

Vergaderjaar 2013–2014

**33 623**

## **Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 12 november 2013

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel; zij maken van de gelegenheid gebruik om de regering enkele vragen te stellen. De bedoeling van het wetsvoorstel is de positie van kwetsbare mensen met laaggeschoolde en laagbetaalde functies die sterk afhankelijk zijn van één opdrachtgever te versterken door oneigenlijk gebruik van de overeenkomst van opdracht (ovo) aan te pakken. De leden van deze onderschrijven dit doel, maar zijn van mening dat dit reeds mogelijk is op basis van huidige regelgeving en jurisprudentie en bovendien met meer rechten dan alleen minimumloon.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de regering hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de uitgebreide beraadslagingen in de Tweede Kamer hierover. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enige vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Dijk (PVV) (*vice-voorzitter*), Sörensen (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD), Kok (PVV), Koning (PvdA)

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat de regering een begin wil maken met het op orde brengen van flankerend beleid op het gebied van handhaving van arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van het risico van oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Het bevorderen van de naleving en handhaving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) is daarvan een belangrijk onderdeel. Het is niet toelaatbaar dat de Wml wordt omzeild door degenen die onder vergelijkbare omstandigheden arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht en het is de hoogste tijd dat daaraan een halt wordt toegevoerd. De leden van de SP-fractie hebben over de reikwijdte van het wetsvoorstel enkele vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht (ovo). Deze leden onderstrepen het belang van de minimumloonnorm en steunen het streven van de regering schijnconstructies die de Wet minimumloon en de wettelijke minimumvakantiebijslag (Wml) omzeilen te bestrijden. Hierbij verwijzen zij naar de toezegging die het vorige kabinet deed naar aanleiding van ongewenste ontwikkeling in de Nederlandse postsector. Graag leggen zij de minister nog een aantal vragen voor.

### **VVD-fractie**

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is de situatie zo dat opdrachtnemers óf meer opdrachtgevers hebben en dan een beroep of bedrijf uitoefenen óf dat opdrachtnemers slechts één of twee opdrachtgevers hebben en geen zelfstandig ondernemer zijn. In het laatste geval zullen «opdrachtnemers» al snel juridisch een arbeidsovereenkomst hebben, omdat de civiele rechter in een procedure tot een arbeidsovereenkomst zal concluderen, ook al staat in de overeenkomst dat «de opdrachtnemer» niet verplicht is de arbeid persoonlijk te verrichten, maar dat in werkelijkheid wel doet. De (civiele) rechter kijkt bij de kwalificatie of een overeenkomst een arbeidsovereenkomst is of niet, namelijk niet naar de contractuele afspraken maar naar de feitelijke situatie, ofwel hoe partijen de afspraken uitvoeren. Oneigenlijk gebruik (beter: misbruik) van de overeenkomst van opdracht wordt dus door de rechter afgestraft en de desbetreffende persoon heeft een arbeidsovereenkomst met alle rechten die daarbij horen (ontslagbescherming, arbeidstijden, verlofregelingen, sociale verzekeringen etc.). Dat is meer dan alleen het recht op het minimumloon en vakantiebijslag. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om enkele voorbeelden te geven van situaties waarin het wetsvoorstel van toepassing zal zijn, concrete voorbeelden van situaties waarin de opdrachtnemer dus geen zelfstandig ondernemer is en naar de mening van de regering ook geen arbeidsovereenkomst heeft. Naar de mening van deze fractie bestaat die groep niet. De voorbeelden die genoemd worden in de nota naar aanleiding van het verslag (33 623, nr. 6, p. 11) – bouw, maatschappelijke dienstverlening, horeca en landbouw – zullen feitelijk, qua uitvoering, leiden tot de conclusie dat er al van een arbeidsovereenkomst sprake is.

Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat ook Burgerlijk Wetboek art. 7:610a (rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst) bij de oplossing van deze problematiek een rol kan spelen? Een nadeel is dat de rechter er aan te pas moet komen om uiteindelijk tot een arbeidsovereenkomst te concluderen. Maar als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, moet de «opdrachtnemer» uiteindelijk ook naar de kantonrechter om het (achterstallig) loon en vakantiebijslag te krijgen.

Melding bij de inspectie SZW heeft als resultaat wellicht dat de werkgever een dwangsom en een boete krijgt, maar daarmee heeft de opdrachtnemer zijn loon nog niet.

In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 8) staat dat het wetsvoorstel uitsluitend ziet op de toepassing van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en geen gevolgen heeft voor belastingplicht en/of premieplicht voor de sociale verzekeringen. Wat betekent dit? Is er sprake van een soort wettelijk netto minimumloon?

Het gaat hier om een fundamentele systeemdiscussie. Naast het traditionele onderscheid arbeidsovereenkomst – aanneming van werk – opdracht komt er een onderscheid bij, namelijk de echte overeenkomst van opdracht (de zelfstandigen waarbij sommigen een inkomen zullen halen dat het minimumloon overschrijdt en anderen daaronder blijven) en een ovo+ (opdrachtsovereenkomst met minimumloon). Naar de mening van de leden van deze fractie is de fundamentele vraag of dit wetsvoorstel wel het meest effectieve middel is. Naar hun mening is er geen leemte in de wetgeving en is het vooral een kwestie van handhaving van bestaande regelgeving. Dit wetsvoorstel zou wel eens contraproductief kunnen gaan uitwerken. Hoe denkt de regering te voorkomen dat werkgevers werknemers (mensen met een arbeidsovereenkomst) gaan ontslaan en vervolgens na verloop van enige tijd weer aannemen met een ovo+, dat wil zeggen op basis van een overeenkomst van opdracht met minimumloon? De bescherming en de rechten gaan dan achteruit ten opzichte van de voorheen bestaande arbeidsovereenkomst.

### **PvdA-fractie**

De regering geeft aan niet in staat te zijn precies te kwantificeren hoeveel personen ten onrechte niet onder de bescherming van de Wml vallen. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om bij benadering te kwantificeren om hoeveel personen het gaat.

De regering schrijft dat volgens onderzoek van het CPB geconcludeerd mag worden dat de gevolgen van de Wml voor de Nederlandse werkgelegenheid beperkt lijken, maar dat tegelijkertijd niet kan worden uitgesloten dat een verdere verhoging ten koste zou gaan van de werkgelegenheid. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om bij benadering te kwantificeren wat de mogelijke werkgelegenheidseffecten zijn.

De regering stelt dat de argumentatie voor de hoogte van het wettelijk minimumloon niet alleen kan worden opgesteld vanuit de werkgelegenheidseffecten. Ook de maatschappelijk gewenste inkomensverdeling speelt een rol bij het vaststellen van de hoogte van het wettelijk minimumloon. Mogen de leden van deze fractie hieruit concluderen dat de regering meent dat maatschappelijke preferenties rond de inkomensverdeling op gespannen voet staan met economische doelmatigheid?

De regering geeft aan zich ervan bewust te zijn dat de handhaving van de voorliggende wetwijziging bij stukloonbetaling in een aantal gevallen arbeidsintensief en complex is. Graag vernemen de leden van de fractie van de PvdA van de regering welke instrumenten en financiële middelen zij hiertoe ter beschikking stelt aan de Inspectie SZW.

De leden van de PvdA-fractie krijgen tot slot graag een reactie van de regering op het «positionpaper» van de Verenigde bedrijven van bezorgers van folders en huis-aan-huis bladen, waarin een aantal feiten en cijfers op een rij wordt gezet over de gevolgen van het wetsvoorstel voor

folderbezorgers. Vooral voor de oudere bezorgers kan de wet negatieve gevolgen hebben, aldus deze bedrijven. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie of de regering deze mening deelt.

### **CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat bij brief van 7 oktober 2013 (33 623, nr. 9) duidelijk is geworden dat vriendendiensten en burenhulp niet onder deze wet zullen vallen. Dat zou ook geheel in strijd zijn met de achterliggende gedachten van een participatiemaatschappij. Deze maatschappij is ook gediend met het feit dat ouderen en mensen met een beperking kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. De leden van deze fractie zien het minimumloon als een noodzakelijke garantie voor het kunnen dekken van de kosten van levensonderhoud, oorspronkelijk van een gezin met twee kinderen. Uitgaande van deze gedachte is het de vraag of dit element zwaar zou moeten wegen bij de onderhavige groepen.

De leden van deze fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat in het wetsvoorstel vooral wordt bedoeld op het beperken van de onderlinge concurrentie. Kan de regering nog eens ingaan op het spanningsveld tussen deelname aan het arbeidsproces en de hoogte van de beloning? De leden van deze fractie zouden het betreuren als deze wet zou leiden tot een verdringing op de arbeidsmarkt van bepaalde groepen.

Voor de Eerste Kamer is het element van de uitvoerbaarheid van groot belang. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat veel postbezorgers, die op opdrachtbasis werken, zelf kunnen bepalen wanneer zij willen werken en de post willen bezorgen. Hoe denkt de regering voor deze groep het betalen van het minimumloon te kunnen controleren?

### **SP-fractie**

Arbeidsvoorwaarden zijn in Nederland niet slechts wettelijke minimumarbeidsvoorwaarden. De bovenwettelijke arbeidsvoorwaarden kennen eveneens vaak een collectief karakter, doordat deze in Cao's zijn vastgelegd en daarenboven vaak nog voor een hele sector bindend zijn middels een Algemeen verbindend verklaring (Avv). De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij het wel toelaatbaar vindt dat bovenwettelijke collectieve arbeidsvoorwaarden door middel van overeenkomsten van opdracht worden ontdoken. Zo ja, waarom vindt zij dit acceptabel? Zo nee, wat is een volgende stap om ook deze oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of de bepaling dat op overeenkomsten die worden aangegaan in beroep of bedrijf de Wml niet van toepassing is, niet alsnog omzeiling van het minimumloon mogelijk maakt. Kan de regering aangeven wat de omvang is van het fenomeen schijnzelfstandigheid? Hoe groot is de groep mensen die werken met een Verklaring arbeidsrelatie/ VAR-wuo (winst uit onderneming) of een VAR-row (resultaat uit overige werkzaamheden) voor slechts één of enkele opdrachtgevers, waarbij er wel degelijk sprake is van een afhankelijkheidsrelatie en gesproken kan worden van een verkapt loondienstverband?

### **D66-fractie**

De leden van de fractie van D66 appreciëren het principiële standpunt van de regering met betrekking tot de handhaving van de wettelijke norm. Nochtans, behouden deze leden vragen over de potentiële negatieve

maatschappelijke effecten van de voorliggende wetswijziging. Zo hebben zij bedenkingen bij de proportionaliteit van het voorstel. De mogelijke reikwijdte van de wijziging lijkt op eerste oogopslag niet in verhouding tot de omvang van de huidige problematiek. In de eerdere discussie omtrent dit dossier stelt de regering niet te kunnen kwantificeren hoe groot het probleem is en hoeveel mensen er daadwerkelijk getroffen worden door oneigenlijk gebruik van een ovo. Het zouden er «30, 40 maar ook 50 duizend kunnen zijn»<sup>2</sup>. Daarnaast stelt de regering niet te weten en niet te kunnen bewijzen dat de veronderstelde negatieve maatschappelijke effecten al dan niet zullen optreden. Hierbij doelt de regering op een door de folderindustrie geïnitieerd onderzoek waaruit zou blijken dat een kwart van de folderbezorgers tussen de leeftijden van 18 en 60+ door deze wetswijziging significant duurder zullen worden dan hun collegae van tussen de 13 en 17 jaar oud. Het onderzoek suggereert dan ook dat veel van de «oudere» bezorgers hun (bij-)baan dreigen te verliezen. In antwoord op vragen hierover was het antwoord van de regering dat dit waarschijnlijk niet zal plaatsvinden. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een verdere onderbouwing waarom de regering dit onwaarschijnlijk acht en horen zij de reden waarom het onmogelijk zou zijn het probleem te kwantificeren alvorens een oplossing aan te bieden in de vorm van de voorgestelde wetswijziging.

Met het oog op de handhaving blijft het voor de leden van de fractie van D66 onduidelijk waar de juridische grens ligt tussen een vriendendienst en overeenkomst van opdracht. In de brief aan de kamer legt de minister duidelijk uit dat in het Burgerlijk Wetboek art. 7:610 de begrippen «zich verbinden» en «arbeid» c.q. «werkzaamheden» aangeven wanneer een juridische verbintenis wordt aangegaan die in beginsel moet worden nagekomen. Dit verplichtende element (en dus ook de mogelijkheid om nakoming af te dwingen, alsmede de andere verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien) is niet aanwezig bij hulp in familieverband, burenhulp, vriendendiensten en activiteiten in de sfeer van «heijte voor een karweitje».<sup>3</sup> Toegegeven, het loslaten van de drempel voor deze duidelijke gevallen heeft geen effect. Is het echter niet toch zo dat er met het loslaten van deze criteria grensgebieden ontstaan en zaken onbedoeld worden gejuridificeerd die ook negatieve effecten hebben? Zo zijn er voorbeelden te bedenken waarbij sprake is van «verbinden», «werkzaamheden» en «arbeid» maar die desondanks in de categorie vriendendienst vallen. Een vriendelijke oom kan bijvoorbeeld zijn neef steunen in de aankoop van een scooter door af te spreken dat hij een aantal maanden twee keer per week de hond uitlaat, een oma kan haar kleindochter wekelijks boodschappen laten doen voor wat vakantiegeld. Of een persoon met een gebroken been laat zijn werkeloze vriend tegen betaling zes weken zijn chauffeur spelen. In alle bovenstaande gevallen kan men spreken van een verplichting, een verbintenis en werkzaamheden. Hoe voorkomt het huidige voorstel dat de inspectie binnen dit grijze gebied niet in een glijdende schaal van handhaving en controle terechtkomt?

De leden van de D66-fractie zijn geïntrigeerd door de tijdens de behandeling van de Tweede Kamer ingezette maar niet voltooide discussie ten aanzien van stages. In deze discussie bevestigt de regering dat een stage enkel een stage is als deze onderdeel is van een opleiding. Gesteld wordt dat een stage na het afronden van de opleiding om werkervaring op te doen, geen stage is: «Als het doel werken is zonder dat het leeraspect centraal staat, is er juridisch gezien sprake van een arbeidsovereenkomst en moet het minimumloon worden betaald.» Hierbij wordt gekeken naar

<sup>2</sup> Handelingen Tweede Kamer, kamerstuk 33 623, 9e vergadering, donderdag 3 oktober 2013.

<sup>3</sup> Brief regering; Toezegging bij plenaire behandeling wetsvoorstel wijziging Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Kamerstuk 33 623, nr. 9).

de feitelijke omstandigheden om te beoordelen of er sprake is van een daadwerkelijke stage of van een schijnconstructie. Het feit dat je bijna per definitie veel leert als je ergens voor het eerst begint is expliciet geen onderdeel van het eerdergenoemde «centrale leeraspect». Een kort bezoek aan een willekeurige vacaturewebsite voor stages zal onthullen dat er vele stages zijn waarbij niet het leeraspect, maar het opdoen van werkervaring centraal staat. Daarom vernemen de leden van deze fractie graag of stage-schijnconstructies ook het doel van deze wetswijziging zijn. Indien het antwoord hierop, zoals te verwachten, negatief is, horen deze leden graag of de regering voornemens is schijnconstructies en oneigenlijk gebruik van de wetgeving omtrent stages aan te pakken.

De leden van de commissie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren