

Vergaderjaar 2017–2018

**34 837**

**Voorstel van wet van de leden Gijs van Dijk, Smeulders en Van Kent tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs teneinde te bewerkstelligen dat voor arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld aan een opdrachtgever ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de opdrachtgever waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt**

**Nr. 9**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Vastgesteld 28 juni 2018

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

**blz.**

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	3
2.	Payrolling	8
2.1	Verschillende vormen van payrolling	8
2.2	Juridische duiding payrolling	10
2.3	Motieven werkgevers en werknemers	10
3.	Beoordeling	11
4.	Inhoud van het wetsvoorstel	12
4.1	Gelijke arbeidsvoorwaarden	15
4.2	Pensioen	15

**I. ALGEMEEN**

*De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel van de leden Gijs van Dijk, Özdil en Van Kent tot wijziging van de wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, dat*

*beoogt concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. Naar aanleiding van het initiatiefvoorstel en de opmerkingen van de Raad van State bij het voorstel hebben de leden van de VVD-fractie nog wel enkele vragen aan de initiatiefnemers.*

*De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Gijs van Dijk, Özdil en Van Kent. Wij danken de initiatiefnemers en hebben vooralsnog geen vragen.*

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig initiatiefvoorstel en waarderen het streven van de indieners om de nadelige effecten van payrolling aan te pakken.*

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen de gedachte van gelijke arbeidsvoorwaarden voor arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld, maar hebben nog vragen over de uitwerking.*

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben met buitengewone interesse kennisgenomen van het voorstel van de leden Gijs van Dijk, Özdil en Van Kent. De leden van de fractie van GroenLinks ondersteunen het principe dat directe collega's volgens dezelfde arbeidsvoorwaarden werken en ook recht hebben op een gelijke pensioenopbouw. Dit is volgens deze leden een uitgangspunt dat op verschillende dossiers binnen de arbeidsmarkt terugkomt en zij staan dan ook positief tegenover het voorstel om concurrentie tussen werknemers en gedetacheerde werknemers onmogelijk te maken. Zij hebben nog een aantal verhelderende vragen.*

*De leden van de SP-fractie hebben verheugd en met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Gijs van Dijk, Özdil en Van Kent tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Evenals de indieners zijn deze leden van mening dat oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden moet worden aangepakt. Door de manier van opereren van veel payrollbedrijven worden niet alleen werknemers benadeeld, maar ook werkgevers die geen gebruik maken van payrolling en zich derhalve te houden hebben aan de wet en de voor hen toepasselijke cao. Payrollbedrijven te verplichten de aan hen ter beschikking gestelde arbeidskrachten tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden te bieden als die welke zouden gelden als een payrollmedewerker rechtstreeks in dienst zou zijn genomen door de opdrachtgever, draagt volgens de leden van de SP-fractie onmiskenbaar bij aan een eerlijkere arbeidsmarkt. Deze leden staan dan ook in beginsel positief tegenover het voorstel. Zij hebben hierover wel nog een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de PvdA-fractie hebben met grote instemming kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Gijs van Dijk, Özdil en Van Kent tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. De leden van PvdA-fractie onderschrijven de doelstelling van de wet om mensen met hetzelfde werk dezelfde arbeidsvoorwaarden te laten krijgen.*

*De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.*

*De initiatiefnemers danken alle fracties voor hun belangstelling en vragen.*

## 1. Inleiding

*De leden van de VVD-fractie spreken allereerst hun waardering uit voor de initiatiefnemers. Er gaat immers veel tijd zitten in de uitwerking van een dergelijk initiatief vanuit de Kamer. Ongeacht of de leden van de VVD-fractie zich kunnen vinden in de inhoud van het voorstel, moedigen zij het gebruik van het recht tot initiatief vanuit de Kamer aan. Wel zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd, gezien er spoedig een samenhangend voorstel rond de arbeidsmarkt en payroll vanuit de regering naar de Kamer komt, wat volgens de indieners de overweging is geweest om juist gezien de kritiek van de Raad van State over het ontbreken van samenhang met andere maatregelen, wel toch nu met dit voorstel te komen.*

*De initiatiefnemers geven met hun initiatief invulling aan een discussie die al langer loopt in de Tweede Kamer, maar ook tussen sociale partners op het terrein van payroll. Immers, ook in het coalitieakkoord tussen de VVD, D66, CDA en CU zijn maatregelen op het gebied van payroll aangekondigd, waarbij het payroll als ontzorgingsinstrument voor werkgevers mogelijk blijft. Zoals gezegd, wordt dit voornemen vanuit het regeerakkoord op dit moment uitgewerkt in een wetsvoorstel met een breed pakket aan maatregelen om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren.*

*De leden van de VVD-fractie delen de zorgen van de Raad van State dat de disbalans tussen flexibiliteit en zekerheid breder is dan de oplossingen die dit wetsvoorstel biedt en sluiten zich dan ook aan bij het advies van de Raad van State om de gekozen aanpak, afbakening en vormgeving te heroverwegen. De Raad van State acht de gekozen aanpak door de initiatiefnemers zelfs ontoereikend. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op de opmerkingen van de Raad van State dat voorliggend initiatief ontoereikend is. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe ze aan bovenstaande opmerkingen door de afdeling tegemoet zijn gekomen?*

*Welk gewicht hangen de initiatiefnemers aan het advies van de Raad van State? Hebben de initiatiefnemers overwogen om het voorliggende initiatiefvoorstel in te trekken naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State? Zo ja, waarom hebben de initiatiefnemers er voor gekozen om het initiatief door te zetten? Zo nee, waarom heeft deze overweging niet plaats gevonden bij de initiatiefnemers?*

*De leden van de VVD-fractie zijn het met de Raad van State eens dat alleen wanneer de bescherming van payrollmedewerkers wordt gezien als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen op de arbeidsmarkt, zoals maatregelen gericht op beperking van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en versoepeling van het ontslagrecht, de door de indieners gesignaleerde problematiek effectief kan worden aangepakt. De initiatiefnemers geven aan de opmerkingen van de Raad van State te delen dat er sprake is van een bredere problematiek op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat voorliggend initiatief één van de oplossingen is, maar hierbij wijzen de initiatiefnemers aanpassingen in het ontslagrecht en beperking van de loondoorbetaling bij ziekte van de hand. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers welke andere voorstellen zij voor ogen hebben om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen, buiten de door dezelfde partijen aangekondigd initiatief op premiedifferentiatie. En kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom de door hen gekozen oplossingen niet in samenhang worden gebracht in plaats van in aparte voorstellen met elk een eigen tijdspad?*

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefnemers of willen zij reageren op de kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State. De disbalans tussen flexibiliteit en zekerheid is een onderwerp dat de initiatiefnemers aan het hart gaat, maar zij pretenderen niet met dit

wetsvoorstel de problematische flexibilisering van de arbeidsmarkt geheel te kunnen stoppen. Zij willen in de eerste plaats een probleem oplossen dat de Raad van State erkent, namelijk het oneigenlijk gebruik van terbeschikkingstelling. Met dit voorstel moet de concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengegaan worden.

De leden van de fracties van VVD, GroenLinks en PvdA vroegen de initiatiefnemers de rol van dit voorstel in de bredere discussie over de arbeidsmarkt te bezien. Dit voorstel is volgens de initiatiefnemers een eerste stap in het herstellen van de balans tussen flexibel en vast. Omdat er in de Kamer nu al een brede erkenning is van het probleem van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden door het gebruik van payroll, zijn de initiatiefnemers van mening dat er nu al een wetswijziging mogelijk zou moeten zijn, die al voor de aangekondigde (Wet Arbeidsmarkt in Balans) van het kabinet in zou kunnen gaan.

Dat de politiek snel stappen moet zetten op dit gebied is voor de initiatiefnemers duidelijk. De toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vroeg hierover aan de Stichting van de Arbeid al advies in juni 2011. Helaas kon de Stichting niet met een unaniem advies komen aangaande payroll. Ook in het Sociaal Akkoord van 2013 lukte het niet om afspraken te maken over het oneigenlijk gebruik van deze constructie. In 2014 werd ook de motie Hamer (33 818-43) aangenomen met algemene stemmen. Zelfs na deze door de hele Kamer gesteunde oproep is een wetsvoorstel uitgebleven. Volgens de initiatiefnemers is er haast geboden om de 200.000 werknemers in een payrollconstructie te beschermen tegen uitholling van de arbeidsvoorwaarden. Naast hun eerdere initiatief op het gebied van premiedifferentiatie staan de initiatiefnemers open om met het kabinet op zoek te gaan naar meer manieren om de positie van de werknemer met een flexibel contract te verbeteren.

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefnemers tevens of zij overwogen hebben het voorliggende voorstel terug te trekken. De initiatiefnemers zijn dankbaar voor de kritiek van de Raad van State. Zijn staan open voor kritische blik op het voorstel, maar hebben toch besloten het voorstel voort te zetten, aangezien zij beleidsvoorstellen die door de Raad van State gedaan zijn zoals versoepeling van het ontslagrecht niet verstandig achten. Net zoals de aanpak van het vorige kabinet, zal er met diverse wetgeving de positie van werknemers verder verbeterd moeten worden.

*De leden van de CDA-fractie zijn met de indieners van mening dat payrollwerknemers beter moeten worden beschermd en dat er een einde moet komen aan de ongelijke behandeling in arbeidsvoorwaarden. Echter, zoals ook de Raad van State aangeeft, betwijfelen deze leden ten zeerste of de gekozen aanpak van de indieners daartoe toereikend genoeg is en geen onnodige nadelige effecten met zich meebrengt. De nadelen van payrolling kunnen naar de overtuiging van deze leden alleen effectief worden aangepakt als maatregelen worden genomen in samenhang met het verminderen van de verschillen tussen verschillende vormen van arbeid. Zoals bekend bereidt de regering een wetsvoorstel voor om de ontstane disbalans in vast en flexwerk tegen te gaan en worden hierin ook de nadelen van de effecten van payrolling aangepakt. Waarom hebben de indieners niet op deze wetgeving, die binnenkort naar de Kamer zal worden gestuurd willen wachten, zo vragen deze leden? Verder vinden de leden van de CDA-fractie het opmerkelijk dat de initiatiefnemers, na kritiek van de Raad van State, erkennen dat het initiatiefvoorstel in sommige gevallen kan leiden tot een uitholling van de arbeidsrechtelijke werknemersbescherming. Toch is dit voor hen geen reden om dit wetsvoorstel in te trekken. Waarom willen zij dit initiatief-*

*voorstel toch doorzetten, als zij zelf erkennen dat dit risico bestaat? De indieners geven aan dat uitholling kan worden voorkomen door een aantal andere maatregelen te nemen, zoals het creëren van verschillende WW-tarieven voor vaste arbeid en flexarbeid. Hoe zien de indieners dit voor zich en is dit niet een extra argument om de arbeidsvoorwaarden voor payrolling te bezien binnen een breder wetsvoorstel ter hervorming van de arbeidsmarkt?*

*Het is voor de leden van de CDA-fractie onduidelijk welke wijzigingen zijn aangebracht in het initiatiefvoorstel van wet en in de memorie van toelichting, naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kan dit precies worden aangegeven? Is dit voorstel voor advies voorgelegd aan de sociale partners en/of aan andere organisaties? Zo ja, wat was het oordeel/advies van deze organisaties? Zo nee, waarom niet?*

De leden van CDA-fractie vroegen de initiatiefnemers waarom zij niet hebben gewacht op de wetgeving die het kabinet voornemens is naar de Kamer te sturen. De initiatiefnemers zijn doordrongen van de ernst van het probleem van ongelijke behandeling op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Ook de leden van de CDA-fractie zijn de mening toegedaan dat dit via wetgeving moet worden vastgelegd. De urgentie van het probleem is voor de initiatiefnemers groot genoeg om dit voorstel snel te behandelen. In het kader van verdere voorstellen van het kabinet over de arbeidsmarkt, willen de initiatiefnemers graag het goede voorbeeld geven.

De leden van de CDA-fractie menen dat de initiatiefnemers erkennen dat het onderliggend voorstel in sommige gevallen zou kunnen leiden tot uitholling van werknemersbescherming. Dit zijn de initiatiefnemers het niet met de voornoemde leden eens. Zowel de Raad van State als de initiatiefnemers stelde dat de uitholling van werknemersbescherming veroorzaakt wordt door oneigenlijk gebruik van terbeschikkingstelling. In het voorstel wordt veelvuldig vermeld dat een gedetacheerde medewerker ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden zou moeten hebben als die van zijn collega's in loondienst. Van achteruitgang van die voorwaarden mag volgens die initiatiefnemers geen sprake zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke wijzigingen zijn aangebracht in het voorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State. De initiatiefnemers hebben de volgende wijzigingen doorgevoerd:

1. In de wettekst en memorie van toelichting is «dezelfde arbeidsvoorwaarde» gewijzigd in «ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden»;
2. In de memorie van toelichting zijn is «waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt» bij de zinnen: «De indieners kiezen ervoor de payrollwerknemers recht te geven op een pensioen dat ten minste gelijkwaardig is aan het pensioen van werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de opdrachtgever waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt recht hebben op een pensioenregeling, of werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven van de opdrachtgever recht hebben op een pensioenregeling, indien de opdrachtgever geen werknemers in dienst heeft in gelijke of gelijkwaardige functies» toegevoegd;
3. Via een nota van wijziging is de wettekst aangepast. Dit gaat om artikel 8a, lid 3 en artikel 8a, lid 4, waarbij de tekst is gewijzigd in «ten minste een gelijkwaardige pensioenpremie».

*De leden van de D66-fractie constateren dat in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is aangegeven dat alleen wanneer de bescherming van payrollwerknemers in samenhang bezien wordt met de elders op de arbeidsmarkt bestaande disbalans tussen flexibiliteit en*

*zekerheid, de door het voorstel gesignaleerde problematiek effectief aangepakt kan worden. De Afdeling adviseert het probleem van oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan te pakken door met een breder pakket aan maatregelen te komen om de balans op de arbeidsmarkt tussen flexibele en vaste banen te herstellen. De initiatiefnemers geven aan positief te staan tegenover voorstellen die de kosten van flexibele dienstverbanden verhogen, maar bijvoorbeeld voorstellen voor verdere versoepeling van het ontslagrecht gericht op het realiseren van meer contracten voor onbepaalde tijd pertinent af te wijzen en dit te zien als «politieke voorstellen» door de Afdeling. Hiermee lijkt voorbij te worden gegaan aan het inhoudelijke argument van de Afdeling dat om succesvol oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan te kunnen pakken aan beide kanten maatregelen nodig zijn. De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers hierop te reflecteren. De leden van de D66-fractie vragen of er een openbare consultatie is belegd over voorliggend wetsvoorstel. Zo ja, welke organisaties hebben hiervan gebruik gemaakt en wat was op hoofdlijnen de reactie? Zo nee, waarom is hier niet voor gekozen? Zijn er inbrengen ontvangen van bijvoorbeeld sociale partners of beroepsgroepen en pensioenfondsen? Wat is de inschatting van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel?*

De leden van de fracties van CDA en D66 vroegen die initiatiefnemers of er met sociale partners is overlegd. Het wetsvoorstel is informeel ter advies voorgelegd aan de FNV. Zoals de FNV ook in een brief aan de commissie heeft aangegeven is zij positief over de stap die wordt gezet met deze wet, hoewel zij een voorstander is van het geheel afschaffen van payroll-constructies. Op het aanbod van de vakcentrales in de voornoemde brief om in gesprek te gaan met de betrokkenen hebben de initiatiefnemers geaccepteerd. Pensioenfondsen zijn niet geraadpleegd door de initiatiefnemers

De leden van de D66-fractie vragen de leden om te reflecteren op hun beschouwingen aangaande het advies van de Raad van State. De initiatiefnemers zijn van mening dat het doel van het onderliggende wetsvoorstel, namelijk het tegengaan van oneerlijke concurrentie door middel van payroll-constructies, niet wordt verstrekt door het verzwakken van de positie van de werknemer door het ontslagrecht te versoepelen. Het voornaamste doel van het onderliggend voorstel is het tegengaan van een oneigenlijk gevolg van het inzetten van een bepaald soort contract, zoals bedoeld in de motie Hamer. Het voorstel draagt ook bij aan het herstellen van de verhouding tussen vast en flexibel op de arbeidsmarkt, maar het oplossen van de gehele flexproblematiek is niet het belangrijkste doel van het onderliggend wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vroegen tevens over een openbare consultatie. De initiatiefnemers hebben geen openbare consultatie belegd over het voorstel. De urgentie en de steun die de initiatiefnemers in de Kamer verwachtten, waren voor de initiatiefnemers redenen om zo snel mogelijk met dit voorstel naar de Kamer te gaan. De motie Hamer werd in 2014 aangenomen met algemene stemmen. Op basis daarvan zien de initiatiefnemers het onderliggend voorstel niet als een controversiële maatregel. Nog langer wachten is volgens de initiatiefnemers overbodig.

*Volgens de afdeling advisering van de Raad van State wordt het in dienst nemen van werknemers via een payroll-systeem duurder. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de initiatiefnemers of zij van mening zijn dat werkgeven via payrolling momenteel te goedkoop is en of zij het met de Raad van State eens zijn dat de prijs hiervan omhoog zal gaan door dit voorstel. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de initiatiefnemers ook of zij het met de afdeling advisering van de Raad van State*

*eens zijn dat de aanpak van de huidige disbalans tussen flexibele arbeid en vaste arbeid een brede aanpak vergt.*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de initiatiefnemers of zij vinden dat payrolling op dit moment te goedkoop is. De initiatiefnemers willen graag benadrukken dat er in sommige gevallen een verschil is tussen de kosten van twee werknemers die hetzelfde werk doen, maar dat één van die twee goedkoper is doordat die werknemer onder een andere cao valt. Wat dat betreft zijn de initiatiefnemers inderdaad van mening zijn dat payrolling te goedkoop is. Payroll is ervoor bedoeld om administratieve lasten voor kleine werkgevers uit handen te geven, niet een manier om op een goedkopere manier werknemers te betalen. Het is dan ook niet bijzonder dat een dergelijke dienst meer kost dan reguliere manieren van werkgeverschap.

*De leden van de SP-fractie merken op dat met het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid om gebruik te maken van payrolling blijft bestaan, maar dan voor een eerlijke prijs zodat geen oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden ontstaat. In de reactie van de vakbonden op dit voorstel, lezen deze leden dat zij van mening zijn dat dit een belangrijke stap voorwaarts is, maar dat volgens hen het volledig verbieden van payrolling nog beter was geweest. De vakbonden zien geen toegevoegde waarde in payrolling, ook niet voor het ontzorgen van vooral kleine werkgevers. Dit kan namelijk ook zonder payrolling via een loonadministratiekantoor. Payrolling is daarmee volgens de bonden uitsluitend een verdienmodel voor werkgevers om de kosten voor arbeid te knippen. Kunnen de initiatiefnemers reageren op de inbreng van de vakbonden op dit punt? Wat waren voor de initiatiefnemers de overwegingen om payrolling met dit wetsvoorstel niet in zijn geheel te verbieden?*

De leden van de fractie van SP vroegen een reactie op de opmerking van de vakbonden dat payrolling uitsluitend een verdienmodel voor werkgevers is om de kosten op arbeid te knippen. De initiatiefnemers zien de ontzorgende werking van payroll. Met name kleine en beginnende werkgevers kunnen op deze manier makkelijker mensen in dienst nemen, zonder meteen alle risico's en administratie die daar bij komt kijken. De initiatiefnemers vinden dat deze constructie niet mag betekenen dat een werknemer ook andere rechten krijgt als hij niet direct, maar met tussenkomst van een payroll-bedrijf in dienst wordt genomen. Het volledig verbieden van payroll, zoals de vakbonden voorstellen is niet aan de orde in dit voorstel. De reden dat daar niet voor gekozen is om kleine en beginnende werkgevers de mogelijkheid te geven om voor deze ontzorgende service te kiezen.

*De Raad van State geeft aan dat de payrollproblematiek in samenhang met de bredere arbeidsmarktdiscussie dient te worden bekeken. De leden van de PvdA-fractie horen graag van de indieners hoe zij hier tegenaan kijken. Verder zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd wat de indieners vinden van de politieke oordelen van de Raad van State inzake versoepeling van het ontslagrecht en beperking van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Zijn de indieners ook van mening dat versoepeling van het ontslagrecht en beperking van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte geen oplossingen zijn om de verschillen tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties te verkleinen?*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de initiatiefnemers vinden van de voorstellen van de Raad van State op het gebied van ontslagrecht en loondoorbetaling bij ziekte. De initiatiefnemers zijn van mening dat de voorgestelde maatregelen niet geschikt zijn om het probleem van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te

gaan. Werknemers die niet in dienst worden genomen van het bedrijf waar zijn gaan werken zouden wel aanspraak moeten kunnen maken op dezelfde arbeidsvoorwaarden en pensioen. Daarnaast zijn de initiatiefnemers van mening dat de verhouding tussen flexibel en vast werk is doorgeslagen naar één kant. Het verslechteren van de arbeidsvoorwaarden van werknemers met een vast contract is volgens de initiatiefnemers dan ook merkwaardige oplossing. Zeker voordat de vorige herziening van het ontslagrecht is geëvalueerd, zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting van de Wet Werk en Zekerheid. In tegenstelling tot het flexibeler maken van vaste contracten, pleiten de initiatiefnemers voor het versterken van de positie van de flexwerker en flexibelle contracten minder aantrekkelijk te maken voor werkgevers.

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat de initiatiefnemers zich met enige trots als de drie linkse partijen presenteren die voor het eerst gezamenlijk een wetsvoorstel indienen. Het lijkt de bedoeling een keerpunt te bewerkstelligen als het gaat om oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. Deze leden steunen de inzet om ongerechtvaardigde ongelijkheid zoveel mogelijk te bestrijden. Zij constateren dat de initiatiefnemers een gelijker speelveld eenzijdig willen bevorderen door bepaalde vormen van flexibele arbeid duurder te maken dan vaste arbeid. Deze leden hechten juist aan een evenwichtige herijking van de relatie tussen vast en flexibel werk.*

De leden van de SGP-fractie geven aan dat de initiatiefnemers proberen ongerechtvaardigde ongelijkheid proberen te bestrijden. Volgens de initiatiefnemers zijn sommigen vormen van payrolling inderdaad in strijd met een eerlijke arbeidsmarkt. Het onderliggende voorstel heeft dan ook tot doel om deze oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te verbieden. Dat deze vorm van flexibele arbeid dan ook duurder wordt, is volgens de initiatiefnemers een effect van het verbod op deze vorm van concurrentie.

## **2. Payrolling**

### *2.1 Verschillende vormen van payrolling*

*De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hoe zij tegen het instrument van payroll aankijken. Welke vormen achten de initiatiefnemers aanvaardbaar? Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de VVD-fractie eens dat payroll een instrument kan zijn om (kleine) werkgevers te ontzorgen? Zo ja, welke vormen mogen dan blijven bestaan volgens de initiatiefnemers? Zo nee, waarom zien de initiatiefnemers payroll niet als geschikt instrument om (kleine) werkgevers te ontzorgen? Zijn de initiatiefnemers bekend met het feit dat payroll met name wordt ingezet door het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Hoe komen zij met dit voorstel hen tegemoet in het ontzorgen?*

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hoe zij tegen het instrument van payroll aankijken. Welke vormen achten de initiatiefnemers aanvaardbaar? Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de VVD-fractie eens dat payroll een instrument kan zijn om (kleine) werkgevers te ontzorgen? Zijn de initiatiefnemers bekend met het feit dat payroll met name wordt ingezet door het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Hoe komen zij met dit voorstel hen tegemoet in het ontzorgen?

De initiatiefnemers erkennen dat payrolling oorspronkelijk is bedoeld voor kleine werkgevers die hun personeelsadministratie willen uitbesteden. Maar volgens de initiatiefnemers wordt deze route nu vaak misbruikt om payrollers minder te betalen en slechtere arbeidsvoorwaarden te geven.

Uit een enquête van het Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB) waaruit blijkt dat een minderheid van de bedrijven voor payrolling kiest om de eigen administratie te ontlasten, bevestigd dat.<sup>1</sup> Evenals uit het onderzoek van Panteia waaruit blijkt dat de grootste stijging van payrolling plaats vindt bij juist grote organisaties met meer dan 100 werknemers.<sup>2</sup>

Door de voorgestelde maatregelen in dit initiatiefwetsvoorstel, worden de negatieve gevolgen van payrolling ongedaan gemaakt echter zonder dat payrolling – en daarmee ook de mogelijkheid tot ontzorgen van kleine werkgevers – als zodanig onmogelijk wordt.

*De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling erop wijst dat payroll in veel verschillende vormen voorkomt. Cedris heeft bij de internetconsultatie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans, waar gelijke arbeidsvoorwaarden voor payroll ook aan bod komt, bijvoorbeeld erop gewezen dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in sommige gevallen ook vanuit een uitkering (bij gemeenten of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)) via een payroll-constructie in eerste instantie aan de slag komen, met de intentie om uiteindelijk een regulier contract aan te gaan. Cedris verwacht dat als deze verloningsmogelijkheid onmogelijk wordt, de enige plaatsingsoptie wordt dat werkgevers betrokkenen meteen in dienst nemen en dat daarmee de bereidheid van werkgevers om deze doelgroep in dienst te nemen juist verminderd. De leden van de D66-fractie vragen hoe de initiatiefnemers hier naar kijken.*

De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling erop wijst dat payroll in veel verschillende vormen voorkomt. Cedris heeft bij de internetconsultatie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans, waar gelijke arbeidsvoorwaarden voor payroll ook aan bod komt, bijvoorbeeld erop gewezen dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in sommige gevallen ook vanuit een uitkering (bij gemeenten of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)) via een payroll-constructie in eerste instantie aan de slag komen, met de intentie om uiteindelijk een regulier contract aan te gaan. Cedris verwacht dat als deze verloningsmogelijkheid onmogelijk wordt, de enige plaatsingsoptie wordt dat werkgevers betrokkenen meteen in dienst nemen en dat daarmee de bereidheid van werkgevers om deze doelgroep in dienst te nemen juist verminderd. De leden van de D66-fractie vragen hoe de initiatiefnemers hier naar kijken.

De initiatiefnemers hebben evenals de leden van de D66-fractie kennisgenomen van de inbreng van Cedris bij de internetconsultatie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans. Aansluitend op de beantwoording van de vraag van de VVD-fractie dat payrolling als instrument om te ontzorgen mogelijk blijft met het voorliggende voorstel, geldt dat ook voor verloning als onderdeel van een re-integratietraject. De initiatiefnemers zijn niet voornemens deze vorm van payrollen onmogelijk te maken, maar uitsluitend payrolling als verdienmodel op oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Zij lezen ook in de brief van Cedris dat laatstgenoemde vorm van payrolling bij hun leden niet of nauwelijks voorkomt.

---

<sup>1</sup> SCP, Vraag naar Arbeid 2015, september 2015, blz. 46 Den Haag.

<sup>2</sup> Panteia, Payrolling in Nederland, de huidige bekendheid, markt en marktpotentie, 30 oktober 2015, Zoetermeer.

## 2.2 Juridische duiding payrollling

*In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting worden de begrippen opdrachtgever en opdrachtnemer waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt, afwisselend gebruikt. De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers hier bewust voor hebben gekozen. Gaat het bij «opdrachtgever» en «opdrachtnemer waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt» altijd over dezelfde partij? Is dat dan de inlenende partij? Is de opdrachtnemer degene die de arbeid verricht? Betreft de voorgestelde wet ook situaties waarbij werknemers via een extra doorlener ter beschikking worden gesteld aan een uiteindelijke inlener?*

In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting worden de begrippen opdrachtgever en opdrachtnemer waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt, afwisselend gebruikt. De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers hier bewust voor hebben gekozen. Gaat het bij «opdrachtgever» en «opdrachtnemer waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt» altijd over dezelfde partij? Is dat dan de inlenende partij? Is de opdrachtnemer degene die de arbeid verricht? Betreft de voorgestelde wet ook situaties waarbij werknemers via een extra doorlener ter beschikking worden gesteld aan een uiteindelijke inlener?

Een terechte vraag van de fractie D66 waarover de initiatiefnemers graag meer duidelijkheid verschaffen. In het specifieke voorbeeld wat de leden geven is het inderdaad zo dat het om dezelfde partij gaat, te weten de opdrachtgever waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Verder worden de volgende partijen met regelmaat genoemd:

- De opdrachtgever: de werkgever die een overeenkomst heeft met een payrollbedrijf en waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt;
- De opdrachtnemer: het payrollbedrijf die een overeenkomst heeft met een opdrachtgever en een werknemer;
- De werknemer: de bij de opdrachtgever ter beschikking gestelde arbeidskracht, al dan niet via een payrollbedrijf.

## 2.3 Motieven werkgevers en werknemers

*De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers of zij onderkennen dat het gebruik van alternatieve constructies als payrollling ook mede een gevolg kan zijn van het feit dat de lasten op vaste arbeid voor werkgevers te hoog zijn. Zij vragen in hoeverre de verwachting reëel is dat het voorstel een wezenlijke bestrijding van de geconstateerde problemen kan opleveren wanneer de oorzaak voor een belangrijk deel ook in de lasten op vaste arbeid ligt.*

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers in het nader rapport vooral blij geven van de behoefte om bestaande regelingen in te perken en dat zij zich nauwelijks rekenschap geven van de gevolgen die dit voor de arbeidsmarkt kan hebben, bijvoorbeeld doordat werkgevers zullen zoeken naar alternatieve constructies die voldoen aan de eisen van het voorstel. Waarom aanvaarden de initiatiefnemers het risico dat door het onvoldoende doordenken van de effecten onverwachte scenario's en verwarring ontstaan, waarvan ook werknemers weer de dupe kunnen zijn? Bovendien vragen zij waarop de inschatting gebaseerd is dat de vrees voor grootschalige uitwijking niet zal optreden.*

*De leden van de SGP-fractie hebben uit de toelichting begrepen dat de initiatiefnemers in beginsel wel ruimte zien voor payrollling, bijvoorbeeld voor het ontzorgen van kleine werkgevers, en dat zij zich richten op specifieke constructies van payrollling. Het is deze leden nog onvoldoende duidelijk welke beginselen aan de opvatting van de initiatiefnemers ten grondslag liggen, op basis waarvan zij tot een afbakening komen. Graag ontvangen zij een nadere toelichting. Eveneens vragen zij of de initiatief-*

*nemers door het aanvaarden van payrolling per definitie onduidelijkheid laten bestaan. Waarom vinden zij het eigenlijk wenselijk dat situaties kunnen blijven bestaan van payrollbedrijven die louter als papieren werkgever functioneren?*

*De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers of zij onderkennen dat het gebruik van alternatieve constructies als payrolling ook mede een gevolg kan zijn van het feit dat de lasten op vaste arbeid voor werkgevers te hoog zijn. Zij vragen in hoeverre de verwachting reëel is dat het voorstel een wezenlijke bestrijding van de geconstateerde problemen kan opleveren wanneer de oorzaak voor een belangrijk deel ook in de lasten op vaste arbeid ligt. De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers waarom zij het risico aanvaarden dat door het onvoldoende doordenken van de effecten, er onverwachte scenario's en verwarring kan ontstaan, waarvan ook werknemers weer de dupe kunnen zijn? Waarop is de inschatting gebaseerd dat grootschalige uitwijking niet zal optreden.*

De initiatiefnemers sluiten niet uit verdere initiatieven te ontplooiën of te steunen, maar zien deze initiatiefwet als een stap in de richting van een eerlijke arbeidsmarkt. De initiatiefnemers verwijzen de leden van de SGP-fractie volledigheidshalve naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de fracties van VVD, GroenLinks en PvdA bij het onderdeel «1. Inleiding».

*De leden van de SGP-fractie hebben uit de toelichting begrepen dat de initiatiefnemers in beginsel wel ruimte zien voor payrolling, bijvoorbeeld voor het ontzorgen van kleine werkgevers, en dat zij zich richten op specifieke constructies van payrolling. Het is deze leden nog onvoldoende duidelijk welke beginselen aan de opvatting van de initiatiefnemers ten grondslag liggen, op basis waarvan zij tot een afbakening komen. Graag ontvangen zij een nadere toelichting. Eveneens vragen zij of de initiatiefnemers door het aanvaarden van payrolling per definitie onduidelijkheid laten bestaan. Waarom vinden zij het eigenlijk wenselijk dat situaties kunnen blijven bestaan van payrollbedrijven die louter als papieren werkgever functioneren?*

Zoals ook aangegeven in de beantwoording op de vragen van onder andere de fractie van VVD en D66, beogen de initiatiefnemers uitsluitend payrolling als verdienmodel op oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden onmogelijk te maken. Door de voorgestelde maatregelen worden de negatieve gevolgen van payrolling ongedaan gemaakt. Het ontzorgen van kleine werkgevers en verloning als onderdeel van een re-integratietraject, blijven tot mogelijkheden behoren.

### **3. Beoordeling**

*De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de stelling van de initiatiefnemers dat de wetgever een allocatieve functie in enge zin van de werkgever als constitutief vereiste beschouwde voor de uitzendovereenkomst. Deze leden vragen een onderbouwing van deze conclusie in het licht van het betoog van de Advocaat-Generaal bij de uitspraak van de Hoge Raad over payrolling uit 2016, waarbij deze juist tot een ruime opvatting van de allocatieve functie kwam, hoewel hij erkende dat hierover onvoldoende onderscheidend is gesproken.*

De initiatiefnemers hebben bij de uitspraak van Hoge Raad over payrolling uit 2016 voornamelijk gekeken naar de uitspraak van de Hoge Raad zelf. In deze uitspraak gaat de Hoge Raad niet mee met de opvatting van de Advocaat-Generaal. In diezelfde uitspraak oordeelt de Hoge Raad dat het in eerste plaats aan de wetgever is om aan payrolling grenzen te stellen.

De initiatiefnemers hebben het signaal van de Hoge Raad opgepakt om te komen tot een wetsvoorstel om grenzen te stellen payrolling. Naar het oordeel van de initiatiefnemers wijst de Hoge Raad uitdrukkelijk naar de wetgever en wil zich uitdrukkelijk niet in het debat over payrolling begeven.

#### **4. Inhoud van het wetsvoorstel**

*De initiatiefnemers zetten in hun afbakening de allocatiefunctie van uitzenden centraal en vegen korthedshalve alle mogelijke diversiteit op de hoop van payrolling weg, om vervolgens geen aandacht te besteden aan de consequenties hiervan voor werkenden. Dit raakt voor de leden van de VVD-fractie het belangrijke punt van de uitvoering. De leden constateren dat er veel verschillende redenen zijn voor werkgevers om voor een payroll-oplossing te kiezen. Payroll wordt daarmee ook niet uitsluitend toegepast voor een langere periode van werk, maar ook voor korte perioden, evenals payrollbedrijven dikwijls ook actief werkgever-schap invullen en hierbij soms verder gaan dan de cao van de inlener. De indieners miskennen met hun voorstel dan ook zowel de variëteit als de toegevoegde waarde van payroll. De leden van de VVD-fractie hebben dan ook zorg over mogelijke onduidelijkheden die de door de indieners gehanteerde definitie, kan opleveren en of er een voldoende adequaat en gemotiveerd onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende categorieën uitzendwerk.*

*In reactie op de opmerkingen gemaakt door de Raad van State ten aanzien van de scherpste en het onderscheidend vermogen van het door de initiatiefnemers gekozen criterium, geven de initiatiefnemers aan dat er door de wetgever reeds voor is gegaan in de definiëring van de payroll-werkgever. Hierbij wordt door de initiatiefnemers verwezen naar de definitie ontleend aan de Ontslagregeling. De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemers hierbij niet verder ingaan op opmerkingen van de Raad van State of deze gekozen definitie vooraf voldoende scherpste en onderscheidend vermogen biedt om verschillende categorieën te kunnen onderscheiden. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers nader inhoudelijk in te gaan op de opmerkingen van Raad van State en waarom de gekozen definitie tegemoet komt aan de opmerkingen van de Raad van State.*

*In navolging van de Raad van State wijzen de leden van de VVD-fractie dan ook op het belang van scherpste en duidelijkheid in het criterium van de allocatiefunctie. Door een onscherpe definitie van payrolling ontstaat rechtsonzekerheid in uitzendarbeidsrelaties die wel degelijk bedoeld zijn om een allocatieve functie te vervullen. Erkennen de indieners dit? Deze onzekerheid zal ertoe kunnen leiden dat de betreffende uitzendrelatie waarover onzekerheid bestaat waarschijnlijk niet tot stand komen. Dit raakt juist de allocatieve rol van uitzenden en detacheren. Als voorbeeld wijzen de leden van de VVD-fractie graag op het bemiddelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het kader van de banenafpraak kunnen voor werknemers verschillende en onduidelijke afspraken ontstaan, afhankelijk van hoe de arbeidskracht bij het uitzendbureau is terechtgekomen (aangedragen door het UWV of gemeente of op eigen gelegenheid via een uitzendbureau). Vinden de indieners dit onderscheid gerechtvaardigd? En zijn zij het met de leden van de VVD-fractie eens dat moet worden voorkomen dat de opstapfunctie die voor deze kwetsbare doelgroep zo belangrijk is om zeep wordt geholpen vanwege een discussie over de definitie?*

*De initiatiefnemers wijzen in dit kader naar de definitie die is ontleend aan de Ontslagregeling. De aangepaste Ontslagregeling op payroll geldt sinds 1 juli 2015. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hoe vaak sinds de aanpassing van de Ontslagregeling de aangepaste omschrijving van payrolling is toegepast door het UWV. Zijn de initiatief-*

*nemers bekend met hoe het UWV de omschrijving in de uitvoering ervaart?*

*De Raad van State wijst de initiatiefnemers er daarnaast op dat niet alleen de definitie, maar ook de daaraan gekoppelde maatregelen onduidelijk en complex zijn ten opzichte van de huidige situatie waarbij de NBBU- of ABU-cao wordt toegepast. Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit risico's oplevert voor de uitvoerbaarheid? Hoe denken de indieners te voorkomen dat juist door een toename van de moeilijkheidsgraad en complexiteit belangrijke werkgelegenheid, die vormt krijgt via payrolling, mogelijk verdwijnt? Ook wanneer een zuiver administratieve functie voor een payrollwerkgever wordt beoogd zou een regeling vooral simpel en juist niet belastend moeten uitpakken. Erkennen de indieners dit?*

*Voorts delen de leden van de VVD-fractie de opvatting van de Raad van State dat dit wetsvoorstel de ongelijkheid tussen verschillende vormen van uitzenden mogelijk kan vergroten. De uit dit wetsvoorstel volgende lastenverzwaringen voor payroll-ondernemingen, kunnen ertoe leiden dat werknemers in constructies worden geduwd die hun situatie eerder verslechterd dan verbetert. Hoe denken de initiatiefnemers deze verslechtering te voorkomen? Het besproken waterbed-effect kan, zeker zo lang een dergelijk voorstel zich slechts concentreert op één element binnen de arbeidsmarkt, gemakkelijk optreden en heeft mogelijk precies het tegengestelde effect van wat de indieners willen voorkomen. Zijn de indieners het met de leden van de VVD-fractie eens dat deze wet op zichzelf staand de onzekerheid voor werknemers juist ook zou kunnen vergroten en dat dit onwenselijk is?*

De initiatiefnemers onderkennen dat er veel diversiteit is rondom payroll en zien dat juist als een onderdeel van het probleem. Door de huidige onduidelijkheid rondom payroll kan er nu sprake zijn van, zoals ook de Raad van State constateert, het omzeilen van werknemersbescherming en oneigenlijk gebruik. Met dit wetsvoorstel willen de initiatiefnemers dit oneigenlijk gebruik aan pakken. De door de initiatiefnemer gekozen definitie van payrolling is niet nieuw en is gelijk aan de definitie van payrollwerkgever zoals opgenomen in de Ontslagregeling.

In de praktijk wordt deze definitie al een tijd gebruikt om te bepalen of er sprake is van payrolling. Door dit verschil in definities wordt duidelijk onder welk regime de verschillende werknemers in dienst van een payrollbedrijf of uitzendbedrijf vallen. Met de keuze voor deze definitie bepaalt de overeenkomst tussen de payrollwerknemer en de payrollwerkgever en de overeenkomst van opdracht van de payrollwerkgever met een derde of er sprake is van payrolling. Dit betekent dat er niet per bedrijf gekeken wordt of er sprake is van payrolling of van uitzenden, maar dat dit afhankelijk is van de individuele driehoeksrelatie. Werknemers die in dienst zijn van een payrollbedrijf worden hierdoor gelijk behandeld met werknemers die in dienst zijn van een uitzendbureau dat ook aan payrolling doet. Zo wordt tevens gewaarborgd dat payrollbedrijven en uitzendbureaus die tevens ook payrollwerkzaamheden verrichten kunnen opereren in een gelijk speelveld ten aanzien van de terbeschikkingstelling van payrollwerknemers.

De leden van VVD-fractie hebben verder vragen over het bemiddelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De initiatiefnemers kennisgenomen van de inbreng van Cedris bij de internetconsultatie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans. Met dit wetsvoorstel blijft het mogelijk om payrolling als instrument om te ontzorgen. Dit geldt dan ook voor verloning als onderdeel van een re-integratietraject. De initiatiefnemers zijn niet voornemens deze vorm van payrolling onmogelijk te maken, maar uitsluitend payrolling als verdienmodel op oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Daarbovenop komt dat er andere mogelijkheden zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te

helpen, bijvoorbeeld door detachering of uitzenden. Zij lezen ook in de brief van Cedris dat laatstgenoemde vorm van payrolling bij hun leden niet of nauwelijks voorkomt.

Na een uitvraag bij het UWV over hoe vaak de aangepaste omschrijving van payrolling is toegepast en of dit problemen geeft in de uitvoering. Het UWV geeft allereerst aan dat niet kan worden achterhaald hoe vaak de omschrijving van payrolling wordt toegepast door UWV. Registraties zijn hierop niet ingericht. Verder heeft navraag in de districten van UWV waar de ontslagaanvragen worden beoordeeld uitgewezen dat er maar sporadisch ontslagaanvragen worden ingediend door payrollwerkgevers en dat bij de beoordeling van die aanvragen niet is gebleken dat de huidige definitie uit het Ontslagbesluit tot problemen in de uitvoering c.q. beoordeling leidt.

De initiatiefnemers erkennen, zoals ook de leden van de VVD-fractie doen, dat payrolling bedoeld is om kleine werkgevers te ontzorgen. Het uitbesteden door kleine werkgevers van, voor hen, complexe persooneelsadministratie aan payrollbedrijven blijft via dit initiatiefwetsvoorstel in stand. Het payrollbedrijf blijft, net zoals het oorspronkelijk doel van payrolling, kleine werkgevers ontzorgen. Echter payrolling mag en kan volgens de initiatiefnemers niet betekenen dat payrolling goedkoper is dan het in dienst nemen van een werknemer met een contract. Payrollbedrijven bieden een dienst, ontzorgen van kleine werkgevers, en daar behoort volgens de initiatiefnemers ook een (hogere) prijs voor te zijn. Indien payrolling door middel van dit initiatiefwetsvoorstel complexer wordt, is het aan payrollbedrijven om door goede dienstverlening deze minder complex te maken. Het doel van de initiatiefnemers is daarom ook juist de kosten neer te leggen bij de opdrachtgever en payrollwerkgever. Op de angst van de leden van de VVD-fractie dat er mogelijk een waterbedeffect ontstaat zijn de initiatiefnemers niet zo bevreesd. De initiatiefnemers verwachten evenals de leden van de VVD-fractie dat er altijd naar nog goedkopere wegen gezocht zal worden om de functie die payrollbedrijven nu vervullen, vorm te geven. Dit is voor de initiatiefnemers echter geen aanleiding om het misbruik van payrollen en daarmee de oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werknemers die hetzelfde werk doen, dan maar oogluikend toe te staan. De initiatiefnemers zijn het om die reden dus ook niet eens dat de onzekerheid toeneemt voor werknemers. Er zal zelfs sprake zijn van het tegenovergestelde. Door dit initiatiefwetsvoorstel zullen payrollwerknemers voortaan ten minste net zoals collega-werknemers worden beloond.

*De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemers lijken te veronderstellen dat het opnemen van de definitie van payrolling in het systeem van de formele wet zoals die nu functioneert in de context van de Ontslagregeling geen aanleiding zal geven voor nadere afbakeningsvragen zoals door de Afdeling advisering van de Raad van State opgeworpen en de onduidelijkheid die hiervan het gevolg zal zijn. Immers, het is juist de door de initiatiefnemers beoogde beperking die zal leiden tot extra prikkels bij werkgevers om te zoeken naar uitwegen. Met het oog daarop vragen zij of de centrale criteria toereikend zijn om de bedoelde problemen te bestrijden. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben een in hun ogen veelal dubieuze constructie als payrolling door eigen toedoen juist een plek te geven in de formele wet. Het voorstel zou wat dat betreft als een legitimatie van payrolling beschouwd kunnen worden.*

De initiatiefnemers zijn het met de leden van SGP-fractie eens dat dit initiatiefwetsvoorstel payrolling zal legitimeren. Dat is wat betreft de initiatiefnemers geen probleem, indien payrollwerknemers ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben als collega-werknemers. Met de oorspronkelijke betekenis van payrolling, ontzorgen van kleine

werkgevers, is niets mis. Echter doordat vele payrollbedrijven payroll als middel zijn gebruiken om te kunnen concurreren op arbeidsvoorwaarden is payroll in een kwaad daglicht komen te staan. De initiatiefnemers willen dit graag herstellen door dit initiatiefwetsvoorstel. Hierdoor zal er geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvinden, maar kunnen payrollbedrijven kleine werkgevers wel blijven ontzorgen.

#### 4.1 Gelijke arbeidsvoorwaarden

*De leden van de D66-fractie vragen hoe de initiatiefnemers de mogelijke uitvoeringsproblemen beoordelen als de payrollwerkgever zich niet kan aansluiten bij een fonds waarop de inlener is aangesloten (bijvoorbeeld voor bovenwettelijke WW, ziekte of scholing). Wat is de inschatting van de initiatiefnemers van in hoeveel gevallen er wel of niet aangesloten zou kunnen worden bij de bestaande fondsen? En hoe zouden de initiatiefnemers dit op willen lossen?*

Zoals bij elk wetsvoorstel zullen er uitvoeringsproblemen plaatsvinden. De initiatiefnemers zien deze inderdaad ook ontstaan bij de aansluiting van een payrollwerkgever bij een fonds waarop de inlener is aangesloten. Deze fondsen worden veelal bestuurd door sociale partners en de initiatiefnemers zijn daarom van mening dat dit ook aan sociale partners is om dit te realiseren. De inschatting van de initiatiefnemers is dat sociale partners deze fondsen zullen openen, opdat zij ook inzien dat er daardoor een kostenverschil blijft bestaan tussen een payrollwerknemer en een collega-werknemer.

#### 4.2 Pensioen

*Eén van de problemen bij de toepassing van het wetsvoorstel lijken te ontstaan bij de toepassing van het actuarieel gelijkwaardig pensioen. De leden van de VVD-fractie delen dan ook de zorgen van de Raad van State dat de grote diversiteit aan factoren, die van invloed zijn op de actuariële waarde van pensioen, de doelstelling van de wet onmogelijk maakt. De leden van de VVD-fractie vragen zich dan ook af waarom de initiatiefnemers voor deze bewoording hebben gekozen. Zou het wat de initiatiefnemers betreft niet beter zijn om de opdrachtgever te verplichten een adequate premie te laten betalen ongeacht of het gaat om een premie/kapitaal/uitkeringsovereenkomst?*

Allereerst zijn de initiatiefnemers blij met het feit dat de leden van de VVD-fractie het probleem van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, en dan ook wat betreft pensioenen, erkennen en deze ook willen gelijk trekken naar het niveau van collega-werknemers. Het gelijk trekken van de pensioenpremie voor payrollwerknemers heeft een positief effect op de positie van payrollwerknemers en zal de concurrentie op arbeidsvoorwaarden verminderen. De suggestie die de leden van de VVD-fractie doen om een opdrachtgever te verplichten een adequate premie te laten betalen ongeacht of het gaat om een premie/kapitaal/uitkeringsovereenkomst kan op instemming rekenen van de initiatiefnemers. De initiatiefnemers danken de leden van de VVD-fractie voor deze goede suggestie. Naar aanleiding het advies van de Raad van State reden hebben de initiatiefnemers een nota van wijziging opgesteld. In deze nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 8a, lid 3 en lid 4 te wijzigen er in deze initiatiefwet wordt gekozen om opdrachtgevers een gelijkwaardige pensioenpremie te laten betalen. Hiermee verdwijnt het kostenverschil tussen een payrollwerknemer en een collega-werknemer. Deze wijziging betekent dat de initiatiefnemers er voor kiezen dat opdrachtgevers ten minste een gelijkwaardige pensioenpremie voor payrollwerknemers gaan betalen. De initiatiefnemers zien hiermee af van het gelijktrekken van de

pensioenregeling maar nemen zij de pensioenpremie als uitgangspunt bij het wetsvoorstel. Hiermee komen de initiatiefnemers ook tegemoet aan de kritiek van de Raad van State over de moeilijke uitvoering van een gelijke pensioenregeling.

De initiatiefnemers zien dat payroll in veel gevallen gebruikt wordt om te kunnen concurreren op arbeidsvoorwaarden. Met name bij pensioen zijn er grote kostenverschillen tussen payrollwerknemers en collega-werknemers die hetzelfde werk verrichten. Deze verschillen hebben dan betrekking het verschil in wachttijden en pensioenopbouw. Onderstaande tabel laat het kostenverschil zien tussen een payrollwerknemer en een collega-werknemer die pensioen bij het Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten (StiPP) en bij het ABP pensioen opbouwt en hetzelfde werk doen.

	ABP	StiPP
Een jaar pensioenopbouw vanaf 68 jaar	€ 406,-	€ 206,-
Bijdrage per jaar		
Werkgever	€ 3.470,-	€ 1.839,-
Werknemer	€ 1.487,-	€ 919,-
Totaal	€ 4.958,-	€ 2.758,-

Uitgangspunt bij tabel: 40-jarige werknemer (gemiddelde leeftijd van werknemer bij StiPP) met een salaris van € 35.000,- Om een vergelijking tussen ABP opbouw en StiPP opbouw te kunnen maken is in dit voorbeeld de spaarpremie omgezet in een ouderdoms- en een nabestaandenpensioen, o.b.v. het wettelijk tarief op waarde-overdracht.

Deze tabel laat zien dat een werkgever die gebruik maakt van een payrollwerknemer goedkoper uit is dan een werknemer die een pensioenopbouw heeft bij het ABP. Ook de pensioenopbouw van een payrollwerknemer is fors lager dan die van een collega-werknemer. Door een gelijke pensioenpremie als uitgangspunt te nemen zal ook de pensioenopbouw voor de payrollmedewerker aanzienlijk verbeteren.

*De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling erop wijst dat, hoewel er nadere regels gesteld zullen worden, het op voorhand duidelijk is dat het lastig zal zijn om te voldoen aan het bieden van een «vergelijkbare pensioenregeling» die tenminste actuariel gelijkwaardig is aan de pensioenregeling van een werknemer in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst bij het inlenende bedrijf, zeker als aansluiting bij het pensioenfonds van de inlener niet mogelijk is. Het kan voor payrollbedrijven maar ook voor inleners lastig zijn om bijvoorbeeld een beschikbare premieregeling of een uitkeringsregeling te vergelijken. De initiatiefnemers geven aan deze mening niet te delen. De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers nader kunnen toelichten hoe zij een dergelijke actuariële vergelijking mogelijk zien. Zijn de initiatiefnemers in overleg getreden met pensioenfondsen? En wat zouden mogelijk de gevolgen zijn voor de pensioenopbouw als de werknemer bij een aantal verschillende inleners arbeid verricht?*

De initiatiefnemers zijn van mening dat een actuariële vergelijking mogelijk is. Echter vanwege de verschillende pensioenregelingen hebben de initiatiefnemers, mede ook na vragen van de leden van de D66-fractie, ervoor gekozen om een nota van wijziging op te stellen. In deze nota van wijziging wordt een gelijkwaardige pensioenregeling gewijzigd in een gelijkwaardige pensioenpremie. Hiermee wordt het kostenverschil dat opdrachtgevers betalen voor payroll-werknemers en collega-werknemers

gelijk getrokken en is er geen sprake meer van ongewenste kostenvoordelen. Zie voor de kostenverschillen tussen de pensioenfondsen bovenstaande tabel.

Over de gevolgen van de pensioenopbouw van payrollwerknemers als zij bij verschillende inleners arbeid verrichten is afhankelijk of de verschillende opdrachtgevers bij één bpf zitten, of dat deze verspreid zitten over meerdere sectoren. In het laatste geval krijg is er sprake van meerdere deeltijddienstverbanden. Voor werkgevers en voor pensioenfondsen die met parttimers werken is dat niet nieuw. Zij werken hier nu ook al mee. Verder kan via mijnpensioenoverzicht.nl iedereen de pensioenopbouw terug vinden. Payrollwerknemers werken over het algemeen langer bij één opdrachtgever. En als dat niet het geval is dan kan tegenwoordig het kleine pensioen eenvoudig worden overgedragen naar de volgende pensioenuitvoerder.

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben geconstateerd dat de regering in hun voorstel een andere manier van pensioenopbouw voorstaat voor payroll-werknemers dan de initiatiefnemers. Zij vragen of de initiatiefnemers een belangrijk verschil zien tussen de manier waarop de regering pensioenopbouw wil garanderen en hun eigen voorstel. Deze leden vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat pensioenopbouw een belangrijk deel is van de arbeidsvoorwaarden voor werknemers en of zij van mening zijn dat ook hier een gelijk speelveld moet zijn tussen verschillende werknemers.*

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat pensioen een belangrijk onderdeel is van de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Om die reden hebben zij ook gekozen om ook de pensioenpremie ten minste gelijkwaardig te maken voor payrollwerknemers. Hierdoor ontstaat inderdaad een gelijk speelveld tussen payrollwerknemers en collega-werknemers.

*De leden van de SP-fractie constateren dat de indieners ervoor kiezen payrollwerknemers recht te geven op een pensioen dat tenminste gelijkwaardig is aan het pensioen van werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de opdrachtgever. Dat is wezenlijk anders dan de aanpak van payrolling die de regering beoogt. In het conceptwetsvoorstel arbeidsmarkt in balans wordt het pensioen uitgesloten van de gelijk te trekken primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Wat is de reactie van de initiatiefnemers op het voorstel van de regering? Wat zijn hun overwegingen geweest om in tegenstelling tot de regering, het pensioen ook bij die wetsvoorstel te betrekken?*

*De leden van PvdA-fractie zien dat er verschillen bestaan tussen het voorstel van de indieners en het voorstel van de regering. De initiatiefnemers beogen payrollwerknemers het recht op een pensioen te geven dat tenminste gelijkwaardig is aan het pensioen van werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de opdrachtgever. Het voorstel van de regering daarentegen regelt dit niet. Wat zijn mogelijke gevolgen van het voorstel van de regering om het pensioen niet gelijk te trekken met collega-werknemers? Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de PvdA-fractie eens dat door het niet gelijktrekken van het pensioen er nog steeds ongelijke arbeidsvoorwaarden tussen payrollwerknemers en collega-werknemers blijven bestaan?*

De leden van de SP- en PvdA-fractie vragen naar het verschil tussen het recentelijke regeringsvoorstel rond payrolling en dit initiatiefwetsvoorstel. Tussen beiden voorstellen zijn veel overeenkomsten, echter een belangrijk onderdeel mist in het regeringsvoorstel. Namelijk ook een gelijkwaardige pensioenpremie voor payrollwerknemers ten opzichte van collega-

werknemers. De initiatiefnemers zijn van mening dat pensioen een belangrijke arbeidsvoorwaarde is en dat deze ook mee dient te worden genomen bij het bieden van ten minste een gelijkwaardige pensioenpremie tussen payrollwerknemers en collega-werknemers. Payrollwerknemers zijn over het algemeen langere tijd in dienst van een werkgever en behoren daar ook een volwaardig pensioen op te bouwen. Bovendien zitten er grote verschillen tussen het pensioenfonds voor payrollwerknemer (StiPP) en andere pensioenfonds. Door deze verschillen niet aan te pakken zullen payrollwerknemers nog steeds goedkoper zijn dan collega-werknemers en zal payrolling kunnen blijven fungeren als een constructie om werknemers minder te laten betalen. De concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen collega's blijft hierdoor in stand. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat dit initiatiefwetsvoorstel vollediger is en de daadwerkelijke concurrentie tussen werknemers wegneemt.

Gijs van Dijk  
Smeulders  
Van Kent