degenen die nu geen minimumloon ontvangen, maar straks wel, zijn grosso modo de opdrachtnemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die slechts voor een of enkele opdrachtgevers werken, die een contract hebben waarin staat dat ze de arbeid niet persoonlijk hoeven te verrichten, maar dat in feite wel moeten doen, of die een heel kortlopend contract hebben of een contract voor slechts enkele uren per week. We hebben in de criteria inzake persoonlijkheidsvereisten, minimale duur en minimale omvang juist geschraapt om te voorkomen dat men de WML gaat omzeilen door die criteria weg te contracteren. Hoe minder criteria, hoe minder mogelijkheden om de wet te omzeilen. Uitgangspunt blijft dat het wettelijk minimumloon redelijk is voor wie arbeid verricht, of dit nu 40, 20 of 2 uur per week is. Laten wij ook niet vergeten dat we in het verleden voorbeelden hebben gezien waarbij postbezorgers bij één bedrijf zo werden gecontracteerd dat ze gemiddeld 4,5 uur per week werkten om daarmee maar onder het criterium te blijven. Dat werk werd simpelweg gesplitst in eenheden om gebruik te kunnen maken van die uitzondering om maar niet het wettelijk minimumloon te hoeven betalen.

Hoe ik ben gekomen tot een afronding van 33.000 naar 50.000 opdrachtnemers, vroegen verschillende Kamerleden. Het gaat hier om schattingen, dus ook afronding is hachelijk. Het is niet de goede term die ik heb gebruikt in de memorie van antwoord. Het aantal is berekend op basis van grove percentages naar aanleiding van het onderzoek uit 2011, dat op zichzelf een momentopname is. Zoals gebruikelijk gelden daarvoor allerlei marges voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten. Er is berekend dat het om 33.000 opdrachtnemers extra ging. Daarbij moet je optellen dat ook in andere sectoren opdrachtnemers actief zijn en dat het om een niet-statistisch bestand gaat. Juist vanwege die andere sectoren leek het ver antwoord om een hogere schatting te maken, maar het kan ook 40.000 of 60.000 zijn. We weten dat niet precies. Maar die orde van grootte, dus tienduizenden opdrachtnemers, houd ik staande. "Afronding" was hier niet het juiste woord.

Hoeveel kranten kan een bezorger eigenlijk bezorgen, vraagt de VVD-fractie. Hoe moet de werkgever een betrouwbare urenregistratie bijhouden bij werk dat op afstand wordt verricht? Het is heel belangrijk om aan te geven dat de angstbeelden van allerlei extra lasten die hier opdoemen echt niet gerechtvaardigd zijn. Ook thans is het praktijk dat krantenbedrijven moeten bekijken hoeveel kranten men in een uur kan bezorgen, per dag en per bezorgwijk. Die systemen zijn er al. Die gebruiken de dagbladen al. De branche heeft dat ook laten weten. Kranten liggen 's ochtends vroeg op het distributiepunt en moeten voor 7.00 uur in de bus liggen, anders gaan alle abonnees bellen. Die staan dan op en willen de krant bij het ontbijt. Als er te veel klachten komen, overweegt men zo nodig om de bezorgwijk aan te passen. Dus ook nu al weten de krantenbedrijven precies hoeveel kranten er door hoeveel mensen in welke wijken kunnen worden bezorgd. Het is

een systeem dat werkt, dat toepasbaar is in de praktijk en kennelijk voldoet. Bij werken op afstand zullen opdrachtgever en opdrachtnemer een duidelijke afspraak moeten maken over het bijhouden van het werk. Dat is ook een kwestie van vertrouwen dat hoort bij werken onder overeenkomst van opdracht. Een ervaren opdrachtgever kan ook een inschatting maken van de uren die een opdrachtnemer nodig heeft voor zijn opdracht.

De SP-fractie vraagt hoe ik denk bedrijven die de grens opzoeken duidelijk te maken dat met deze wet een vorm van oneigenlijke concurrentie wordt beëindigd en wat voor sancties er zijn bij nalatigheid. Die bedrijven moeten met de inwerkingtreding van de WML gaan betalen. Vanaf de inwerkingtreding moeten ook die personen het wettelijk minimumloon gaan ontvangen. Als bedrijven onderbetalen, ontvangen ze net als andere bedrijven die over de schreef gaan een WML-boete. Die norm moet helder zijn. Wij zullen daarover, indien de Kamer instemt met het wetsvoorstel, duidelijker gaan communiceren en duidelijk maken hoe het zit. Ik kom zo nog terug op de vraag of wij dit allemaal wel kunnen handhaven en of het dan wel gaat werken.

De OSF vraagt of het nu niet mogelijk is om een juridische relatie tussen opdrachtgever en -nemer nog preciezer te omschrijven, zodat helderder wordt wanneer zaken juridisch afdwingbaar zijn en wanneer niet. In mijn ogen biedt artikel 7.400 BW al een vrij duidelijke omschrijving van de overeenkomst van opdracht. Er wordt aangegeven dat het gaat om een relatie waarbij arbeid tegen beloning wordt verricht en een aantal vormen van arbeid is uitgesloten. Ik noemde net al de uitgifteovereenkomst in antwoord op vragen van de VVD-fractie. Bij de OVO is het van belang dat het gaat om het aangaan van een juridische verbintenis, die in beginsel dus moet worden nagekomen. Juist de mogelijkheid om nakoming af te dwingen, hetgeen geldt voor alle verplichtingen die uit de OVO voortvloeien, maakt ook dat hulp in familieverband, zoals de oppassende oma – daar heb je haar weer – en ook een aantal andere activiteiten evident buiten de reikwijdte van de OVO vallen. Dat geldt dus ook voor burenhulp, vriendendiensten, autowassen en een heitje voor een karweitje. Bij wat wel of niet onder de OVO valt, gaat het om wat in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is en moet worden verondersteld als het juridisch afdwingbaar is om de overeenkomst te laten nakomen.

De heer **De Lange** (OSF):

Het antwoord van de minister stelt me enigszins gerust, op één punt na: we praten wel over een categorie mensen die, als een overeenkomst zoals op papier gezet niet wordt nagekomen, niet heel snel naar de rechter stapt. Alereerst niet vanwege het feit dat men in het algemeen de kennis mist om die stap te kunnen maken, en verder omdat de daaraan verbonden sores belemmerend zijn. Het zou dus heel jammerlijk zijn als we proberen op zich heel goede wetgeving te maken die om dit soort redenen niet kan worden geëffectueerd.

Minister **Asscher**:

Dat ben ik zeer met u eens. Juist een publieke norm als het wettelijk minimumloon is nodig voor die mensen, die niet in rechte hun gelijk kunnen halen. Ik doel op de bezorger aan de onderkant van de arbeidsmarkt die het niet voor het kiezen heeft en die het dus maar accepteert. De Wet op het minimumloon is er nou juist voor bedoeld om iets wat eigenlijk in private verhoudingen wordt vastge-

steld – de beloning van arbeid, ongeacht of het een arbeidsovereenkomst is of niet – te normeren op een bepaald maatschappelijk aanvaardbaar geacht minimum. Juist omdat zo iemand niet naar de rechter kan lopen om aan hem de vraag voor te leggen of zijn werk gelijkgesteld had moeten worden aan een dienstbetrekking, en of er dus nog wel sprake is van redelijkheid, is de norm belangrijk. Daarom is het belangrijk dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, daarmee duidelijk makend dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de hoeveelheid werk die iemand doet en het type werk. Vervolgens is het van belang om aan opdrachtgevers en werkgevers duidelijk te maken dat die norm in heel Nederland geldt, uitgezonderd de echte ondernemers, die op winst gericht zijn, die daar willens en wetens voor kiezen en die dat risico kunnen nemen. Dan houd je nog een grijs gebied over van zzp'ers die zich wel zo noemen, maar het eigenlijk niet zijn. Daar moeten we ook achteraan. Maar die norm is van belang, juist vanwege de door de heer De Lange genoemde redenen. Het probleem zit op zichzelf niet in onduidelijkheid over wat een overeenkomst of een opdracht is, het zit hem erin dat de uitzonderingen van de WML nu te breed zijn: persoonlijk verricht, wat kan er worden weg gecontracteerd, ten onrechte en de uren- en maandvereiste.

De VVD stelt een belangrijke vraag, juist vanuit het perspectief van de VVD om tot een hoop ik positief oordeel over het wetsvoorstel te kunnen komen. Wat is een productienorm en leidt zo'n norm niet alleen maar tot bureaucratie en administratieve lasten? Dat is een zorg die ik heel goed begrijp, maar dat is niet het oogmerk van de wet. Bij stukloonbetaling gaat het erom dat men binnen de tijd die redelijkerwijs met de uitvoering van de verrichte arbeid gemoeid is, het minimumloon kan verdienen. Zo staat dat in de wet, en dat is op zichzelf niet nieuw, maar al jaren praktijk. Wie arbeid verricht voor een ander heeft aanspraak op het minimumloon. Als dat per uur wordt betaald, is dat een duidelijke norm, maar als de werkgever ervoor kiest om de beloning afhankelijk te stellen van de verrichte arbeidsprestatie – dat is stukloon – moet hij wel inzichtelijk kunnen maken dat het uurloon kan worden verdiend. Ook bij stukloon geldt dat transparant moet zijn wat men gaat verdienen. Dat kun je niet afdoen als bureaucratie of als overbodige administratie, want de werknemer heeft er simpelweg recht op om te weten wat hij eigenlijk moet presteren om het minimumloon te ontvangen en hoeveel hij aan het eind van de maand zou hebben verdiend als hij normaal zijn werk doet.

De term "redelijkerwijs" is natuurlijk een kwalitatieve norm: wat de een redelijk vindt, hoeft dat voor de ander niet te zijn. Als een substantieel deel van het personeel omgerekend naar een totale werktijd niet aan het wettelijk minimumloon kan komen, dan kun je daaruit afleiden dat de norm kennelijk niet redelijk is. Handhaving bij stukloon is niet eenvoudig, dat is waar, want het gaat uiteindelijk om de feitelijke omstandigheden van het werk en bij het bedrijf. Als tijdens een inspectie blijkt dat een deel van het personeel minder dan het wettelijk minimumloon ontvangt, zal de Inspectie SZW gebruikmaken van de productienorm en zo hoor en wederhoor toepassen. Bij klachten van werknemers zal de inspectie gebruikmaken van onderbouwingen die werknemers geven. Een oordeel vormen is niet eenvoudig, maar het is wel hoe het nu al in de praktijk werkt. Het wetsvoorstel brengt daar op zichzelf geen verandering in aan. Er zijn ook niet allerlei berekeningen voor nodig. Als het redelijk is, zit daar verder geen

vormvereiste aan. Pas als er klachten komen, moet in alle redelijkheid via hoor en wederhoor worden vastgesteld of een gemiddelde werknemer met een gemiddelde productie het minimumloon moet kunnen verdienen. Het gaat er bij de toepassing van stukloon om dat iemand die in een normaal tempo doorwerkt en een bepaalde ervaring heeft, voldoende kan produceren om het minimumloon te ontvangen. Dat staat mensen die harder en/of sneller werken en meer willen verdienen niet in de weg. Sommige mensen vinden dat juist prettig, en dat kan. Het is niet bedoeld als een maximum, maar als een minimum voor een gemiddelde werknemer. Als mensen om medische redenen of uit vrije wil in een langzamer tempo willen werken, dan kan dat. Dat doet niets af aan de redelijkheid van de norm. Dat is ook een kwestie van goed werkgeverschap. De WML bepaalt de minimale norm en de werkgever moet duidelijk maken dat hij aan die norm voldoet en hij moet transparant zijn over wat hij verwacht. PostNL geeft daaraan invulling door er rekening mee te houden bij de eisen die ze stellen aan hun personeel. Zij kunnen naar eer en geweten laten zien dat iedereen op een gemiddelde manier het wettelijk minimumloon kan verdienen.

De VVD vraagt hoe bij meer creatieve en inspiratiegebaseerde werkzaamheden een gemiddelde productie kan worden bepaald, en hoe de inspectie dat gaat controleren. Is een prestatienorm in een willekeurige sector eigenlijk redelijk? Bij stukloon gaat het erom dat men binnen de tijd die redelijkerwijs met de uitvoering van de verrichte arbeid is gemoeid, het wettelijk minimumloon kan verdienen. Zo staat het in de wet. Dat gaat ook op voor creatieve en inspiratiegebaseerde werkzaamheden. Het is aan de werkgever om te bepalen, wat de gemiddelde productie van een werknemer is. Controle daarvan door de inspectie is arbeidsintensief, want de norm kan per werkgever verschillen. De verwachting is ook niet dat het leidt tot massale controles of klachten. De verwachting is helemaal niet dat de regels op grote schaal worden overtreden. Ik denk dat zeker in die sectoren de bestaande praktijk helemaal niet is dat mensen onder het wettelijk minimumloon worden betaald, maar eerder ver daarboven. Mijn verwachting is dat de groep kwetsbare opdrachtnemers zich in andere sectoren bevindt, zoals in de bouw, de horeca en de bezorging, waar je wel vrij eenvoudig kunt vaststellen of mensen worden onderbetaald. In de praktijk blijkt het nog lastig genoeg om met stukloon om te gaan, en daarom laat ik in het kader van de aanpak van schijnconstructies nog onderzoeken, hoe in de praktijk met stukloon wordt omgegaan. De resultaten krijgt de Kamer vanzelfsprekend, maar dit is een inschatting zoals ik haar nu maak.

De VVD vraagt ook waarom we artikel 2, lid 3 hebben gehandhaafd. Dat is geen principiële kwestie, maar een reliek van de oude arbeidscontractanten, waarvoor het wettelijk minimumloon niet nodig was, omdat ze voor de overheid werkten. Ik had dat kwartier extra schorsing nodig om die vraag te kunnen beantwoorden en de Kamer in staat te stellen, de Olympische race te bekijken. De enige categorie die daar nu nog onder valt, is die van vakantiekrachten die worden opgeroepen als toezichhouders in zwembaden tijdens vakantieperiodes, in opdracht van de overheid. Ze verdienen daarvoor uiteraard wel het wettelijk minimumloon. Die uitzondering is erin gebleven, omdat een aantal andere artikelen werd gewijzigd, maar ze had er ook best uit gekund. Als de VVD bezwaar maakt tegen die uitzondering, wil ik zelfs toezeggen die uitzon-

## Asscher

dering er bij de eerstvolgende gelegenheid uit te halen, want het is verder niet nodig. Het is echt een reliek.

De Partij van de Arbeid vraagt hoe de inspectie, gegeven de arbeidsintensiviteit en de complexiteit, haar rol behorend bij het voorliggende wetsvoorstel denkt te kunnen vervullen. Het klopt dat handhaving van het wettelijk minimumloon per definitie al lastig en intensief is. Dat toont de praktijk nu al aan. Ik ben al in het kader van het Project aanpak schijnconstructies bezig om de WML verder te verbeteren, duidelijker te maken en handhaving en naleving te verbeteren. We hebben voor de Kerst jurisprudentie te verwerken gekregen die ongunstig is. Daar moeten we ons niet bij neerleggen. Als je met elkaar een norm stelt en je komt erachter dat die norm geschonden wordt, dan moet er ook een sanctie volgen. In de Tweede Kamer is hierover een amendement van CDA en D66 aangenomen om na vijf jaar te gaan evalueren, en daarbij kunnen we het effect op de handhaving als zodanig meenemen. De inspectie zal mij tijdig informeren als het tot problemen leidt. De intensiviteit van de handhaving doet op zichzelf weinig af aan de norm. Die norm zal veel goede werkgevers en goede opdrachtgevers zover brengen om óf hun praktijk gestand te blijven doen, waarin mensen gewoon wettelijk minimumloon of meer verdienen, óf hun praktijk daarop aan te passen. Werkgevers en opdrachtgevers hebben een reputatie: ze willen zich aan de wet houden. Het is dus niet uitsluitend afhankelijk van de hoeveelheid onderzoeken of sancties of men zich aan de wet houdt. Gelukkig niet, want dat zou bijvoorbeeld in het verkeer tot onverwikkelijke uitkomsten leiden. Zo zit het recht niet in elkaar. Dat is het belang van deze norm die we hier vaststellen: ze moet gelden voor iedereen. Ik verwacht dat werkgevers en opdrachtgevers zich daaraan willen houden.

### Mevrouw Sent (PvdA):

Onze vraag was of de inspectie de middelen heeft om adequaat te handhaven. Vijf jaar lijkt ons te laat om in te grijpen door die middelen ter beschikking te stellen, als additionele middelen nodig zijn.

### Minister Asscher:

De inspectie heeft als prioriteit het aanpakken van schijnconstructies. Daartoe worden extra mensen aangetrokken, ongeveer 35 extra fte's, specifiek gericht op het bestrijden van schijnconstructies. Kun je daarmee alle misstanden aanpakken? Natuurlijk niet. Daarvoor zal nodig zijn dat ook private partijen zich weren, dat het maatschappelijk debat plaatsvindt, dat het normbesef toeneemt en dat werknemers of opdrachtnemers zelf gaan klagen als zij het gevoel hebben dat hun rechten geschonden worden. Die capaciteit neemt dus toe. Het handhaven van de Wet minimumloon is ook nu al ingewikkeld en complex. Toch vinden we dat belangrijk, omdat daar zo'n evidente minimumnorm wordt geschonden. Als het cao-loon niet wordt betaald, wordt ook een norm geschonden, maar als niet eens het wettelijk minimumloon wordt betaald, is er al heel snel sprake van oneerlijke verdringing en uitbuiting. Wij vinden die zaken dus belangrijk. Daar verandert dit niets aan. Sterker nog: dit maakt duidelijker dat die norm voor iedereen geldt en dat het voor bedrijven die willens en wetens het minimumloon willen ontduiken, geen oplossing kan om dan maar onder OVO te gaan werken en contracten te splitsen in "4,5-uurswijken".

De SP heeft in dat verband gevraagd wat we op dit punt kunnen verwachten van de inspectie en hoe we ervoor kunnen zorgen dat de wet tanden krijgt. De inspectie werkt risicogericht. Dat betekent dat zij op zoek gaat naar sectoren waar misstanden zijn, waar veel signalen over komen en waar zij dingen aantreft die niet horen. Daarnaast wil zij op het punt van de OVO reactief gaan handhaven, dus klachten gaan oppakken. De inschatting is dat dit op zich past binnen de werkwijze van de inspectie en dat dit de inspectie eerder sterker maakt omdat men zich niet kan verschuilen achter de overeenkomst van opdracht. Over de resultaten daarvan wordt de Kamer jaarlijks geïnformeerd in het jaarverslag van de inspectie, maar omdat we de hoogste prioriteit geven aan de aanpak van schijnconstructies en omdat we met deze wet aangeven dat het ook een schijnconstructie is als je de OVO misbruikt om niet het wettelijk minimumloon te betalen – nogmaals: de echte ondernemers uitgezonderd – is mijn gevoel dat het hierdoor eerder eenvoudiger wordt om erop af te gaan dan bij het voortbestaan van die uitzondering. Dat geldt niet voor de zaken op zich, want die zijn altijd ingewikkeld.

Hoe toetst de inspectie wat het minimumloon is bij stukloon? Dat was een vraag van de PvdA. Daar heb ik zojuist het een en ander over gezegd. Het gaat om de tijd die een gemiddeld productieve werknemer nodig heeft voor het gereed maken of afleveren van het betreffende product of de betreffende prestatie; dat is de zogenoemde norm. Als na hoor van de werkgever en wederhoor van de werknemers blijkt dat de gestelde norm niet redelijk is, zal de inspecteur zelf de redelijke norm moeten bepalen en beargumenteren. Dan zal men verder met die norm werken om vast te stellen of conform de WML is betaald. In de praktijk blijkt het lastig om vast te stellen of een norm redelijk is. Daarom laten we dat onderzoeken in het kader van de aanpak van schijnconstructies nog doen.

De PvdA vreest dat in de handhaving allerlei aanvullende eisen zullen worden gesteld die aanzienlijke administratieve verplichtingen met zich mee zullen brengen. Nee, die vrees heb ik niet. Aan de kant van de inspectie is het tijdloonde onderzoek al arbeidsintensief en er worden geen aanvullende vormvereisten aan de werkgevers gesteld. Ik zal straks nog iets zeggen over de uurloonadministratie, waar zorgen over bestaan. Ik denk dat ik die vrees kan wegnemen voor de Kamer.

De PvdA en de SP hebben gevraagd waarom wel opdrachtnemers maar niet de verplichte werknemersverzekeringen hieronder vallen. Dit wetsvoorstel regelt dat iedere opdrachtnemer die geen echte zelfstandige is, recht krijgt op het wettelijk minimumloon. Hij valt, onder voorwaarden, ook nu al onder de werknemersverzekeringen in gevallen waarin sprake is van een fictieve dienstbetrekking. Degene die persoonlijke arbeid verricht op doorgaans ten minste twee dagen per week tegen een bruto-inkomen dat doorgaans over een week ten minste twee vijfde zou zijn van het wettelijk minimumjeugdloon, heeft een fictieve dienstbetrekking en is dus verzekerd. Dit wetsvoorstel is een eerste stap. Ik heb in het actieplan voor het bestrijden van schijnconstructies aangekondigd te zullen bekijken of ook andere vormen van bescherming kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door het voor opdrachtnemers makkelijker te maken om zich te beroepen op het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst. Dat kan ook helpen bij het bestrijden van die schijnconstructies.



Het is niet de bedoeling om de opdrachtovereenkomst geheel gelijk te stellen met de arbeidsovereenkomst. Het zijn twee aparte contractvormen, met een eigen functie op de arbeidsmarkt en een eigen functie in de economie. Het is dus niet logisch om alle regelgeving gelijk te trekken. Als ik er echter toe word aangemoedigd om daadwerkelijke schijnconstructies buiten deze wet verder aan te pakken – dit is immers een eerste stap, die op zich een zeer normale norm vastlegt – ben ik niet van plan om de OVO de facto op te heffen. Daar is volgens mij ook niet voor gepleit. Die contractvorm blijft nuttig op de arbeidsmarkt. Wel ben ik van plan om daar waar inderdaad sprake is van schijnconstructies, te bekijken wat er nog meer mogelijk is. Dat was ook een van de afspraken in het sociaal akkoord met de werkgevers en de werknemers.

De SP vroeg hoe we gaan zien dat dit effectief wordt. Er is voorzien in een inwerkingtredingstermijn van zes maanden. In die tijd zullen we uitgebreid aandacht besteden aan de nieuwe wetgeving en aan de verplichtingen die zij met zich meebrengt. Ik denk dus dat de opdrachtgevers zich aan de nieuwe wet, aan de nieuwe regelgeving, zullen houden. De Inspectie SZW komt tijdens de inspectie ook opdrachtnemers tegen en zal in dat geval controle op beloningen uitvoeren. Ook meldingen over onderbetaling van opdrachtnemers zullen dan in onderzoek worden genomen. Het belangrijkste blijft echter: als de Eerste Kamer met de Tweede Kamer en de regering zo'n norm vaststelt, horen daar sancties bij en is dat een maatschappelijk aanvaard minimum. De verwachting is dan dat de opdrachtgevers zich daar grosso modo aan zullen houden.

De VVD vroeg hoe de evaluatie eruit gaat zien. Is er een nulmeting en wat verwachten we ervan? De wet wordt over vijf jaar geëvalueerd. Dan wordt bekeken welke effecten de wet heeft gehad op werkgelegenheid en lonen. Er wordt dan ook bezien hoe de administratieve lasten uitpakken. Nogmaals: ik zal daar straks iets geruststellends over zeggen; althans, ik beoog daarmee iets geruststellends te zeggen. De precieze invulling van die evaluatie kan ik nu nog niet uit de doeken doen, want we moeten heel goed nadenken over de precieze vormgeving.

Het onderzoek uit 2011 kan wel dienen als een basis, als een nulmeting. Er is toen vrij uitgebreid gekeken naar het gebruik van de contractvorm van de overeenkomst van opdracht, de mate waarin die voorkwam in verschillende sectoren en de ontwikkelingen daarin. Dat zullen we de komende jaren bijhouden. We zullen uiteraard bijhouden wat de inspectie tegenkomt. We zullen bekijken wat we te weten kunnen komen over de misstanden, maar ook het beloningsniveau moet onderdeel uitmaken van de evaluatie. Het tegengaan van onderbetaling, het doel van de wet, is het belangrijkste punt voor de evaluatie. Er moet echter ook gekeken worden naar de administratieve lasten en eventuele verdringing. Dat was ook een wens van de indieners van het amendement in de Tweede Kamer.

De SP vroeg hoever we zijn met het wetsvoorstel voor de aanpak van schijnconstructies. Ik heb dit najaar de Eerste Kamer geïnformeerd over de voortgang van die aanpak en de wet aangekondigd. Er wordt op dit moment hard gewerkt aan het wetsvoorstel. Belangrijke elementen zijn de ketenaansprakelijkheid voor het cao-loon, het tegengaan van cao-ontduiking en het tegengaan van WML-ontduiking via onkostenvergoedingen en verrekeningen. Ik streef ernaar het wetsvoorstel zo snel mogelijk na het zomerreces bij de Tweede Kamer in te dienen; hopelijk gebeurt dat in augustus. Gelet op de brede steun die ik

hier en in de Tweede Kamer proef voor de bestrijding van schijnconstructies, reken ik op een snelle behandeling in de Tweede Kamer en, hopelijk dus kort daarna, ook hier, met u.

De SP kwam terug op mijn aankondiging dat ik juist de cao-ontduiking wil tegengaan. We hebben een speciaal team opgericht dat zich daarmee bezighoudt. De inspecteurs hebben daar een specifieke opleiding voor gehad. Een aantal onderzoeken zijn in volle gang. Het team bestaat nu uit negentien personen en wordt verder uitgebreid. Op verzoek van de sociale partners worden nog dit jaar vijftien onderzoeken gedaan naar cao-ontduiking. Dit gaat dus werken als ondersteuning van cao-partijen bij de civiele handhaving – het is natuurlijk civiel – van de cao-afspraken, maar het is ook belangrijk voor de algemene arbeidsmarkt. Als cao-afspraken op grote schaal ontduiken worden, leidt dat namelijk tot uitholling van de cao's, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing van werknemers.

De fractie van 50PLUS stelde een vraag over de AOW, die structureel verhoogd zou worden. In het pensioenakkoord was destijds inderdaad afgesproken dat de AOW tot 2028 met 0,6% verhoogd zou worden. Die verhoging werd gefinancierd door de afbouw van de M-kop, de mogelijkheid van koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen tot 2020 en vervolgens door de afbouw van de ouderenkorting, de heffingskorting voor 65-plussers. Met het Lenteakkoord werd afgesproken dat de afbouw van de M-kop en de ouderenkorting niet zou doorgaan, evenals de verhoging van de AOW, die daaruit gefinancierd zou worden. Zoals bekend zit er, wat dat betreft, de komende jaren nog het een en ander aan te komen.

De fractie van 50PLUS vroeg of ik het ermee eens ben dat, omdat 45 jaar geleden de wettelijke vakantietoelage voor werkenden op minimaal 8% werd gesteld, dit anno 2014 ook voor mensen met een AOW-uitkering zou moeten gelden en of ik bereid ben om onderzoek te doen naar de wenselijkheid en de mogelijkheid om alsnog een dergelijke toeslag te realiseren. Werknemers en veel uitkeringsgerechtigden krijgen 8% vakantiegeld. Daardoor lijkt het misschien alsof ouderen minder krijgen, maar dat is niet zo. Er is in het verleden voor gekozen om het maandelijkse bedrag van de AOW hoger vast te stellen en het vakantiegeld lager. Het totale nettobedrag aan AOW is gelijk aan het netto minimumloon, inclusief vakantiegeld. Hierdoor is gegarandeerd dat ouderen in totaal evenveel krijgen als het netto minimumloon, ook al krijgen zij minder vakantiegeld. Het is gewoon een andere berekeningswijze.

Ten slotte de vraag of die uurloonadministraties allemaal gedoe opleveren. Nee. Ook nu is het zo dat opdrachtgevers bijhouden wat voor werk hun opdrachtnemers doen, want daar moeten ze voor betalen, of het nu stukloon is of uurloon. Daar zijn geen verdere vormvereisten voor. Dat kan ook in een rekeningafschrift zijn, als je het hebt over particulieren. De meeste bedrijven die beroepsmatig werken met een overeenkomst van opdracht, hebben natuurlijk een systeem om bij te houden hoeveel werk hun opdrachtnemers doen en hoe zij daarvoor betaald worden. Verdere eisen worden daaraan niet gesteld. Dat maakt het ook mogelijk om te controleren of zij het wettelijk minimumloon betalen voor de werkzaamheden die verricht worden.

Dit waren de antwoorden in eerste termijn. Ik hoop zeer de zorgen bij de Kamer weggenomen te hebben. Ik hoop

## Asscher

ook dat het breed onderschrijven van het doel van de wet er in tweede termijn toe kan leiden dat de inbreng van de fracties misschien nog positiever wordt getoetst.

### De voorzitter:

Dank u wel. Dan zijn we nu toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer.

□

### De heer **Terpstra** (CDA):

Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor zijn heldere uiteenzetting ten aanzien van alle vragen die zijn gesteld. De visie van de minister op de rol van het minimumloon in het loongebouw kan ik geheel delen. Het is mij opgevallen dat de minister bij het beantwoorden van de vraag welke misstanden hij wil bestrijden, steeds weer begint met de post. Naar mijn idee is de post de enige sector waar men heeft geprobeerd het OVO-systeem over te plaatsen naar een sector die altijd in het loongebouw heeft geopereerd, om het zo maar te zeggen. Dan krijg je dus oneerlijke concurrentie van twee verschillende systemen naast elkaar. Daarin kan ik de minister helemaal volgen. Het streven om in de postsector een cao-systeem te handhaven kunnen wij volledig steunen.

Onze vraag is eigenlijk waarom sectoren die dat OVO-systeem altijd al hebben gehad, nu opeens ook hun systeem zouden moeten veranderen. De minister wijst steeds op schijnconstructies. Ook die strijd die de minister wil voeren, kunnen wij heel erg volgen, maar het lijkt ons toch heel sterk dat wij al die sectoren waar men dat OVO-systeem sinds jaar en dag heeft gehad, zoals bij de dagbladbezorgers, nu kunnen benaderen met het idee dat wij schijnconstructies gaan aanpakken.

Ik heb nog één vraag over de concrete beantwoording ...

### De heer **Kox** (SP):

Voorzitter. Misschien mag ik daarvoor een vraag aan collega Terpstra stellen. Hij hamert er steeds op dat het in de krantensector zo is geweest. Hij weet ook, zeker met zijn verleden in de vakbond, dat meermaals is geprobeerd om krantenbezorgers te organiseren, zodat zij af konden van het systeem dat zij wel de hele week werken, op ongunstige tijden, in weer en wind, en geen recht hebben op een minimumloon, laat staan op een cao-loon. Ik herinner mij dat ik zelf betrokken was bij acties van krantenjongens die een cao wilden. Dat is kennelijk in dit land veel te hoog gegrepen geweest. Zij kregen zelfs niet eens het wettelijk minimumloon. Het is niet zo dat iedereen er blij om was dat het was zoals het was. Krantenbezorgers hebben keer op keer geprobeerd met kleine of grotere acties, soms met steun van de vakbonden, soms op eigen kracht, om recht te krijgen op het minimumloon.

Er wordt nu geprobeerd om een grote groep voormalige postbodes, die nu postbezorger zijn, te beschermen. Dan wordt de vergelijking gemaakt met krantenbezorgers die feitelijk in dezelfde situatie zitten. Dan is het toch de taak van de wetgever om gelijke situaties op dezelfde manier te beoordelen? Gezien de eerste zin van de heer Terpstra dat hij zo graag iets meer geeft aan mensen die het harder nodig hebben dan hij, begrijp ik niet dat hij zegt dat zij niet onder deze nieuwe wet zouden mogen vallen, omdat het vroeger al zo was. Waar zit 'm dat in?

### De heer **Terpstra** (CDA):

Ik zou het logischer gevonden hebben om te zeggen dat wij het hele OVO-systeem niet accepteren. De minister zegt steeds dat hij het OVO-systeem wel accepteert, maar dat hij steeds meer elementen uit dat andere systeem – wat ik het loongebouw noem – probeert op te leggen aan die sector. Dat vind ik een beetje onlogisch. Vandaar onze vraag waarom dat moet gebeuren, juist nu in de sectoren waar het om gaat, de markt op langere termijn dreigt te verkleinen.

### De heer **Kox** (SP):

Volgens mij zegt de minister, net als iedereen, dat het OVO-systeem oké is, als wij het gebruiken voor datgene waarvoor het bedoeld is; op plaatsen waar je geen arbeidsovereenkomst wilt hebben en waar je geen aanneming van werk wilt hebben. Daar zouden we het voor moeten gebruiken. Sterker nog, daar werd het ook altijd voor gebruikt. Krantenbezorgers zaten er altijd onder omdat zij geen machtspositie hadden. Waarom zouden wij dan een op zichzelf goede regeling afschaffen, als wij het oneigenlijk gebruik op deze manier kunnen tegengaan? Het lijkt mij dat dit toch helemaal bij het CDA zou passen.

### De heer **Terpstra** (CDA):

Het komt op mij niet helemaal helder over om te zeggen dat het OVO-systeem oké is, maar dat we proberen steeds meer elementen van het cao-loongebouwen uit te breiden naar die sector. De heer Kox zegt eigenlijk ook: dit is het begin, maar hierna kom ik met pensioen en met sociale zekerheid. Dan kun je misschien beter zeggen dat je die constructie beter kunt opheffen. Zolang dat nog niet gebeurt, is mijn vraag of wij de post als argument mogen gebruiken het bij sectoren die het al hadden, af te schaffen.

### De heer **Kox** (SP):

Uit de cijfers van Sociale Zaken blijkt dat het gaat om pakweg 200.000 opdrachtnemers. Van die 200.000 zijn er een heleboel die blij zijn dat zij op deze manier een regeling kunnen treffen. We hoeven hen niet in de problemen te brengen door het OVO-systeem op te heffen. Het enige wat we moeten doen, is om het op te heffen als het wordt gebruikt voor iets waarvoor het niet bedoeld was. Dat lijkt mij een heel keurige oplossing. Dat hebben we toch steeds gedaan? Als het minimumloon ten onrechte ontrokken werd, hebben we toch met steun van het CDA een reparatie doorgevoerd?

### De heer **Terpstra** (CDA):

Een van de grootste verschilpunten tussen het CDA en de SP is altijd geweest dat wij ook willen kijken naar de effecten van zogenaamd sociaal beleid. Daar denken wij misschien iets genuanceerder over.

Ten aanzien van de uitvoering van de wet heb ik nog één vraag voor de minister. De vraag is in hoeverre oudere werknemers uit de arbeidsmarkt worden weggeconcentreerd. De minister zegt dat dit geen probleem is. Hij gaat uit van de gemiddelde productieve werknemer. Als men veel langzamer werkt of wil werken, dan is dat geen probleem, want dan gaat hij het minimumloon voor die groep weer verlagen. Mijn vraag is wie dat controleert.

Stel dat een krantenwijk of een folderwijk gemiddeld bij een productieve werknemer twee uur vraagt. Voor die twee uur moet het minimumloon worden betaald. Dan komt er een werknemer van 65 die dat in vier uur doet.

## Terpstra

Dan zegt de minister dat de concurrentiepositie niet wordt verslechterd en dat die groep zelf mag beslissen of zij er vier uur over doet of twee uur. De werkgever hoeft alleen maar twee keer het minimumloon te betalen. Hij betaalt die oudere in feite onder het minimumloon, net als nu.

Mijn vraag is of die interpretatie juist is. Wie beslist over hoeveel uur die langzamere werknemer erover mag doen? Als de werkgever dat zelf mag beslissen, is dat helemaal een moeilijke uitvoerbare zaak.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Voorzitter. Graag danken wij de minister voor zijn prettige en overtuigende antwoorden op onze vragen. De groeiende tweedeling op de arbeidsmarkt tussen werknemers in vaste dienst aan de ene kant en flexwerkers en zelfstandigen aan de andere kant baart mijn fractie zorgen. Naar de mening van mijn fractie dient de positie van kwetsbare opdrachtnemers versterkt te worden door schijnconstructies en oneigenlijk gebruik van de overeenkomst van opdracht aan te pakken. Verwijzingen naar negatieve werkgelegenheidseffecten overtuigen mijn fractie niet. Immers, de economen David Card en Alan Krueger laten in hun onderzoek een positief verband zien tussen de verhoging van het minimumloon en de werkgelegenheid.

Dat wil niet zeggen dat de PvdA geen zorgen had over het voorliggende wetsvoorstel. Daarom hebben wij in eerste termijn aandacht gevraagd voor zes specifieke zorgen, te weten de relatie met andere wetgeving, de groep waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, aantallen die het betreft, benodigde financiële middelen, handhaving van het wetsvoorstel en additionele mogelijkheden.

Bij het eerste punt, de relatie met andere wetgeving, zien wij met de minister het voorliggende wetsvoorstel als een belangrijke eerste stap en kijken wij uit naar additionele stappen ter vermindering van schijnconstructies.

Met betrekking tot het tweede punt, de groep waarop het betrekking heeft, danken wij de minister voor de verduidelijking.

Wat betreft het derde punt, de aantallen, dank ik de minister voor de toelichting op de berekening die eerder enige verwarring gaf.

Waar het gaat om de financiën zijn we blij met de uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie SZW om schijnconstructies aan te pakken.

Op het punt van de handhaving zijn we gerustgesteld dat er bij prestatienormen van gemiddelden wordt uitgegaan. We steunen de minister in het benadrukken van het vertrouwen tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Ook zijn we gerustgesteld dat de Inspectie SZW hier redelijk mee om zal gaan.

Met betrekking tot het laatste punt, de additionele mogelijkheden, kijken we uit naar het aangekondigde onderzoek naar de toepassing van stukloon in de praktijk, de lessen die er uit worden getrokken en de additionele voorstellen om schijnconstructies aan te pakken.

Gegeven het voornoemde, zal ik mijn fractie dan ook adviseren om voor het voorliggende wetsvoorstel te stemmen.

De heer **Backer** (D66):

Voorzitter. Ik complimenteer de minister met zijn energieke wijze van beantwoorden, die ongetwijfeld ook was

geïnspireerd door de sportieve prestaties die we zo-even hebben gadeslagen.

Het valt mij op dat er nu een aankondiging wordt gedaan van 35 extra fte's bij de Inspectie SZW. Misschien had ik het eerder kunnen lezen maar ik neem er nu in ieder geval pas kennis van. Dat roept bij mij wel de vraag op waarom we halverwege het wetgevingsproces die dienst gaan versterken om misstanden die er zouden zijn aan te pakken. Ik stel mij voor dat er voldoende aanknopingspunten waren om dat al eerder te doen. Dan was er in de tussentijd meer jurisprudentie ontwikkeld op basis waarvan we deze debatten beter hadden kunnen voeren.

De minister gaat bij de verdere behandeling van de wet uit van een eigenlijk zeer normatief begrip. Hij zegt: feitelijk en maatschappelijk gelijkgestelde activiteiten rekenen we tot de norm voor het minimumloon bij de OVO en al die detaillering die er in zat kunnen we missen. Daar spreekt een heel sterk normatief beeld uit van: dit moet gewoon gebeuren. Ik heb een aantal vragen gesteld over de verschuiving van de discretionaire bevoegdheid naar de diensten. Het betekent namelijk ook dat meerdere inspecteurs de wet gaan interpreteren op de nieuwe wijze. De enige echte norm die ik er in lees, is dat de minister zegt dat hetgeen feitelijk en maatschappelijk gelijkgesteld moet worden, de leidraad zal zijn, niet zijnde in beroep en bedrijf. In de diverse bijdragen, waaronder de mijne, was sprake van een zeer precies en nauwgezet betoog over het onderscheid waar het gaat om het Burgerlijk Wetboek, de OVO en de wijze waarop dit gestructureerd is. Wellicht in zijn ogen is de minister daar overtuigend om ingegaan maar in mijn ogen is hij er toch wel wat gemakkelijk overheen gestapt, omdat hij kennelijk vindt wat hij vindt.

Er is wetgeving aangekondigd op het gebied van de WML en de schijnconstructies. Er zijn extra inspecteurs aangekondigd. Bovendien zijn er allerlei nevenactiviteiten – dat heet flankerend beleid, geloof ik – aangekondigd om misstanden aan te pakken. Vanuit de wetgevende arbeid die we hier doen, zou het dan toch veel beter zijn om dit wetsvoorstel in samenhang met die voorstellen over de WML te bespreken? Ik zie de minister nu nee schudden. Dat had ik eigenlijk ook wel verwacht want hij heeft een andere invalshoek. Mijn fractie zou het in ieder geval de juiste gang van zaken vinden om het in die samenhang te bespreken, niet omdat ik vind dat deze misstand niet aangepakt moet worden maar omdat ik vind dat er over die misstand al heel veel discussie is geweest, zoals over de vraag in welke sectoren die misstand zit, hoe groot die is en hoe de situatie eigenlijk behoort te zijn. Het is heel gemakkelijk om te roepen "dit is de norm en wij vinden dat het zo behoort te zijn", maar het gaat om de invulling van die norm. Naar mijn oordeel biedt deze wet hiervoor niet voldoende houvast.

De heer **Kox** (SP):

Toen met betrekking tot de postbezorging de postbodes werden afgeschaft en er postbezorgers van werden gemaakt, is aan de oppervlakte gekomen dat dit toch niet datgene is wat ze zouden willen, namelijk een honorabel beroep op die manier uitkleden. Dat speelt al vanaf 2010–2011. Toen is er wetgeving aangekondigd door minister Kamp en daarna door minister Asscher. Er is op gepreludeerd, in de zin dat men een fatsoenlijke beloning zou gaan krijgen. Als we deze wet nu aanhouden totdat al die andere voorstellen klaar zijn zodat we ze in samenhang kunnen behandelen, onthouden we natuurlijk die groep laagbetaalde hardwerkende mensen wel een recht dat

## Backer

we aan alle andere werknemers in Nederland al toekennen. Wilt u omdat u meer samenhang wilt zien, daarvoor zo'n hoge prijs betalen dat deze groep van 50.000 mensen niet het recht op het minimumloon wordt gegund? Het is rechtlijnig maar het is ook een beetje hardvochtig, vind ik eerlijk gezegd.

De heer **Backer** (D66):

Dat is altijd een heel moeilijk verweer op dat verwijt. Ik vat mijn taken in dit huis zo op dat ik kijk naar de juistheid, de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid van wetgeving. Ik heb aangegeven dat er niet alleen een ontvangende kant is maar ook een opdrachtgevende kant. Als dit er voor de opdrachtgevende kant toe gaat leiden dat de activiteiten verminderen en dus de werkgelegenheid vermindert, dan hebben we iets beloofd wat niet gaat leiden tot het resultaat dat we zouden willen bereiken voor deze mensen. Het klinkt wel technisch, maar het is niet hardvochtig en het is zeker niet hardvochtig bedoeld. We zien wel vaker dat wetsvoorstellen een tijd onderweg zijn. Er wordt een misstand onderkend en de minister zegt dan iets toe in de Kamer. Er volgt een eerste ronde. Dan volgt er een verslag et cetera. Dan zijn we vele jaren verder. Er is dan inmiddels ongelofelijk veel gebeurd, ook in die postmarkt. Dan zijn we drie, vier jaar verder en dan zeggen we: we zijn nu zo lang onderweg, dat de mensen er nu op rekenen. Ik vind dan niet dat daarmee iets wat ik zelf onvoldragen vind, beter wordt. Ik vind zelfs ook niet dat het hardvochtig van mijn kant is, maar daarover zullen we dan vanuit politieke overwegingen van mening blijven verschillen.

De heer **Kox** (SP):

Ik bedoelde niet te zeggen dat het de bedoeling was van collega Backer om een hardvochtige stap te zetten maar wel dat de uitkomsten als zodanig zouden kunnen zijn. Eerder hebben we de WML gerepareerd voor de OVO voor zover het ging over het feitelijk verplicht persoonlijk arbeid verrichten. Dat was een onvolledige reparatie, zo blijkt nu, maar daarmee was de reparatie als zodanig nog wel de moeite waard. We hebben mensen toch recht gegeven op iets waarvan we in het algemeen vinden dat ze er recht op hebben? Dan is dit een volgende stap. Dat is toch ook een ordentelijke manier van wetgeving? We kunnen toch niet dé perfecte wet maken?

De heer **Backer** (D66):

Niet de perfecte wet, maar als er 35 inspecteurs aangekondigd worden om verder toe te zien op de gerepareerde WML, dan zou ik zeggen: doe dat dan eerst. Ga dan niet reparatie op reparatie toepassen, want dat lijkt mij geen goed beleid.

□

Mevrouw **Kneppers-Heijner** (VVD):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen in eerste termijn. Ik heb nog wel een aantal aanvullende vragen.

De minister heeft gezegd dat het niet de bedoeling is om de OVO op te heffen. Mijn reactie zou zijn dat de afgrenzing naar enerzijds de zelfstandige en anderzijds de arbeidsovereenkomst wel duidelijk moet zijn. Ik vraag mij dan af of dit inderdaad het geval is. Volgens mij ben je er ook niet met het schrappen van het criterium "persoonlijk verrichten", zeker niet waar het om de arbeidsovereen-

komst gaat. Als van de drie criteria die voor de arbeidsovereenkomst gelden, persoonlijk verrichten, loon en een gezagsverhouding, het criterium "persoonlijk verrichten" niet aanwezig is, heb je civielrechtelijk geen arbeidsovereenkomst. Wat het dan wel is, daarmee ben je ook nog niet zelfstandig, dus ik vind dat nog steeds niet duidelijk. De heer Kox stelde mij vanaf deze plek zojuist een vraag. Ik heb er ook eentje voor hem. Die kan hij straks in zijn eigen termijn beantwoorden. Hij spreekt over 200.000 opdrachtnemers die zo blij kunnen zijn met de OVO, althans een deel daarvan. Ik weet niet welke OVO wij daarbij op het oog hebben. Hebben we het dan alleen maar over zelfstandigen? Dat is namelijk de enige categorie die dan overblijft. Er wordt gesproken over de rechter. Dat is inderdaad duur, maar ik dacht altijd dat het een taak van de vakbond was om daarvoor in de bres te springen.

De minister zegt dat werkgevers er baat bij hebben om ouderen in dienst te hebben en dat het ouder zijn geen reden is om ze te ontslaan. Die kant zouden wij niet uit moeten. Ik kan dat helemaal met de minister eens zijn, maar dat is een normatief criterium en geen feitelijk gegeven. De minister noemde ook nog jongeren in de supermarkt. Volgens mij worden die op 16-jarige leeftijd aangenomen en krijgen ze niet de kans om oud te worden, want ze gaan er op 18-jarige leeftijd al uit. Dat hoort normatief ook niet, maar zo gebeurt het in de praktijk soms wel. Ik had een beetje dezelfde vraag als de heer Terpstra over de gemiddeld productieve werknemer. Als je langzamer werkt, zei de minister, doe je er langer over. Daar bestaat volgens mij een literaire term voor, maar die wil mij even niet te binnen schieten. Wanneer word je dan onderbetaald? De heer Terpstra gaf dit voorbeeld: de werkgever zegt dat het in twee uur kan, maar je doet er vier uur over. Dan heb je het minimumloon niet verdiend, maar de helft daarvan.

De minister zei dat de betrouwbare urenregistratie een kwestie van vertrouwen is. Als we vertrouwen konden hebben in alles en iedereen, hadden wij geen wetgeving nodig. We doen het juist ook voor degenen die het vertrouwen niet waard zijn. De minister zei ook dat opdrachtgevers zich grosso modo aan de nieuwe wet zullen houden. Daarbij heb ik een soortgelijk gevoel. Maken wij die wetten juist niet voor degenen die dat niet doen? En wie bepaalt de redelijkheid van de urenregistratie? Is dat de opdrachtgever, de opdrachtnemer, of de Inspectie SWZ? Dat is heel lastig. De minister zei dat zelf ook al.

□

De heer **Kox** (SP):

Voorzitter. Ik dank onze minister van onze regering voor zijn gedegen antwoord in eerste termijn. Het is altijd onze regering. Het is altijd onze minister, maar bij sommige wetsvoorstellen heb je net iets meer het idee dat het jouw minister en jouw regering is die met een voorstel komt. Dat heeft – ik ben er open in – ook met de aard van het wetsvoorstel te maken. Het is een wetsvoorstel dat repareert dat mensen die hard werken, vaak op niet zulke gunstige tijden, het recht op het wettelijk minimumloon krijgen. De minister stelt terecht dat wij dit met elkaar hebben afgesproken en dat dit de ondergrens is. Daar gaan wij niet meer over marchanderen. Natuurlijk zijn er altijd mensen die erover willen marchanderen, maar ik ben minder pessimistisch dan mevrouw Kneppers. Als dit de regel is, denk ik dat de meeste opdrachtgevers zich daaraan zullen houden. Het kost een beetje moeite. Misschien

## Kox

moet je er in het begin extra inspecteurs op zetten, maar ik denk dat dit het gevolg kan zijn. Een regel heeft in de aard, als die logisch is en aansluit bij ons rechtssysteem, ook een werking van zichzelf. De politie hoeft niet overal achteraan. Sommige mensen zullen zeggen: als dat de regel is, ga ik mij eraan houden. Dat is ook mijn antwoord in de richting van mevrouw Kneppers als zij vraagt voor wie de overeenkomst van opdracht dan nog is. Die is er al zo lang. De overeenkomst was geschikt. Ik herinner mij nog de tijd dat ik in een rechtswinkel werkte. Dat kwam daar af en toe wel voor. In de laatste tien, vijftien jaar is echter sprake geweest van een enorme vlucht. Allerlei mensen hadden een overeenkomst tot opdracht terwijl iedereen wist dat het om mensen ging die gewoon een arbeidscontract wilden. Dit was echter wat ze geboden werd, maar daar was het nooit voor bedoeld. De wetgever heeft die vorm van het verrichten van arbeid, de OVO, niet bedacht voor dit soort constructies. Dat is vastgesteld door minister Kamp in de vorige regering. Het is vastgesteld door deze regering. Het is vastgesteld door VVD, D66, CDA, PvdA en SP. Het wordt nu gerepareerd door de minister.

De heer **Backer** (D66):

Sinds de tijd van de rechtswinkel van collega Kox is de arbeidsmarkt ongelooflijk veranderd. Het veel bredere debat over privatisering en verzelfstandiging hebben wij eerder gevoerd. Het staartje van dat debat zit misschien wel in de postsector, maar al die zaken als het verrichten van diensten, het ontslaan van de zzp'er en al die andere constructies worden, als ik de heer Kox beluister, altijd gerelateerd met: er wordt te weinig betaald, minder dan had moeten worden betaald. Nee, de markt is ook veranderd. Er wordt ook meer risico aanvaard door mensen. De heer Kox stelt dat er iets wordt gerepareerd en dat dit al eerder had moeten gebeuren, zie 2011, maar ik ben dat niet met hem eens. Het aspect van de marktverandering zou hij ook mee moeten wegen.

De heer **Kox** (SP):

Ik heb zojuist tegen collega Backer gezegd dat ik meestal slaap als de krant wordt bezorgd, maar als ik wakker ben, houd ik mijn ogen open. Dan zie ik ook dat de wereld op dat punt is veranderd. Ik heb twee zoons rondlopen die voor een deel zelfstandige zijn, dat nog leuk vinden ook en daar goed de kost mee verdienen. Daar is niets mis mee. Ik behoor niet tot die socialistische stroming die zegt: iedereen zal in loondienst zijn, onder een ambtenaren-cao, of anders zal hij niet zijn. Nee, natuurlijk, dat kan. Het punt is dat een bouwvakker die in de bouw werkt een bouw-cao heeft, maar nu wordt vervangen door een opdrachtnemer van een opdracht, terwijl wij weten dat het ook een bouwvakker is. Die hoort daar niet onder. Ik heb straks verwezen naar de postsector en het onderuit-halen van het nobele vak van postbode. Ik herinner aan Piet Kleine en Berry van Aerle die na het schaatsen of het voetballen postbode werden, omdat dat een echt vak was. Die kwestie hebben wij te ver laten gaan en dat wordt nu gerepareerd. Daar is toch niets mis mee? Natuurlijk blijft de OVO bestaan voor die personen, opdrachtgevers en opdrachtnemers, die zich daar wel bij bevinden. Als het er 200.000 zijn en wij praten hier over 50.000, hebben we het over driekwart die er verder mee kan gaan. Het lijkt mij nog een beetje ruim, want als mensen de keus zouden hebben, denk ik dat ze eerder voor een arbeidsovereenkomst zouden kiezen. Daar hebben wij het dus over. Ik zie

wel dat de wereld is veranderd, maar ik denk dat het goed is dat er mensen zijn die het hartstikke fijn vinden om zelfstandige te zijn, om zelf uit te maken wanneer ze werken en of ze het werk zelf verrichten of iemand anders inschakelen. Daar is niets mis mee. Daar lees je in de wet ook helemaal niets over. In de memorie van toelichting lees je er ook niets over. Het gaat over de situatie dat een constructie wordt gebruikt om iets te doen waarvoor die constructie niet is bedoeld. Dat wordt gerepareerd. Dat deden wij voorheen met de eerdere reparatie van de WML en dat doet de minister nu met dit voorstel ook. Ik zie eerlijk gezegd niet wat D66 daartegen kan hebben.

De heer **Backer** (D66):

Ik heb niets tegen het repareren van misstanden. Daar ben ik mijn betoog mee begonnen. Het gaat ook niet over intenties. Het gaat over de uitvoering daarvan. Ik ben blij dat de heer Kox een aantal punten heeft opgehelderd, want ik dacht dat hij nog terugverlangde naar de tijd van Piet Kleine, maar dat is dus niet zo.

De heer **Kox** (SP):

Nee, want die reed volgens mij 16.10 en dat is iets heel anders dan de tijd die Sven Kramer rijdt.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Vindt de heer Kox niet dat de bouwvakker waarover hij spreekt gewoon een arbeidsovereenkomst zou moeten hebben?

De heer **Kox** (SP):

Ja, maar op dit moment hebben wij ook mensen in de bouw – lees de vakbondspublicaties er maar op na – die onder een OVO werkzaam zijn, terwijl ze bouwvakker horen te zijn. Het minste dat wij met deze wet kunnen doen – dat is juridisch mogelijk – is ervoor zorgen dat die mensen in ieder geval recht op het wettelijk minimumloon hebben. Dat is overigens een heel stuk minder dan de bouw-cao.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Ik vind dus eigenlijk dat die bouwvakker óf een zelfstandige is, als hij meerdere opdrachtgevers heeft, óf een arbeidsovereenkomst heeft. Daar heeft wat mij betreft de OVO helemaal niets mee te maken. Maar misschien had u dit niet van mij verwacht. Dat zou kunnen.

De heer **Kox** (SP):

Nee, hoor.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Principeel bekeken is er bij een gezagsverhouding, loon en arbeid, een arbeidsovereenkomst. Zo simpel is dat.

De heer **Kox** (SP):

Ja, zo is het, hoor ik de voorzitter zeggen. Behalve wanneer het iemand is die in een ploegje werkt en die zich ook mag laten vervangen door iemand anders, want dan is het een OVO. Ik bedenk dit niet. Het is geen gedachte-experiment. Mevrouw Kneppers kan op de bouwputten gaan kijken. Dan komt zij die mensen tegen. Natuurlijk zijn wij het erover eens dat ze eigenlijk gewoon onder de cao moeten vallen. Maar als het is zoals het is, dat ze er niet onder vallen, zou ik ze op zijn minst onder de Wet minimumloon willen laten vallen, omdat die daarvoor bedoeld was. Als mevrouw Kneppers het op dit punt met

mij eens kan zijn, zijn wij het over veel meer dingen eens dan het af en toe lijkt.

Voorzitter. Ik zei al aan het begin van mijn eerste termijn dat ik hoopte op een soort algemene overeenstemming. Dit is een maas die we moeten dichten. Dat doen we met zijn allen, want we zijn er met zijn allen voor. De minister begrijpt ook dat hij hier moet werken voor een wetsvoorstel. Hij heeft er nu de volle steun van mijn partij voor. Dat is wel belangrijk, maar het is niet alles. Ik hoop dat hij dit goed wil doen.

Voor alle duidelijkheid, ik weerspreek niet het recht van elk Kamerlid om te zeggen "maar luister, heb je dat geregeld, zit dat goed in elkaar en zit dit goed in elkaar?". Uiteindelijk moeten we echter afwegen wat deze wet beoogt en wat deze wet kan bereiken. Ik deel dus niet de opvatting van mevrouw Kneppers dat met het aannemen van deze wet geen persoon die nu niet onder de WML valt, straks onder de WML zal vallen. Ik denk namelijk dat opdrachtgevers zich wel gaan houden aan de regeling. Ik denk ook dat we kunnen helpen. Ik zal niet meteen pleiten voor naming and shaming, maar als de vrije journalistiek zou zien dat de krant bezorgd wordt onder het minimumloon terwijl deze wet zegt dat dit niet mag, zou ze gewoon de vrijheid kunnen nemen om in de redactionele colonne van de krant te schrijven "deze krant wordt onder het minimumloon bij u bezorgd". Dat zou best kunnen. De vakbonden kunnen ook best duidelijk maken welke postbezorgbedrijven zich niet houden aan een wettelijke regeling.

De minister heeft gezegd dat hij actief gaat communiceren als de wet aangenomen wordt. We zouden hem ook kunnen uitnodigen om ervoor te zorgen dat op de eerste pagina van al die websites – wat hebben we onder andere: folderbezorger.com, krantenbezorger.nl, bezorgdekrant.nl, bezorgers.nl – staat "hier betalen wij het wettelijk minimumloon, want dat moet van de wet". Dat helpt al een beetje, want dan weet een krantenbezorger waar hij recht op heeft en dat weet hij ook wat hij tegen zijn opdrachtgever kan zeggen.

De mededeling van de minister dat er extra inspecteurs komen, vind ik erg goed. Dat is je tanden laten zien. Niet zeggen van, ik voer een wet in, ik weet dat het problematisch is maar ik zet geen extra inspectie in. Als de wet heel goed werkt en de werkgevers, de opdrachtgevers, goed hun best doen, kunnen we straks misschien wel weer ander werk laten doen.

Ik kijk uit naar wat er mogelijk nog meer van de minister komt. In augustus van dit jaar komt hij met zijn wetsvoorstel aanpak schijnconstructies. Wij kijken daarnaar uit. Hij zegt dat er ook extra werk gemaakt blijft worden van het aanpakken van cao-ontduiking. Alles bij elkaar hoop ik dat we uiteindelijk, omdat we tussen ja en nee moeten kiezen, het belang van tienduizenden mensen die hard werken en nu niet het wettelijk minimumloon verdienen, laten prevaleren en dan bij een evaluatie eventueel bekijken wat we nog kunnen verbeteren aan deze wet. In dit geval zou ik er erg voor zijn dat we het goede stichten.

□

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Ik wil beginnen met de minister bedanken voor zijn heldere antwoorden. Ik ga nog verder. Het komt vaak voor dat ik bij de verdediging van wetsvoorstellen door dit kabinet heel wat minder positieve gevoelens heb. Als uit mijn mond komt dat ik heel veel waardering heb voor

de kwaliteit van de beantwoording van vandaag, is dat misschien een dubbel compliment. Merkwaardig is ook dat wetsvoorstellen die op één dag behandeld worden, in elk geval bij mij totaal tegengestelde gevoelens kunnen oproepen. Dat is ook een wat merkwaardige constatering misschien. Vandaag was dat zeker het geval.

Mijn fractie beschouwt dit wetsvoorstel als een van de noodzakelijke stappen in de juiste richting. Die juiste richting is dat iedereen die normaal werk doet, recht heeft op normale, fatsoenlijke arbeidsverhoudingen. Daar moeten we naartoe. Dit wetsvoorstel is niet in staat om alle tekortkomingen op dat gebied weg te werken – dat beoogt het ook niet – maar het is een uitstekende stap in de goede richting. Met name ook de aankondiging van verdere wetgeving op dit gebied, om verdere misstanden te bestrijden, vatten onze fracties op als buitengewoon positief.

Laat ik het volgende zeggen, ook tegen collega Backer: om het slechte te bestrijden, helpt het in ieder geval niet om het goede te traineren. Laten we het daar maar op houden bij de voorliggende voorstellen. Volgende week hebben we de stemming over dit wetsvoorstel. Mijn fractie heeft geen fractieberaad van een volledige week nodig om nu al te kunnen stellen dat we voor het wetsvoorstel zullen stemmen.

□

De heer **Nagel** (50PLUS):

Voorzitter. Ook dank van deze kant. Alleen in enkelvoud, want zou ik het dubbel doen, dan zou ik met dubbele tong moeten spreken en dat lijkt me ook geen goede zaak.

Een punt blijf ik onbevredigend vinden. We hebben gesproken over aangetoonde percentages die minimaal aan vakantietoeslag moeten worden uitbetaald, ook bij de AOW. Ik heb al gezegd dat ik de redenatie ken dat die afgeleid is van het minimumloon, maar ik heb de minister in een ander verband horen zeggen, en dat vond ik raak getypeerd, dat indien je minder toekent dan het minimum, dit de betekenis van de norm aantast. Hij zei verder ook nog dat het vaak gaat om mensen die kwetsbaar zijn en geen onderhandelingspositie hebben. Dat zijn precies de mensen op wie wij doelen: mensen met AOW en/of een klein pensioen.

De minister zegt, vrij vertaald: ze komen eigenlijk niets tekort, want we hebben vastgesteld dat ze per maand wat meer krijgen en dus wat minder vakantiegeld. Ik zou graag van de minister willen weten wanneer die verdeling is besloten, waar die is besloten en door wie. Waar kunnen we dat controleren? Waar is dat vastgelegd? Er zou nog heel veel meer te zeggen zijn over de koopkracht van de AOW'ers en hoe die zich de afgelopen 30 jaar heeft ontwikkeld. Maar ik stel mij voor, daar bij een andere gelegenheid bij de minister op terug te komen.

□

Minister **Asscher**:

Voorzitter. Sta mij toe op te merken dat het waarlijk een feest is om met u allen te mogen debatteren. Ik heb dat nu een aantal keren mogen meemaken en het geldt vandaag opnieuw. Er wordt namelijk meer gedaan dan alleen maar standpunten uitwisselen. Er vindt een gesprek plaats. Dat dwingt mij om heel hard te werken, zoals al werd opgemerkt, omdat het allemaal niet zo vanzelfsprekend is. Dat is des te belangrijker, en ook zeer de moeite waard, bij deze wet.

Ik ben ook heel blij met wat de heer Terpstra zei namens het CDA, namelijk dat hij de visie deelt, dat je eigenlijk de norm van toepassing zou moeten verklaren omdat je geen misstanden wilt. Zijn gevoel is echter dat die misstanden alleen voorkomen in de postsector. Daarom heeft hij twijfels bij dit wetsvoorstel. Ik heb dan in eerste termijn onvoldoende helder betoogd dat we die misstanden ook in andere sectoren zien. Misschien niet in de aard en de omvang zoals we massaal zagen bij de post na de privatisering, maar het voorbeeld van de heer Kox over de bouwvakker is wel degelijk een bestaand voorbeeld. In de horeca zien we dat ook. Er valt niet te beredeneren waarom het alleen problematisch zou zijn voor een postbezorger en niet voor iemand in de bouw of iemand in de horeca. Ik denk dat die norm er juist van uitgaat dat het wettelijk minimumloon de basis is. Ik hoop dat de heer Terpstra met dat in het achterhoofd bereid zal zijn, te overwegen om het wetsvoorstel alsnog te steunen.

Vervolgens is dan de vraag of je sectoren waarin een traditie bestond van betalen onder het wettelijk minimumloon, in de toekomst uitgezonderd moet laten. Dat is natuurlijk toch problematisch. Het is merkwaardig als je zegt dat de bouwvakker het wettelijk minimumloon moet verdienen, en de horecamedewerker en de postbezorger, maar dat dit niet geldt als de postbezorger het ongeluk heeft dat hij een folder moet bezorgen. Dat zou nou juist qua kwaliteit van wetgeving moeilijk verdedigbaar zijn. Dat die situatie zo is gegroeid en dat nu gezegd wordt dat het kan leiden tot een verschuiving van oudere werknemers naar jongere werknemers, doet volgens mij aan dat principiële punt niet af. De vraag die de heer Terpstra met zijn fractie zal moeten beantwoorden, is of hij het in stand houden van de bestaande situatie van meer waarde acht dan het bestrijden van daadwerkelijke misstanden in de negen sectoren waar onder overeenkomst van opdracht gewerkt wordt. Ik hoop dat zijn oordeel naar de kant van rechtvaardigheid voor de toekomst zal uitvallen. Dat doet niets af aan het cao-loongebouw; daar gaat dit niet over. Het is dus ook niet het onder een cao brengen van de OVO of een COO, een collectieve overeenkomst van opdracht naar een arbeidsovereenkomst. Het gaat om een minimumnorm die je hier van toepassing verklaart.

Ik ben blij dat de PvdA de zes vragen afdoende beantwoordt. Ik ga er bewust niet nog een keer op in om dat goede moment niet te verpesten bij mevrouw Sent. Als er steun dreigt te ontstaan, moeten wij die in stand laten.

Aan het adres van de heer Backer merk ik op dat de 35 inspecteurs niet zomaar uit de hoge hoed komen, staande de wetsbehandeling. Dit aantal komt voort uit de afspraken over het sociaal akkoord om schijnconstructies met elkaar aan te pakken. Toen is al gezegd dat meer inspectiecapaciteit nodig was, naast grotere inspanningen van private partijen en naast het gericht prioriteren van het bestrijden van misstanden. Daaronder werd het wettelijk minimumloon verstaan. Zeker zou ik meer inspecteurs kunnen gebruiken. De vraag werd gesteld of we ook iets doen aan de capaciteit van de inspectie en het antwoord was ja. Dat is niet nieuw; dat is ook in de brief aan deze Kamer van dit najaar over de aanpak van schijnconstructies vermeld. Het is dus ook niet nieuw in dit debat. Het is meer ter adstructie van het feit dat we niet alleen maar de regelgeving aanpassen, maar dat we ook weten dat we dan handhaving nodig hebben.

D66 geeft ook aan dat er zorgen bestaan over het verdwijnen van werkgelegenheid als wettelijk minimumloon

betaald zou moeten worden. Dat vind ik een hachelijk argument. Als je deze redenering doortrekt – zoals sommige publicisten deze redenering volgen – zou je het wettelijk minimumloon moeten verlagen in Nederland, juist om meer werkgelegenheid te creëren. In reacties op discussies over arbeidsmigratie wordt wel gezegd dat het wettelijk minimumloon moet worden verlaagd, omdat dan meer werkgelegenheid ontstaat. Tot welk niveau dat moet gebeuren, is echter niet helemaal helder, want in Bulgarije is dat € 179 per maand. Ik zou deze discussie echter niet voeren aan de hand van dit wetsvoorstel. Hooguit zou het kunnen leiden tot een verplaatsing van werkgelegenheid. Dat is op zichzelf niet wenselijk, maar zelfs als je het wenselijk vindt, is het voor mij onvoldoende om te zeggen dat het principe van het wettelijk minimumloon daarom hier niet moet worden toegepast. De stelling dat het zou leiden tot vernietiging van werkgelegenheid acht ik in de eerste plaats discutabel. Bovendien, wat is de consequentie van de redenering voor het wettelijk minimumloon in andere sectoren en andere arbeidsverhoudingen?

De heer **Backer** (D66):

Deze redenering gaat helemaal uit van de premisse dat het een goede reparatie is, die wetstechnisch goed uitvoerbaar is. Die deel ik dus niet. Dat is ook de aanvang van mijn betoog geweest. Ik ben daar toch nog niet van overtuigd geraakt. Op geen enkel moment heb ik willen betogen dat het wettelijk minimumloon naar beneden moet. Ik heb alleen willen betogen dat activiteiten die nu betaald worden – werkgelegenheid, of het nu arbeid is of OVO – zouden kunnen worden vernietigd door de gevolgen van deze reparatie, die met goede bedoelingen wordt gedaan. Die discussie heb ik met collega Kox gevoerd. Ik denk echter dat het anders kan uitpakken. Ik werp echter verre van mij dat ik hier betoog dat het wettelijk minimumloon om die reden verlaagd zou moeten worden.

Minister **Asscher**:

Ik dank de heer Backer voor deze interruptie, omdat dit mij ook veel meer voorkomt als te passen bij D66, zoals ik die partij ken. Dan spitst het zich toe op de vraag of niet een te grote discretionaire ruimte ontstaat bij de interpretatie van artikel 7:400 BW, of niet met het onder de WML brengen van de OVO te veel onzekerheid en onduidelijkheid ontstaan en of niet als gevolg daarvan mensen zouden afzien van het creëren van werk. Als ik erin zou slagen om de heer Backer op dat punt gerust te stellen, zou het additionele argument ook niet meer van toepassing zijn. Dan vinden wij met elkaar het belang groot genoeg om die misstand te bestrijden. Op dat punt wil ik de heer Backer voorhouden dat we al achttien jaar geleden in feite met die ruimere discretionaire bevoegdheid zijn gaan werken. Al in 1996 is gezegd dat de OVO onder omstandigheden onder de WML moet worden gebracht. Ook op dat moment waren er afbakenings- en definitievragen en inderdaad ook uitzonderingsgronden. Nu schrappen wij drie van de vier uitzonderingsgronden, niet om het ingewikkelder te maken, maar omdat we in de praktijk hebben gezien dat juist die uitzonderingsgronden die in 1996 nog redelijk voorkwamen, dat wil zeggen persoonlijke verrichting, drie maanden en vijf uur nu niet meer zo redelijk voorkomen. In de huidige praktijk zou je ze moeten schrappen, ook gezien het feit dat de OVO in opkomst is, juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat voegt op zichzelf geen nieuwe ingewikkelde interpretatieproblemen toe; hooguit verplaatst het die interpretatieproble-

men, omdat er altijd grensgevallen zijn. Je hebt altijd de vraag wanneer er sprake is van een persoonlijke verrichting en of het aantal uren wel klopt. Toen is de principiële keuze gemaakt om de OVO onder omstandigheden onder de WML te brengen. Op dit moment ligt de vraag voor in deze Kamer of het gerechtvaardigd is om dat gat te repareren, gezien de praktijk en de betekenis van de WML en de wijze waarop de OVO gebruikt wordt in een arbeidsmarkt waar vast en flexibel de andere kant op zijn gegaan. Hoewel ik op zichzelf heb geprobeerd om heel precies te antwoorden op de precieze vragen, wil ik daar ook helemaal niets aan afdoen door te zeggen dat het een norm is. Het was niet bedoeld als een smoesje om de vragen niet te beantwoorden. Het was wel bedoeld om aan te geven met welk oog ik kijk naar eventuele interpretatieproblemen rond de afbakening van de OVO ten opzichte van andere overeenkomsten. Als ik inga op de vragen van mevrouw Kneppers zal ik het schema nog even doorlopen. Ik ben van mening dat artikel 7:400 BW sinds de wijziging uit 1996 er al rekening mee houdt dat de OVO onder omstandigheden onder de WML geacht moet worden te vallen, juist ook toen al vanwege de norm van het wettelijk minimumloon en het feit dat de elementen die we daarin zagen, ondermijnd en ontdoken kunnen worden doordat iemand zich kan laten vervangen terwijl hij het eigenlijk altijd zelf doet of doordat iemand een 4,5-uurswijk heeft terwijl hij ervan afhankelijk is en de wijkjes op die manier zijn ingedeeld. Als dat gebeurt met het zuivere oogmerk om de WML – die de wetgever in 1996 al van toepassing had willen achten op dat soort overeenkomsten – te ontwijken, is het rechtvaardig om op dit moment de drie uitzonderingen te schrappen, maar de uitzondering voor de echte ondernemer te behouden. De ondernemer heeft een winst oogmerk en gaat daarmee een OVO aan.

De OVO blijft bestaan en dat is ook belangrijk. Ik kom op het zojuist genoemde schema in de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie. Een volkomen terechte vraag is hoe die afbakening tussen de verschillende contractvormen in de overeenkomst voor het verrichten van arbeid eruit ziet. Er zijn drie groepen. Ik zeg het mevrouw Kneppers na: als er gezag is, loon en persoonlijk verrichten van arbeid, is er sprake van een arbeidsovereenkomst met al het arbeidsovereenkomstenrecht dienaangaande. Als uit feiten en omstandigheden blijkt dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, is er dus sprake van zelfstandige arbeid, bijvoorbeeld in de OVO-vorm. Vervolgens is de vraag of degene die de arbeid verricht een ondernemer is of niet – zoals gedefinieerd in de eerste termijn – of dat een uitzondering van toepassing is. Dat kan bijvoorbeeld een uitgeoefende overeenkomst zijn, zoals in eerste termijn is besproken. Daarvoor is van belang of men gericht is op het maken van winst, of men voor eigen rekening of risico werkt, voor hoeveel opdrachtgevers men werkt, et cetera. Het hangt eveneens af van feiten en omstandigheden of men een ondernemer is. Dat is thans het geval en dat is in de toekomst ook het geval. Ondernemers blijven buiten het bereik van de wet vallen. Die afbakening verandert op zichzelf dus ook niet. De wet heeft betrekking op mensen die zelfstandige arbeid verrichten – dus niet onder de arbeidsovereenkomst vallen – en waar geen gezag is, maar die geen ondernemer zijn in de zin van de wet. Zo ziet de afbakening eruit. Als er grensproblemen zijn, verleggen we die grenzen en maken we het in mijn ogen zeker niet problematischer, eerder eenvoudiger om daarop te reageren. Dat doet niets af aan het feit dat er bij iedere grens die we in iedere wet neerleggen al-

tijd discussie kan zijn over de afbakening daarvan. Ik heb gepoogd, zo helder mogelijk aan te geven hoe we die afbakening zien.

De heer Terpstra entameerde een discussie over de vraag wanneer nu sprake is van onderbetaling bij de langzaamwerkende stukloonwerker. Mevrouw Kneppers ging daar al op in. Eerst is de vraag wat een redelijk stukloon is. Als je uitgaat van een klus waarvan je er tien in één uur kunt doen en er € 1 per klus wordt betaald, kun je als gemiddelde werknemer € 10 in een uur verdienen. Dan voldeet de opdrachtgever ook aan de verplichting om het wettelijk minimumloon te geven. Als dat de afspraak is, is er geen probleem. Als iemand daar op zijn dooie akkertje vijf uur over wil doen, is dat prima. Dat doet niets af aan het feit dat de gemiddelde werknemer met dat stukloon wettelijk minimumloon had kunnen verdienen. Iets anders is het als de werkgever zegt dat de werknemer er 100 in een uur moet kunnen doen en zelfs de snelste jongen dat nooit zou redden. Daarmee zou hij dus nooit het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Dat doet niets af aan de vraag of iemand het langzamer of rustiger wil doen. Het gaat over wat redelijk is. Dat is nu ook al zo bij het bekijken van stukloon. Dat verandert niet. Mijn pleidooi was erop gericht om de zorgen om de zorgen weg te nemen die bij deze Kamer leefden of deze toepassing van de WML op zichzelf leidt tot het uit de arbeid stoten van mensen die zelf ervoor kiezen om dat werk langzamer te doen, of door een handicap gedwongen zijn om dat langzamer te doen. Het antwoord op die vraag is nee.

De vraag of er sprake is van onderbetaling doet niets af aan de vraag hoe lang iemand doet over het werk op stukloon. Dat hangt af van wat redelijkerwijs verwacht mag worden. Dat is een open norm in de wet en open normen zijn altijd problematisch. Wij kennen er meer, zeker in het civielrecht, die van toepassing zijn en die altijd afhangen van de feiten en omstandigheden van een geval. In het algemeen wordt daar prima mee omgesprongen. Ik verwijs naar de systemen die daarvoor gelden en naar het voorbeeld van Post NL. Het doet niets af aan een oudere die het op zijn gemak doet, met alle plezier van dien, een praatje bij de heg en wat dies meer zij.

Wie bepaalt dat nou? Het hangt af van wat in redelijkheid daaronder verstaan mag worden. Er wordt hoor en wederhoor toegepast. Dat proces heb ik zojuist geschetst. Over het algemeen hoeft dat niet tot problemen te leiden. Je ziet echter soms ook evidente en flagrante schendingen van dat beginsel. Dan is het wel bijzonder prettig dat je die norm hebt. Dat is het andere voorbeeld. Slechtdenkenden zijn er ook. Een slechtwerkende opdrachtgever kan zich nu nog verschuilen achter de OVO en de uitzonderingen daarin. Zelfs als wij hier met zijn allen vinden dat het toch evident onredelijk is, omdat op geen stukken na daarmee het wettelijk minimumloon kan worden verdiend, staan wij op dit moment juridisch met lege handen. Dat geldt ook voor onze inspectie. Dat onrecht, dat ook voorkomt, voorkomen wij met deze wet. Deze wet haalt niet al het onrecht uit de wereld, die illusie had ik niet en u ook niet, maar deze stap past wel binnen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, binnen de verhouding tussen vast en flex en binnen het beschermen van een norm die in feite al in 1995 gesteld is. De praktijk laat nu zien dat die uitzonderingen die toen gemaakt werden, toen misschien redelijk waren maar nu niet meer volstaan in de praktijk.



## Asscher

De SP zeg ik dank voor de steun. Ik betracht hier dezelfde voorzichtigheid als ik net gedaan heb bij de PvdA. Ik wil die steun niet verspelen.

Ik dank de OSF voor de waardering die is uitgesproken. Ook die koester ik. Ik probeer die verder niet te besmetten door er dieper op in te gaan. Ik hoop dat die waardering ook in de stemming tot uiting komt, of die nu vandaag plaatsvindt of over twee weken. Dat is aan de Kamer. Ik ben het met de spreker eens dat je noch de illusie noch de pretentie moet hebben dat dit het antwoord is op alle schijnconstructies, integendeel. Het is echter onze taak om stuk voor stuk te bezien wat logische reacties zijn op de misstanden die wij zien. Ik ben er zelfs van overtuigd dat ook als het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies aangenomen zou worden door de Tweede en de Eerste Kamer, schijnconstructies en uitbuiting altijd zullen blijven voorkomen. Het water stroomt immers altijd naar het laagste punt en de belangen zijn groot. Het is onze plicht om de ogen te openen voor de misstanden die wij zien. Wij moeten bekijken wat er in wetgeving, beleid en handhaving gedaan kan worden om die tegen te gaan.

Ik dank 50PLUS zeer voor de steun voor deze wet. Als ik de veelheid van vragen van de heer Nagel tot mij laat doordringen, denk ik dat het onverstandig zou zijn als ik daarop nu in extenso zou ingaan. Wij komen dan eigenlijk in een ander debat; een debat dat gaat over koopkracht van ouderen, over de hoogte van de AOW, over de vraag of en in hoeverre ouderen qua rechtspositie vergelijkbaar zijn met de werknemers die met deze wet worden bestreden. Ik ben graag bereid tot dat debat. Ik vermoed ook dat wij dat nog zullen gaan voeren. Er staan immers wijzigingen op til bij die groep en die zijn gerelateerd aan de hoogte van de AOW. Ik zeg de heer Nagel toe dat ik de vragen die hij nu gesteld heeft, bij die gelegenheid te willen beantwoorden. Ik zou nu willen volstaan met de behandeling van deze wet. Die ziet niet op de hoogte van de AOW, maar puur op de overeenkomst van opdracht, die ook veel ouderen regardeert. Ik ben extra blij dat 50PLUS met de regering aangeeft dat zij het belangrijk vindt dat ouderen niet structureel onder het minimumloon betaald zouden moeten worden. Ik stel het op prijs dat dit signaal helder in deze Kamer is gegeven.

### Mevrouw Kneppers-Heijnert (VVD):

Ik heb nog een vraag en een nabrander. De nabrander gaat over de bouwvakkers waarover wij zojuist spraken. Zij zijn óf zelfstandig óf in loondienst. Vallen zij wel onder de OVO als zij zelfstandig zijn? Zij hebben als zzp'er volgens mij ook een aanneemovereenkomst, dus dan zouden zij niet onder deze wet vallen.

Mijn tweede vraag, en ook die van de heer Terpstra, gaat over degenen die twee uur betaald krijgen, maar er vier uur over doen. Mensen die in de bijstand zitten, moeten beschikbaar zijn voor werk. Zij moeten volgens mij langer beschikbaar zijn dan zij kunnen, omdat zij langer doen over dat andere werk. Wij hebben een 40-urige werkweek. Ik heb een baan waarvoor ik twee uur per dag betaald krijg. Ik krijg 10 uur betaald, ik doe er 20 uur over maar voor de bijstand moet ik wel 30 uur beschikbaar zijn.

### Minister Asscher:

In de bouw zien wij verschillende contractvormen: de arbeidsovereenkomst en de overeenkomst van aanneming, wij zien mensen die werken onder een overeenkomst van opdracht en wij zien zelfstandigen. Bij zelfstandigen zijn er schijnzelfstandigen en echte zelfstandigen die onder

verschillende contractvormen, onder onderaanneming of onder opdracht werken. Juist in het geval van losse opdrachten of klussen waarbij mensen zogenaamd vervangbaar zijn en in ploegjes werken, wordt gebruikgemaakt van de overeenkomst van opdracht in de bouw.

Ik heb in een eerdere interruptie gehoord dat mevrouw Kneppers daar vraagtekens bij plaatst. Dat geldt ook voor de SP. Ik deel dat. Ik ben dat met mevrouw Kneppers eens. Uiteindelijk is het een merkwaardige figuur. Dat doet niets af aan het feit dat die figuur nu juridisch is toegestaan. Daarmee is nu ook juridisch toegestaan dat mensen betaald worden onder het minimumloon. Wat dat betreft wordt de verdringing bijna gestimuleerd. Het maakt het extra aantrekkelijk om niet meer onder arbeidsovereenkomst te werken, maar telkens op zoek te gaan naar constructies waarbij met schijn-zzp'ers die gewone loonbetaling kan worden vermeden. Ik vind het een additioneel argument in de richting van de heer Terpstra om deze maas in de wet op zijn minst te dichten. En dan zijn wij nog niet klaar.

### Mevrouw Kneppers-Heijnert (VVD):

Over de arbeidsovereenkomst zijn wij het eens. Wanneer heeft een zelfstandige een aanneemovereenkomst in de bouw en wanneer heeft hij een OVO? Ik weet het echt niet. Volgens mij heb je dan een aanneemovereenkomst met zo'n zelfstandige. Het gaat mij niet zozeer om de schijnzelfstandige. De overeenkomst die de zelfstandige heeft in de bouw, is volgens mij een aanneemovereenkomst.

### Minister Asscher:

Volgens mij is dat niet per definitie het geval. Ik ben zeer doordrongen van de les dat je niet moet speculeren over antwoorden. Ik wil graag mevrouw Kneppers toezeggen dat ik dat onderscheid de Kamer schriftelijk zal laten toekomen voor de stemming over deze wet. Ik hoop dat de mensen die mij bijstaan al aan het typen zijn. Ik wil er niet op gokken. Ik heb uit mijn literatuur begrepen dat er categorieën bouwvakkers zijn die via de OVO wel degelijk kwetsbaar zijn voor dat soort praktijken.

De andere vraag van mevrouw Kneppers ging over mensen die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, die onder gemeentelijk regime vallen en op grond van de bijstand misschien verplicht zullen worden om werk te aanvaarden. Wij zien dat in de nieuwe Participatiewet ervoor gekozen wordt om met loonkostensubsidies werkgevers te compenseren tot het niveau van het wettelijk minimumloon. In dat opzicht ontstaat het probleem dus ook niet.

Je moet zeker oog hebben voor het feit dat er mensen zijn die in de bijstand zitten die het minimumloon niet zelfstandig kunnen verdienen, terwijl wij wel met elkaar vinden dat zij maatschappelijk nuttige arbeid kunnen verrichten, dat zij fatsoenlijk beloofd moeten worden omdat zij werken, en dat het beter is dat zij gewoon aan het arbeidsproces deelnemen dan dat ze in een uitkeringssituatie zitten. Daarom is ook gekozen voor een regime waarbij er een loonkostensubsidie wordt verstrekt door de gemeente, zodat er via die regionale werkbedrijven voor gezorgd kan worden dat de werkgever die iemand in dienst neemt, gecompenseerd wordt voor het gebrek aan productiviteit van die werknemers. Dat probleem bestaat zeker. In mijn ogen doet deze wet daaraan niets af, sterker nog, zij past bij het beginsel dat iedereen die werkt, moet

## Asscher

worden geacht om daarmee het wettelijk minimumloon te kunnen verdienen.

De heer **Terpstra** (CDA):

Wij gaan hierover in onze fractie nog discussie voeren. Hoe dan ook, in dit debat gingen wij vaak uit van die sectoren die historisch al het OVO-systeem hadden, dus die waarin de dagbladbezorgers en de folderaars werkzaam waren, in de sfeer van bijbanen, om het zo maar te zeggen. De minister redeneert heel sterk vanuit sectoren die dat nooit hadden, maar die het zijn gaan misbruiken, zoals de bouw, de horeca en de post. Ten aanzien van het verbieden van dit systeem in die sectoren die ervan eigenlijk misbruik maken en die het nooit gebruikt hebben, willen wij een logische benadering via de schijnconstructiewetgeving, bij wijze van spreken. Dan zou het bij de post, de horeca en de bouw niet meer kunnen. Stel dat die lijn wordt gevolgd, vindt de minister dat deze wet desondanks nodig blijft voor die sectoren waarin de markt dalend is en men dat systeem al sinds jaar en dag hanteert, dus die waarin de dagbladbezorgers en de folderaars werkzaam zijn?

Minister **Asscher**:

In het feit dat men historisch op een bepaalde manier gewerkt heeft, vind ik voor de toekomst geen rechtvaardiging liggen om een sector of een groep werknemers permanent uit te zonderen van het wettelijk minimumloon. Historisch gold er helemaal geen wettelijk minimumloon, historisch kenden we geen zwangerschaps- of bevallingsverlof, historisch werd de vrouw door de overheid ontslagen op het moment dat zij in het huwelijk trad. Wij kijken natuurlijk naar de toekomst en zien dat de OVO in toenemende mate wordt gebruikt om het wettelijk minimumloon te vermijden. Ik krijg net overigens een prachtig schema. Dit probleem vinden wij van dien aard dat wij een aantal van de uitzonderingen menen te moeten schrappen in aanvulling op de maatregelen uit 1996. Zodoende komen we op de vraag of we per sector een uitzondering moeten toepassen omdat het in sommige sectoren, zoals die van de folderbezorgers, gebruik was dat er onder het wettelijk minimumloon en op een OVO werd gewerkt. Daarvoor bestaat in mijn ogen te weinig rechtvaardiging. De rechtvaardiging is in ieder geval niet gelegen in het feit dat men altijd zo gewerkt heeft. De vraag die eenieder van u zal moeten beantwoorden is: vinden wij dat mensen met werk het wettelijk minimumloon moeten kunnen verdienen als zij dat werk niet als ondernemer doen? Dat is op zichzelf een algemeen aanvaard beginsel in Nederland, waarop de OVO sinds 1996 niet in algemene zin een uitzondering kan vormen. Die uitzondering is toen namelijk geclausuleerd. De regering stelt nu voor, die clausule verder aan te scherpen vanwege de gepleegde misstanden. Ik denk dat de weging is of blijvend minder dan het wettelijk minimumloon mag worden betaald, wat ten koste gaat van de bouwvakker, de horecamedewerker, de postbezorger, de pakketbezorger en de folderaar. Het antwoord daarop zou nee moeten zijn. Dit verandert niet met de toekomstige wetgeving over de aanpak van schijnconstructies. Die gaat namelijk over de ketenaansprakelijkheid, een betere cao-handhaving en verdere verbeteringen, niet over de nu voorliggende vraag. Deze vraag komt voort uit de onvrede die in 2011 in beide Kamers breed bestond over wat er met postbezorgers gebeurde.

Het initiatief van de vorige regering van VVD en CDA, gedoogd door PVV, om de OVO's onder de WML te brengen, heb ik enthousiast overgenomen in de huidige regering. Ik hoop daarom dat dit initiatief op brede steun kan rekenen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over dit wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor, op dinsdag 4 maart aanstaande, dat wil dus zeggen over veertien dagen, over dit wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 18.28 uur.