

Vergaderjaar 2018–2019

35 074

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen, die spoedshalve per fractie geordend zijn.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans (verder: Wab). Deze memorie van antwoord geeft deze leden aanleiding tot de volgende verdere opmerkingen en vragen bij dit wetsvoorstel.

Vast en flex

De regering heeft in de memorie van antwoord aan: «Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen.»² In de memorie van antwoord wordt negen keer gesproken over «de urgentie» van de aanpak van de problematiek/knelpunten op de arbeidsmarkt. Ook in de memorie van toelichting wordt negentien keer gesproken over «knelpunten». Hoe verklaart de regering haar standpunt in het licht van het feit dat er in de afgelopen twee jaren volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (verder: CBS) 270.000 arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur zijn bijgekomen, terwijl in die periode circa 89.000 flexibele arbeidsovereenkomsten zijn gesloten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De door het CBS gehanteerde definitie over flex is inclusief alle contracten voor onbepaalde tijd, zonder urengarantie. Zowel uitgedrukt in aantallen als in procentueel aandeel van het totaal, is het

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Lokin-Sassen (CDA), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV), Wever (VVD), Teunissen (PvdD), Gout-van Sinderen (D66).

² Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 2

aantal contracten voor onbepaalde tijd fors gestegen ten opzichte van het aandeel flex.

Kan de regering bevestigen dat de arbeidsmarkt de afgelopen jaren in dit opzicht best goed «haar werk» heeft gedaan. Zijn deze cijfers (ontwikkelingen) niet voldoende aanleiding om de evaluatie van de Wet werk en zekerheid (verder: Wwz) af te wachten voordat de arbeidsmarkt opnieuw wordt geconfronteerd met ingrijpende wet- en regelgeving? Kan de regering onderbouwen wat de urgentie is en welke urgente knelpunten bestaan? Wat verstaat de regering eigenlijk onder urgent en is latere invoering als onderdeel van de bredere aanpak die zal worden voorgesteld door de Commissie-Borstlap³, niet vroeg genoeg, zo vragen deze leden.

In de memorie van antwoord staat vermeld: «Het geheel aan maatregelen [...] verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. [...] De inschatting van de effecten is gebaseerd op [...] de doorrekening van het regeerakkoord.»⁴ De leden van de VVD-fractie verzoeken om deze doorrekening.

Aan het slot van de beantwoording van vraag 1.3 geeft de regering in de memorie van antwoord aan dat het niet mogelijk is om het effect op het aantal vaste contracten te kwantificeren. Waarom wordt bij deze onduidelijkheid deze wetgeving voorgesteld? Deze leden verzoeken de regering om een reactie.

De regering stelt dat na de invoering van Wwz naar voren is gekomen dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. De leden van de VVD-fractie vinden deze opmerking van de regering niet begrijpelijk vanuit de vaststelling er tot op heden geen evaluatie van de Wwz heeft plaatsgevonden, terwijl er volgens het CBS in de afgelopen twee jaren 270.000 arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur zijn bijgekomen. Deze leden vragen de regering om een toelichting. Op welke feiten baseert de regering haar stelling, zo vragen deze leden.

De regering geeft aan dat de huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt voor werkgevers en werknemers en dat veel verantwoordelijkheid voor de arbeidsrelatie te eenzijdig bij werkgevers is belegd. Hoe valt deze stelling te rijmen met de voornoemde explosieve groei van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zij verzoeken de regering aan te geven waar de arbeidsmarkt momenteel zo urgent knelt dat, naar het toeschijnt zonder feitelijke onderbouwing, de Wab nu voorligt voordat de Wwz is geëvalueerd.

De leden van de VVD-fractie voegen een aantal analyses bij van de Nederlandse Bond Van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (verder: NBBU)⁵ over de financiële gevolgen (de méérkosten) van de Wab voor uitzenders. Die analyses betreffen de meerkosten voor uitzenders die al in sector 52 zijn ondergebracht en een analyse van de meerkosten als gevolg van de overgang onder de Wab van de vaksector naar sector 52. De prijsstijgingen zijn ingrijpend, zo menen de leden van de VVD-fractie. In die analyse zijn de beprijzing met 2,78% wegens de invoering van de transitievergoeding vanaf de eerste dag en overige bijkomende kosten

³ Commissie Regulering van werk (Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 847 en bijlagen).

⁴ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 4

⁵ Ter inzage gelegd onder griffinummer 163365.17.

overigens nog niet verwerkt. Zij verzoeken de regering om een reactie op deze door NBBU verwachte kostenstijgingen bij uitzending.

De leden van de VVD-fractie stellen vervolgens vast dat de verhoogde kostprijs *nog sterker* speelt voor payrollarbeidskrachten. Zij vragen de regering of met de kostenverhogingen (beprijzing) voor payrollwerkgevers onder de Wab niet alsnog wordt bewerkstelligd dat deze ontzorgingsfunctie voor kleine ondernemers als dienstverlening onmogelijk wordt gemaakt, terwijl het regeerakkoord uitgaat van het tegenovergestelde.

Definitie payrolling

De Raad van State adviseerde om het onderdeel in de Wab omtrent payrolling niet in te voeren, gezien de grote onduidelijkheid die de voorgestelde payrolldefinitie met zich brengt.⁶ Met de voorgestelde payrolldefinitie is niet duidelijk welk probleem door middel van de Wab moet worden opgelost. De problematiek rond de payrolldefinitie blijkt naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie prominent uit de beantwoording op vraag 2.4.12 in de memorie van antwoord.⁷ In dat onderdeel van de memorie van antwoord is aangegeven dat onder de toepassing van de payrolldefinitie de medewerking van het UWV en de gemeente bij de «allocatiefunctie» niet automatisch leidt tot payrolling. Aldus maakt de regering bij de toepassing van de payrolldefinitie een onderscheid wanneer het UWV of een gemeente bij de allocatiefunctie wordt betrokken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het maken van dit onderscheid bij het wel of juist niet toelaten van opdrachtgevers bij de allocatiefunctie voor de toepassing van de payrolldefinitie niet in strijd is met artikel 1 van de Grondwet.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kennis heeft genomen van het artikel van 11 april 2019 van prof. mr. L.G. Verburg.⁸ Wat is de reactie van de regering, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de regering bevestigen dat de definitie van payrolling in de Wab zal leiden tot rechtsonzekerheid? Deelt de regering de mening van prof. mr. Verburg dat het onderdeel payrolling zal kunnen leiden tot een «juridisch slagveld»?

Beloning en arbeidsvoorwaarden

De regering geeft aan dat zij onvoldoende inzicht heeft in hoeverre payrollbedrijven andere arbeidsvoorwaarden aanbieden dan een opdrachtgever. Onder dat gegeven vragen de leden van de VVD-fractie waarop het oordeel van de regering is gebaseerd dat er geconcurrereerd wordt op arbeidsvoorwaarden en dat de Wab dus noodzakelijk is. Gaarne de reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij er mee bekend is dat uitzendondernemingen, die sedert jaar en dag de algemeen verbindend verklaarde ABU-CAO toepassen, hun gehele administratie en geautomatiseerde systemen daarop hebben ingericht. Is het de regering bekend dat deze uitzendondernemingen niet zomaar ineens alle beloningsregelingen die verband houden met payroll kunnen toepassen en al helemaal niet op individueel niveau? Deze leden vragen de regering hoe zij de gevolgen inschat.

⁶ Kamerstukken II 2018/2019, nr. 4, p. 2.

⁷ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 45–46.

⁸ Prof. mr. L.G. Verburg, *Onduidelijke definitie payrolling leidt tot een juridisch slagveld*, 11 april 2019, te raadplegen via: <https://www.abu.nl/kennisbank/payrolling/onduidelijke-definitie-payrolling-leidt-tot-een-juridisch-slagveld/>.

Onderschrijft de regering de vaststelling dat juist het hoge kennis- en opleidingsniveau van de Nederlandse werknemer de reden is dat buitenlandse bedrijven zich graag vestigen in Nederland en niet de verschillen tussen vast en flex, zo vragen deze leden van de VVD-fractie.

Oproepovereenkomsten

De regering bevestigt in de memorie van antwoord dat indien de oproep binnen vier dagen wordt ingetrokken, de oproeparbeidskracht recht heeft op loondoorbetaling.⁹ Hoe ziet de regering deze loonvordering in relatie tot payrolling, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Stel: er is sprake van payrolling en binnen de verplichte cao van de inlener is bepaald dat de gestelde termijn van vier dagen is verkort naar twee dagen; dit mag immers bij cao worden bepaald. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de payrollwerkgever gebruik mag maken van de in de cao van de inlener opgenomen mogelijkheid om die vier dagen te verkorten naar maximaal twee.

De regering geeft aan dat de oproepkracht een loonvordering kan instellen wanneer hij ten onrechte niet wordt opgeroepen, dit als reactie op de vraag of de regering de vrees herkent dat oproepkrachten niet meer zullen worden opgeroepen wanneer zij hun rechten effectueren.¹⁰ Het antwoord sluit niet aan bij de vraagstelling. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering alsnog een antwoord op de gestelde vraag te geven.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe de jaarurennorm zich verhoudt tot de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) / de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) waarin is bepaald dat te allen tijde ten minste het wettelijke minimumloon op de bankrekening van de werknemer moet worden betaald. In het geval van een jaarurennorm wordt de betaling namelijk gelijkmatig verspreid over het jaar, terwijl tegenover die periodieke loonbetaling zodanig veel gewerkte uren kunnen staan dat in het jaar minder dan het minimumloon wordt betaald. Deze leden vragen de regering hoe de loonbetaling uitpakt indien een werknemer met een jaarurennorm tussentijds ontslag neemt waardoor hij teveel of juist te weinig uren heeft gewerkt. Kan de regering deze leden informeren hoe met een dergelijke situatie moet worden omgegaan? Deze leden vragen de regering voor de situatie dat een hogere jaarurennorm werd afgesproken maar er nog niet is gewerkt, of die hogere norm geldt voor loondoorbetaling bij ziekte. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe er sprake kan zijn van een verplichting tot loonbetaling wanneer er geen sprake is van een lopende arbeidsovereenkomst.

De regering geeft aan dat er sprake kan zijn van hoge (loon)vorderingen als geen arbeidsomvang wordt aangeboden en dat werkgevers dat willen voorkomen. Wat kan de maximale loonvordering naar het oordeel van de regering zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Uitvoeringsaspecten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij onderkent dat controle door een inlener op het beloningsbeleid van de werkgever geen verband houdt met payrolling nu de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten gebeurt in de uitzendbranche. Deze leden vragen de regering of met het voorliggende wetsvoorstel Wab, in strijd met het regeerakkoord, uitzenden mogelijk kan worden beperkt.

⁹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 31, beantwoording op vraag 2.2.17.

¹⁰ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 24, vraag 2.2.3.

De regering geeft aan dat payrollkrachten nu uitzendkrachten zijn, omdat pas door de Wab een wettelijk onderscheid wordt gemaakt. Betekent dat in de optiek van de regering dat alle uitzendondernemingen in Nederland (zo'n 14.000) per 1 januari 2020 dienen te bepalen of zij uitzendkrachten of payrollkrachten in dienst hebben en daarnaar dienen te handelen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe beoordeelt de regering deze kwestie in het licht van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

Ondernemingen in Nederland gaan niet – en behoeven ook niet – reeds kosten te maken voor allerhande maatregelen en maatregelen, vooruitlopend op de invoering van de Wab. Naar verluidt is het dus niet zo dat ICT-bedrijven, uitzend- en payrollondernemingen en ook overigens de BV Nederland, zich volledig voorbereid op de invoering van de Wab. Veel gehoorde kritiek uit de markt is dat de gewenste invoeringsdatum van 1 januari 2020 niet haalbaar en daarmee niet realistisch is. Is de regering bereid de geplande ingangsdatum van de Wab per 2020 op een later tijdstip te stellen, dan wel onderdelen van de Wab, onder meer ter zake van payrolling, op een latere datum te laten ingaan?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waar zij de stelling op baseert dat het gebruikelijk is om in arbeidsovereenkomsten het voorbehoud op te nemen dat de overeenkomst gewijzigd kan worden indien zich in wet- of regelgeving wijzigingen voordoen van dwingend-rechtelijke aard die consequenties hebben voor de arbeidsovereenkomst. Deze leden vragen de regering om een reactie of eenzijdige wijzigingen slechts zijn toegestaan in het geval van zwaarwegende bedrijfsbelangen.

De regering merkt in de memorie van antwoord op dat gelet op de indicaties en het gegeven dat het gaat om de feitelijke arbeidsrelatie, partijen en rechters voldoende handvatten worden geboden om door misbruikconstructies heen te kijken.¹¹ De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij het ermee eens is dat het onwenselijk is om het aan de rechtspraak over te laten om te verduidelijken wanneer er wel of geen sprake is van misbruiksituaties. Heeft heldere wetgeving niet de voorrang, zo vragen deze leden. Is de regering het met deze leden eens dat de Wab kan leiden tot een langjarige (vijf tot zeven jaar) periode van rechtsonzekerheid en dat wetgeving daarvoor juist niet bedoeld kan en mag zijn? Is de regering het ermee eens dat dit een extra beslag zal gaan leggen op de capaciteit van ons juridische stelsel en zo ja, hoeveel, zo vragen deze leden.

In de memorie van antwoord merkt de regering naar aanleiding van de vragen 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.5 op dat de regeldrukraming is getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (verder: ATR). De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij zich die toetsing eigen heeft gemaakt en de verantwoordelijkheid daarvoor van het ATR overneemt.

Op meerdere plaatsen in de memorie van antwoord wordt opgemerkt dat de Belastingdienst bepaalde uitvoerings- en handhavingstaken in het kader van de Wab niet kan uitvoeren (bijvoorbeeld in de beantwoording van vraag 4.5). Op andere plaatsen wordt weer gemeld dat de Belastingdienst die taken wél kan uitvoeren (bijvoorbeeld in de beantwoording van vraag 4.11). De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een overzicht dat is uitgesplitst naar alle taken die de Belastingdienst wél en die de Belastingdienst niét kan verrichten in het kader van de Wab.

¹¹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 31, beantwoording op vraag 1.19.

Pensioen

De regering vermeldt in de memorie van antwoord dat het ontzorgende karakter van payroll moet worden behouden, maar dat maatregelen worden genomen om concurrentie op arbeidsvoorwaarden door afwenteling van kosten en risico's te voorkomen.¹² Eén van die maatregelen betreft de pensioenregeling van payrollarbeidskrachten. De leden van de VVD-fractie hebben opmerkingen en vragen bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs (het ontwerpbesluit voorwaarden adequate pensioenregeling payrollarbeidskrachten (verder: APP)).

Het voorgenomen APP wordt door diverse (onafhankelijke) deskundigen gezien als een onuitvoerbaar instrument. Het APP resulteert volgens deskundigen in diverse gevallen tot hoge kostenstijgingen die ver uitgaan boven het kostenniveau van de opdrachtgever zelf. De conclusie van de deskundigen is dat payrolling als «ontzorgende dienstverlening» niet langer mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie hebben berichten uit de samenleving ontvangen dat het APP ten onrechte suggereert dat het gemiddelde premiepercentage van 13,58% het gemiddelde (ongewogen) werkgeverspercentage is van alle pensioenregelingen in Nederland. Na controle en afstemming met DNB zijn naar verluidt zeer veel pensioenregelingen, waaronder PPI-regelingen en de meeste ondernemingspensioenen, niet meegenomen. Volgens deskundigen is het percentage van 13,58% niet representatief. De leden van de VVD-fractie hebben over dit onderwerp bij dit nader voorlopig verslag een notitie gevoegd d.d. 2 april 2019 van de heer E. Strengers van Transparans Pensioenconsultants¹³, die deze leden hebben ontvangen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een reactie op de standpunten van de heer Strengers met name ten aanzien van de volgende vraagpunten:

1. Is de regering het, met de kennis van nu, eens met de conclusie dat het voorgenomen APP praktisch gezien niet uitvoerbaar is;
2. Kan de regering aangeven waarom geen rekening is gehouden met alle pensioenuitvoerders bij de vaststelling van het gemiddelde percentage als werkgeversbijdrage, waaronder PPI's, APF-en, Pensioenverzekeraars;
3. Kan de regering bevestigen dat het gemiddelde percentage ad 13,58% niet representatief is als gemiddeld werkgeverspercentage (ongewogen en lang niet alle pensioenregelingen meegerekend);
4. Waarom is geen poging is gedaan om een «gewogen» percentage te bepalen, gerelateerd aan de branches waarin payrolling het meest voorkomt. De informatie hiervoor is immers voorhanden via de «code 82» en vanuit de branche-informatie van de werkgeversorganisaties ABU en NBBU;
5. Kan de regering bevestigen dat er nu al payrollbedrijven zijn die «in de geest van de Wab» payrollen, maar die door het voorgenomen APP worden geconfronteerd met een dermate grote kostenstijging (ver boven de loonkosten van een opdrachtgever) dat het aannemelijk is dat deze bedrijven hun dienstverlening noodgedwongen zullen moeten staken;
6. Kan de regering, aanvullend op vraag 5, concreet ingaan op de rekenvoorbeelden, opgenomen in de notitie van de heer Strengers.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of, door het stellen van de eis van een adequate pensioenregeling, het de payrollbranche onmogelijk

¹² Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 3, beantwoording op vraag 1.1.

¹³ Ter inzage gelegd onder griffienummer 163365.18.

wordt gemaakt om in de toekomst nog met sociale partners afspraken te maken. Hoe verhoudt zich de eis van de adequate pensioenregeling voor payrollers tot de contractvrijheid en de regels van de Internationale Arbeidsorganisatie (verder: ILO)? Hoe beoordeelt de regering de vrees bij ondernemend Nederland dat volgens de regering voor payrollwerknemers bij wet een adequaat pensioen geregeld moet worden. Wordt aldus een precedent gecreëerd dat morgen voor een andere groep een «adequaat pensioen» wordt voorgeschreven of dat reeds bestaande pensioenregelingen langs de meetlat van «adequaat» worden geleegd. Graag een reactie van de regering.

De regering geeft aan dat het voorstel voor de algemene maatregel van bestuur (het APP) aan partijen de vrijheid laat om hun eigen pensioenregeling vorm te geven, mits deze voldoet aan de te stellen (minimum)voorwaarden. Aldus is de onderhandelingsvrijheid wel vergaand beperkt. Immers, het staat vast dat er een bepaald percentage moet worden betaald door de werkgever, er mag geen wachtperiode worden gehanteerd, er moet een nabestaandenregeling zijn, en een werknemersbijdrage mag niet verplicht worden gesteld. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke wijze en punten een eigen regeling kan worden vormgegeven.

Als voorbeeld kan de horecabranche dienen. Dit is een branche waar in vergelijking tot andere branches veel gebruik gemaakt wordt van payrolldienstverlening. Buiten het veel lagere werkgeverspercentage van 8,4% kent de horeca niet een standaard verplichte nabestaandendeckering, terwijl de regering in het voorgenomen APP spreekt van een adequate pensioenregeling indien er ook nabestaandendeckering in is opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij kan bevestigen dat de huidige horecapensioenregeling niet adequaat is.

In antwoord op vraag 2.4.17 van de VVD-fractie «of het verplichtstellen van enkele basisbeginselen van de pensioenregeling niet in strijd is met de tot op heden bestaande vrijheid van sociale partners» reageerde de regering in de memorie van antwoord «dat de inbreuk op de onderhandelingsvrijheid niet verder gaat dan nodig is om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen.»¹⁴ Ongeacht de vraag van deze leden over de inbreuk op de onderhandelingsvrijheid, kan met deze maatregel mogelijk het tegenovergestelde worden bewerkstelligd. De regering stelt keuzemogelijkheden aangaande zowel de type pensioenregeling als de hoogte van het te verwachten pensioen voor deelnemers. De leden van de VVD-fractie hebben begrepen dat volgens deskundigen:

- vanuit de praktijk feitelijk veelal weinig tot niets te kiezen valt vanuit de onmogelijkheid om je als payrollwerkgever op vrijwillige basis aan te sluiten bij een pensioenregeling; en,
- vanuit het opgelegde premiepercentage de kostenstijging dermate hoog is (mede door het moeten uitbetalen van fiscaal bovenmatige bijdragen als loon waarover de volledige sociale lasten zullen moeten worden betaald) dat de opties en/of varianten niet bestaan.

Deze leden verzoeken de regering of zij kan bevestigen dat met name door bovenstaande punten er juist wel wordt geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden voor payrollarbeidskrachten, vanuit de situatie dat deze arbeidskrachten hierdoor arbeidsvoorwaardelijk een veel betere positie verkrijgen dan bij een vast dienstverband bij de opdrachtgever zelf.

Het voorgenomen APP is door de regering nog niet voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het juist is dat het voorleggen van het APP aan de Raad van State pas na de afronding van de behandeling in de Eerste

¹⁴ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 48–49, beantwoording op vraag 2.4.17.

Kamer zal plaatsvinden. Kan de regering bevestigen dat het nog maanden kan duren voordat duidelijkheid bestaat over zowel de uiteindelijke inhoud als de invoeringsdatum van het APP? Brengt een verlate bekendmaking van het APP uitvoeringsproblemen met zich, zo vragen deze leden. Zo ja, dan is de uiteindelijke inhoud én invoeringsdatum van deze pensioenmaatregel allesbepalend met als gevolg dat werkgevers pas enkele maanden voor de beoogde invoeringsdatum volledige duidelijkheid zullen verkrijgen.

In de CAR-UWO is bepaald dat payrollarbeidskrachten een extra beloning dienen te krijgen ter compensatie van pensioen (7%). Onderschrijft de regering wel óf niet dat de cao-partijen in de andere branches dit op eenzelfde wijze zouden moeten regelen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Die compensatie bedraagt in dit voorbeeld 7% terwijl de regering als adequaat pensioen een premie stelt van 13,6%. Wat rechtvaardigt dit premieverschil, zo vragen deze leden.

Is de regering ermee bekend dat inzake de onduidelijkheden in de CAR-UWO diverse vragen door de ABU zijn gesteld aan de VNG, welke vragen tot op heden niet volledig zijn beantwoord, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het gebrek aan beantwoording door VNG bevestigt dat een «generieke hoog-over oplossing» als het APP niet realistisch is, nu op brancheniveau hier al geruime tijd discussie over is.

Commissie regulering van werk (Commissie Borstlap)

De regering merkt in de memorie van antwoord herhaaldelijk op dat de regering er naar streeft om schijnzelfstandigheid en oneerlijke concurrentie te voorkomen. De regering wil echter eerst wachten op het advies van de commissie Borstlap voordat maatregelen tegen schijnzelfstandigheid kan worden genomen.

Het aantal zzp'ers en zmp'ers is volgens het CBS in de afgelopen jaren gegroeid naar bijna 1,5 miljoen, dat wil zeggen circa 16,5% van de beroepsbevolking. Uit de Kamerbrief van de Staatssecretaris van Financiën inzake Rapportage toezichtsplan arbeidsrelaties¹⁵ is naar voren gekomen dat in bijna 57% van de gecontroleerde zzp-constructies feitelijk sprake was van een (fictief) dienstverband. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij kan bevestigen dat door de invoering van de Wab en de daaruit voortkomende forse kostenverhoging van flexwerk, de kans zeer groot is dat er meer en meer toevlucht zal worden gezocht in schijnconstructies onder de noemer «zelfstandigheid».

Deze leden vragen de regering of het daarmee reëel is om te veronderstellen dat een te grote toename van «oneigenlijke» zelfstandigen een serieuze bedreiging is – en in toenemende mate zal worden – voor het fundament van ons sociale bestel.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarop haar standpunt is gebaseerd dat de maatregelen inzake zzp'ers per 1 januari 2021 kunnen worden ingevoerd, terwijl de commissie Borstlap pas in november 2019 met een advies kan komen. Heeft de regering een tijdpad voor die invoering en zo ja, wil de regering deze leden daarover informeren? Op welke gronden is de regering van oordeel dat de Commissie Borstlap überhaupt voldoende tijd is gegund om tot een gedegen advies voor de (middel)lange termijn inzake de arbeidsmarkt te komen. Deze leden wijzen in dit verband ook naar de memorie van antwoord waar uitdrukkelijk

¹⁵ Kamerstukken II 2018/2019, 31 066, nr. 462.

wordt aangegeven dat de commissie Borstlap voor de lange termijn dient te adviseren.

De regering stelt dat zij er nu voor heeft gekozen om niet alle maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt van elkaar afhankelijk te maken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of deze opmerking in overeenstemming is met de tekst van het regeerakkoord. Daarin is toch juist vastgelegd dat, omdat alle maatregelen met elkaar samenhangen, een totaalpakket aan maatregelen zou worden geïntroduceerd. Graag de reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de uitvoerige beantwoording van de vragen van de leden van deze Kamer. Ondanks de veelheid aan antwoorden zien de leden van de CDA-fractie dat op fundamentele vragen geen overtuigend antwoord is gegeven. Zij houden grote twijfels of de voorgestelde maatregelen inderdaad gaan leiden tot het door hen onderschreven doel, flex minder flex en vast minder vast, en over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De regering onderschrijft dat een fundamentele en meer omvattender aanpak noodzakelijk is voor het verbeteren van de balans op de arbeidsmarkt. Het nu voorgestelde pakket moet gezien worden als eerste voorstel voor een bredere aanpak. Het bredere pakket dat de regering voor ogen staat, is in voorbereiding, waarbij onder andere de verplichtingen voor werkgevers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van hun werknemers herzien gaat worden.¹⁶ Zou, zo vragen de leden van de CDA-fractie, deze aangekondigde herziening van de doorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid niet méér kunnen betekenen ter voorkoming van de vlucht naar flex? Zou het aanbod voor vast niet wezenlijk verhoogd worden als de aangekondigde herziening snel tot stand komt?

Als de leden van de CDA-fractie het goed zien, dan wordt met de voorgenomen maatregelen de toestroom van flex naar schijn-zzp verhoogd. In het antwoord neemt de regering de vlucht naar voren door toekomstig beleid aan te kondigen. Bij de handhaving wordt niet alleen ernstige kwaadwilligheid bestreden, maar is de regering voornemens om alle vormen van kwaadwilligheid in zzp-constructies aan te pakken. De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier er monitoring en controle op deze handhaving plaatsvindt. Wordt het personeelsbestand uitgebreid? Zijn er al resultaten van de nieuwe strategie?

De voornemens die de regering uit ten aanzien van zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt lopen vast op spanning met het Europees recht. Kan de regering hierop nader ingaan?

Naar aanleiding van het voorstel van de leden van de CDA-fractie om een einde te maken aan de onwenselijke situatie dat veel zzp'ers niet verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid, wordt in de beantwoording doorverwezen naar de Commissie-Borstlap. De regering ziet het probleem van deze lage verzekeringsgraad wel en heeft er zorgen over, maar start eerst met het voeren van gesprekken met verzekeraars om de verzekeringsgraad te verhogen.¹⁷ De leden van de CDA-fractie vragen of de buitensporige hoogte van de premie voor het verzekeren tegen arbeidsongeschiktheidsrisico's niet eerder de reden is waarom de zzp'ers zich niet

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29 544 / 31 311, nr. 854.

verzekeren. Denkt de regering dat op te lossen met gesprekken en voorlichting?

De regering geeft aan dat de Commissie-Borstlap voorstellen gaat doen voor de middellange en lange termijn. Begrijpen de leden van deze fractie het goed dat de regering geen behoefte heeft aan een oplossing voor de problematiek van arbeidsongeschiktheid op korte termijn? Waarom gaat de regering niet in op de door de leden van de CDA-fractie gedane suggestie om de regeling Inkomensvoorziening Volledig Duurzaam Arbeidsongeschikten om te vormen tot een volksverzekering, zodat ook zzp'ers verplicht verzekerd zijn tegen het risico van blijvende- en onomkeerbare arbeidsongeschiktheid?

In het regeerakkoord¹⁸ lezen de leden van de CDA-fractie dat alle maatregelen ter oplossing van de zzp-problematiek in samenhang gezien moeten worden. Bij de beantwoording van vragen hierover geeft de regering echter aan met het voorstel WAB niet alle maatregelen van elkaar afhankelijk te willen maken. Graag zouden de leden van de CDA-fractie deze uitspraak uit de memorie van antwoord nog eens toegelicht willen zien.

Op het punt van het ontslagrecht is de beantwoording van de regering uitgebreid. Voor de leden van de CDA-fractie blijft het de vraag of de voorgestelde versoepeling ten opzichte van de voorstellen die gedaan werden in de Wet werk en zekerheid (Wwz) echt soelaas gaan bieden voor de knelpunten die er zijn. Zijn met de inmiddels ontstane jurisprudentie de problemen niet grotendeels opgelost? Het toevoegen van de i-grond en het verhogen van de transitievergoeding met maximaal 50% leidt tot nieuwe jurisprudentie en een vergroting van de gang naar de rechter. Kan de regering een inschatting geven van de kosten voor advocaten en bijstand die deze wijziging met zich meebrengt? Wanneer denkt de regering de problematiek op te lossen van oudere werknemers die aan het einde van hun loopbaan geconfronteerd worden met ontslag en die met dit voorstel een lagere transitievergoeding zullen krijgen?

Op het punt van de seizoensarbeid zien de leden van de CDA-fractie grote problemen. Seizoenswerk is werk dat in de kern tijdelijk is en gedurende een bepaalde periode in het jaar verricht kan worden. Dit kan van sector tot sector verschillen. Met de voorstellen wordt gestimuleerd om seizoenswerkers een vast contract aan te bieden, gekoppeld aan de jaar-urennorm. Een seizoenswerker krijgt daarmee een vast contract met een zeker aantal uren, inclusief de afspraak over het seizoen en periode waarin wel en waarin niet wordt gewerkt. Loonbetaling wordt gespreid over 12 maanden, waarmee deze contracten vallen onder het lage tarief. Gevolg is dat een werknemer buiten het seizoen het loon wél met ander werk kan aanvullen, maar in het seizoen niet, omdat deze werknemer voltijds werkt. Een voorbeeld: als een seizoenswerker in juli en augustus 40 uur per week werkt, krijgt deze elke maand het corresponderend salaris van ongeveer 27 uur per week uitbetaald, ook wanneer in juli en augustus 160 uur gewerkt wordt. Het inkomen komt daarmee onder het sociaal minimum. Herkent de regering de problemen die dit met zich meebrengt voor de verplichting van werkgevers om iemand het hele jaar in dienst te hebben?

Welke werkgever is verantwoordelijk voor de inhouding van ziektekosten en premies wanneer de werknemer in de tijd dat deze niet werkt een baan neemt bij een andere werkgever? Wat gebeurt er met de loonheffing bij

¹⁸ Regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 22).

ziekte en arbeidsongeschiktheid? Zijn, in het licht van het bovenstaande, de voorstellen die in onderhavig wetsvoorstel worden gedaan wel uitvoerbaar? Zou het wellicht een oplossing kunnen zijn als in de cao-code wordt voorzien in een looncode voor seizoenswerkers?

Veel kritiek is er op de voorstellen die gedaan worden ten aanzien van payrolling. De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden door payrollers voorkomen moet worden. Meest genoemde struikelpunt in de commentaren is de verplichtstelling van een pensioenvoorziening die payrollwerknemers nu ontberen en die de uitzendbranche met StiPP wel heeft. Hoe ziet de regering de ontwikkeling die nu in de payrollsector gaande is om payrollovereenkomsten om te vormen tot uitzendovereenkomsten?

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij hebben in reactie daarop nog enige aanvullende vragen en opmerkingen.

De tot dusver over de Wab gevoerde discussies sterken deze leden in hun overtuiging dat een fundamentele herbezinning op de regelgeving rond de arbeidsmarkt aan de orde is. Zij zien dan ook uit naar de rapportage van de Commissie-Borstlap, die dit najaar verwacht wordt, en de voorstellen voor herziene regelgeving rond de zzp'ers. Zij betreuren het gebrek aan eensgezindheid bij belanghebbende maatschappelijke partijen rond deze belangrijke thematiek.

Graag dringen de leden van deze fractie nogmaals aan op goede wetenschappelijke onderbouwing van het voorliggende en nog te verwachten andere voorstellen op dit complexe beleidsterrein. Verdient het, zo vragen deze leden, geen overweging om daarvoor, door middel van additionele onderzoekscapaciteit, aanvullende voorzieningen te treffen, zodat er maximaal geleerd kan worden van eerdere Nederlandse en buitenlandse ervaringen. Het heen en weer schuivend perspectief op de ketenbepaling illustreert de wenselijkheid van «evidence based» stabiliteit, en dit is niet het enige voorbeeld. Ook de effecten van wijzigende ontslaggronden en bijbehorende werknemers-vergoedingen verdienen zorgvuldig gevolgd en geanalyseerd te worden, juist omdat het ex ante oordeel van deskundigen niet altijd eenduidig is. Is voorzien in regelmatige rapportage daarover en zou de regering die met de Kamer willen delen? Wil de regering een grondige wetsevaluatie toezeggen, twee jaar na implementatie?

De leden van de D66-fractie hebben onverminderd zorgen over de uitvoerbaarheid van delen van de voorgestelde regelgeving. Dat geldt in het bijzonder de invoering van de pensioenvoorziening in de payrolling (waarover hieronder meer) en van de premiedifferentiatie WW. Zou het ter vereenvoudiging van laatstgenoemde regeling wellicht aantrekkelijk zijn alleen, dan wel primair, een urennorm te hanteren? Zij vragen de regering om bij aanneming van de wet, de implementatievoortgang in ieder geval zorgvuldig te volgen en, indien wenselijk, de ingangsdata in overleg met het veld aan te passen.

Met betrekking tot de nieuwe regels over oproeparbeid vragen deze leden waarom het niet mogelijk zou zijn de breed gewenste uitzonderingscategorie van «jongeren» te specificeren in termen van hun inschrijving bij een onderwijsinstelling (WO/HBO/MBO/VO/VMBO) in plaats van door middel van leeftijd. Waarom zou er voor deze categorie, die uitgesproken belang heeft bij kortstondige, maar maximale flexibiliteit, geen min-max

contract voor onbepaalde tijd (zonder recht op een vast aantal uren contract na een jaar) mogelijk gemaakt kunnen worden, tegen de lage WW-premie? De leden van de fractie van D66 verwelkomen de bereidheid van de regering om het overleg met sociale partners over dit en vergelijkbare specifieke knelpunten binnen de seizoenarbeid¹⁹ te continueren, en zouden graag geïnformeerd willen blijven over de voortgang daarvan.

Het is het de leden van de fractie van D66 nog steeds niet duidelijk waarom de regering in de Wab kiest voor een definitie van payrolling waarin de wervings- en selectierol alleen maar wordt uitgesloten, zonder daarbij expliciet vast te leggen dat deze rol bij de opdrachtgever zou horen te liggen. Over de effecten daarvan is veel verwarring ontstaan. Zou de regering willen verduidelijken hoe zij zich de grens tussen uitzenden en payrollen in de toekomst precies voorstelt, op een zodanige wijze – mogelijkerwijs ook aan de hand van een aantal vaak geciteerde casusposities – dat daaraan in de praktijk voldoende houvast kan worden ontleend en rechtsonzekerheid voor betrokkenen kan worden vermeden?

De voorgestelde «adequate pensioenregeling» die payrollwerkgevers zullen moeten treffen, heeft ook vele vragen opgeroepen. Onderschrijft de regering bijvoorbeeld de zorg dat payrollers die actief zijn in sectoren met sobere pensioenregelingen onvermijdelijk nadelige zakelijke consequenties zullen ondervinden van de nieuwe wet, nog los van de complexiteit van de invoering? Korthedshalve wordt hier verwezen naar de apart bijgesloten gedetailleerde analyse, bekend bij het Ministerie van SZW, van de heer Strengers.²⁰ De leden van de D66-fractie zouden graag het commentaar van de regering op dit document vernemen.

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie danken de regering voor de uitgebreide beantwoording in de memorie van antwoord. Ze moesten denken aan de uitspraak: «Herhaling is een belangrijk didactisch principe». De beantwoording van de regering heeft op een enkel punt hun twijfels weggenomen, maar op andere punten niet. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen.

De regering geeft aan dat de in de Wab voorgestelde maatregelen niet kunnen wachten op de evaluatie van de Wwz, omdat de huidige wet tot een aantal knelpunten leidt die urgent moeten worden aangepakt. In de Wwz is de termijn waarna tijdelijke arbeidscontracten moeten overgaan in een contract voor onbepaalde duur verkort van drie naar twee jaar. In de Wab wordt voorgesteld weer van twee naar drie jaar te gaan. De regering motiveert dit met de stelling dat haar «signalen» bereikt hebben dat de verkorting naar twee jaar niet heeft geleid tot extra aanstellingen van onbepaalde duur. En dat het ook niet de verwachting is dat de verkorte termijn uit de Wwz alsnog tot dat doel gaat leiden. De leden van de SP-fractie vernemen graag op wiens verwachting de regering doelt. Met deze verder niet beargumenteerde verwachtingen kan toch niet gemotiveerd worden dat het hier een knelpunt betreft dat zo urgent moet worden aangepakt, dat de evaluatie van de Wwz niet kan worden afgewacht, vragen deze leden de regering.

Voor wat betreft de nieuw aan de gronden voor ontslag toe te voegen cumulatie van redenen, hebben de leden van de SP-fractie enkele vragen. Lezen de leden het goed dat de regering het realistisch vindt om te verwachten dat de cumulatiegrond straks in het gros van de ontslagzaken door werkgevers zal worden opgevoerd? Zo ja, is de regering het dan met deze leden eens dat het hier om meer gaat dan het wegnemen van een

¹⁹ Motie-Wiersma / Heerma (Kamerstukken II 2018/19, 34 074, nr. 46).

²⁰ Ter inzage gelegd onder griffienummer 163365.18.

knelpunt? En zou deze wetswijziging dan niet beter kunnen wachten op de evaluatie van het hele ontslagstelsel uit de Wwz?

De regering stelt ook dat ontslag door cumulatie van op zichzelf onvolgdragen ontslaggronden nu niet door de rechter kan worden uitgesproken en dus alleen via vaststellingsovereenkomsten kan plaatsvinden. De leden van de SP-fractie veronderstellen dat de ontslagvergoeding in die vaststellingsovereenkomsten nog vaak zal zijn berekend met de formule van één maandsalaris per dienstjaar. Als de rechter op grond van de Wab straks een ontslag op de cumulatiegrond baseert, wordt de transitievergoeding een derde tot een half maandsalaris per dienstjaar. De regering verwacht dat deze vergoeding ook zal doorwerken in de vaststellingsovereenkomsten die na de wetswijziging tot stand komen. Kan de regering een schatting geven van de besparing op de ontslagvergoedingen die hierdoor jaarlijks zal ontstaan?

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Veel van de vragen zijn onbeantwoord gebleven. Daarnaast zijn vragen deels en onduidelijk beantwoord. Tenslotte roept de memorie van antwoord bij deze leden nieuwe vragen op. De leden merken op dat voor een adequate voorbereiding op de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel alle in onderhavige nader voorlopig verslag gestelde vragen volledig en helder beantwoord dienen te worden.

Onbeantwoorde vragen

De volgende vragen uit het voorlopig verslag²¹ zijn niet van een antwoord voorzien en derhalve leggen de leden van de PvdA-fractie deze nogmaals voor:

Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State blijven ook na de voorgestelde aanpassing voor zowel werkgevers als werknemers forse verschillen al naar gelang de vorm waarin arbeid wordt georganiseerd. Welke verschillen zijn dat in de analyse van de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. En welke gevolgen voorspelt de regering in reactie op deze verschillen (voorlopig verslag, p. 6)?

De Afdeling advisering van de Raad van State meent dat niet de vorm waarin arbeid georganiseerd wordt leidend moet zijn voor het type bescherming, maar dat iedere werkende wordt beschermd voor zover dat gelet op diens arbeidsmarktpositie nodig is. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie in welk opzicht het voorliggende wetsvoorstel aansluit op dat uitgangspunt (voorlopig verslag, p. 6).

Professor Verhulp merkt in zijn *position paper*, opgesteld naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer, op dat een aantal noden en onzekerheden over de nieuwe wetgeving die in 2017 nog werden gevoeld, nu niet meer spelen, en er andere zijn opgekomen. Het regeerakkoord en het voornemen daarin om de Wwz aan te passen, bijvoorbeeld om de verhouding vast/flex te herzien, is naar de mening van Professor Verhulp gebaseerd op (deels) achterhaalde uitgangspunten. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie op welke uitgangspunten het voornemen uit het regeerakkoord was gebaseerd. Op welke (deels) achterhaalde uitgangspunten doelt Professor Verhulp (voorlopig verslag, p. 7)?

²¹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, B.

Sommige werknemers kiezen voor flexibiliteit, anderen worden daartoe gedwongen. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag in welke zin het voorliggende wetsvoorstel de eerste groep helpt in hun wens wél flexibel te werken en de tweede in hun wens dat niet te doen (voorlopig verslag, p. 7).

Er wordt een regeling getroffen waarbij de werkgever bij oproepovereenkomsten jaarlijks in de 13e maand een aanbod doet voor een vaste arbeidsomvang, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Dit is reeds in belangrijke mate geregeld in artikel 7:610b BW, maar de regering constateert dat daarop weinig, en nog minder succesvol, beroep wordt gedaan. Dit roept bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op naar de handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling. Graag ontvangen zij een zorgvuldige reflectie van de regering hierop (voorlopig verslag, p. 17).

De regering vindt dat payrolling moet blijven als instrument om werkgevers te ontzorgen. Waarom moeten payrollmedewerkers anders worden behandeld dan werknemers met een reguliere arbeidsovereenkomst, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Immers, zoals uit de memorie van toelichting valt af te leiden, is er geen allocatiefunctie bij payrolling. Is het daarom niet wenselijk dat het normale arbeidsovereenkomstrecht van toepassing is? Graag vernemen deze leden waarom ontzorgen volgens de regering gepaard moet gaan met een arbeidsovereenkomst elders dan waar de werknemer feitelijk geïntegreerd is (voorlopig verslag, p. 26).

Professor Verhulp merkt op dat de invoering van een combinatiegrond geen wetenschappelijke onderbouwing of noodzaak kent. Graag nodigen deze leden de regering uit om deze wetenschappelijke onderbouwing en noodzaak alsnog aan te leveren (voorlopig verslag, p. 29).

Niet volledig beantwoorde vragen

Graag verwijzen de leden van de PvdA-fractie naar de volgende vraag die zij hebben gesteld:

Professor Roozendaal voorspelt dat werkgevers in branches waar sprake is van een onvermijdelijk fluctuerende werkvoorraad gaan vluchten in automatisering en het aannemen van zzp'ers. Onderschrijft de regering deze voorspelling? Zo nee, dan ontvangen de leden van de PvdA-fractie graag een kwantitatieve voorspelling van de zijde van de regering. Volgens professor Roozendaal ondermijnt een als onrechtvaardig ervaren herziening van de premie het draagvlak voor de premiesystematiek. Zij onderbouwt dit met onderzoek van Regioplan/SEO. Onderschrijft de regering deze analyse? Zo nee, dan vernemen deze leden graag op welk onderzoek de regering dit baseert (voorlopig verslag, p. 7–8).

Deze vraag wordt in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 1.18.²² Echter, er wordt geen antwoord gegeven op de eerste vraag of de regering de voorspelling van professor Roozendaal onderschrijft. Graag leggen de aan het woord zijnde leden deze vraag derhalve nogmaals voor.

Graag vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de volgende door hen gestelde vraag:

De Wwz betekent een grote afname van het aantal zaken, hetgeen juist de bedoeling was en in termen van belasting van de rechterlijke macht een

²² Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 14, vraag 1.18.

enorme winst is. Wat betekent het voorliggende wetsvoorstel voor die belasting? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een kwantitatieve voorspelling. Indien er sprake is van een verwachte toename van de belasting, dan vernemen zij graag van de regering wat de effecten hiervan voor de werkdruk in de rechterlijke macht (voorlopig verslag, p. 29).

Deze vraag wordt in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 3.1.6.²³ Echter, er wordt geen antwoord gegeven op de volgende vraag: Wat betekent het voorliggende wetsvoorstel voor die belasting? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een antwoord van de regering.

Ook de volgende vragen van de leden van de PvdA-fractie zijn niet van een volledig antwoord voorzien:

- In deze context vernemen de leden van deze fractie ook graag welke maatregelen zij kunnen verwachten ten aanzien van schijnzelfstandigheid (voorlopig verslag, p. 6); en,
- De leden van de PvdA-fractie vernemen graag waarom de Wet DBA nog steeds niet wordt gehandhaafd. Welke lessen moeten daaruit worden getrokken aangaande de handhaving van het voorliggende wetsvoorstel (voorlopig verslag, p. 35)?

Deze vragen worden in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 5.2.1.²⁴ Echter, de regering geeft geen direct antwoord op de eerste vraag welke maatregelen worden genomen ten aanzien van schijnzelfstandigheid. De regering geeft aan dat de wet «handhaafbaar voor verschillende partijen» is. Waarom is momenteel de situatie onder de Wwz dan niet handhaafbaar? Wat is het verschil tussen de Wwz en de Wab zolang de Wet DBA niet wordt gehandhaafd (met uitzondering van kwaadwillenden), zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Onduidelijk beantwoorde vragen

Aangezien de volgende vraag niet van een duidelijk antwoord is voorzien, leggen de leden van de PvdA-fractie deze nogmaals voor:

Doordat het voorliggende wetsvoorstel is losgekoppeld van de aangekondigde visie van de ingestelde Commissie-Borstlap op de positie van zzp'ers, bestaat het risico dat werkgevers meer gebruik gaan maken van zzp-constructies. Immers, de zzp-ontsnappingsmogelijkheden worden aantrekkelijker. Ook de Raad van State spreekt over het «waterbedeffect». Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een kwantitatieve voorspelling van de regering aangaande de toename van het aantal zzp'ers als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel (voorlopig verslag, p. 6).

Deze vraag wordt in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 1.4.²⁵ De regering geeft aan bij de beantwoording aan dat zij van mening is dat «*met deze concrete stappen en de inwerkingtreding van het bredere arbeidsmarktpakket in deze kabinetsperiode een eventueel waterbedeffect beheersbaar is.*» Echter, deze mening is niet van een onderbouwing voorzien. Derhalve leggen de aan het woord zijnde leden de eerder gestelde vraag nogmaals voor.

Een helder antwoord op de volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie ontbreekt eveneens:

²³ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 58, vraag 3.1.6.

²⁴ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 79, vraag 5.2.1.

²⁵ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 5–6, vraag 1.4.

In het verslag van een schriftelijk overleg van 14 maart 2019 aangaande het Bedrijfslevenbeleid²⁶ schrijft de regering dat de flexibiliteit van onze arbeidswetgeving en onze ontslagbescherming als knelpunten worden ervaren door veel buitenlandse bedrijven, en dat bedrijven dit als een belemmering zien om zich hier te vestigen. Graag vernemen deze leden in welke zin de individuele elementen van het voorliggende wetsvoorstel een positieve dan wel negatieve bijdrage leveren aan het vestigingsklimaat (voorlopig verslag, p. 7).

Deze vraag wordt in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 1.15.²⁷ Echter, er wordt niet ingegaan op de vraag welke de positieve dan wel negatieve bijdrage het wetsvoorstel levert aan het vestigingsklimaat. Daarom leggen de leden van de PvdA-fractie hun vraag nogmaals voor aan de regering. Naast de positie van buitenlandse bedrijven is zeker zo relevant wat het effect van het wetsvoorstel is voor het MKB, zo merken de aan het woord zijnde leden op. Derhalve hebben zij de volgende aanvullende vraag voor de regering: Welke negatieve en positieve effecten, risico's en kansen, heeft het voorliggende wetsvoorstel voor deze grote groep bedrijven?

Ook de volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie is niet van een duidelijk antwoord voorzien:

Het voorliggende wetsvoorstel staat weer tijdelijke contracten van drie jaar toe voordat iemand in vaste dienst moet komen. Waaruit blijkt dat werkgevers na drie jaar eerder geneigd zijn om een vast contract aan te bieden dan na twee jaar? Graag krijgen de leden van de PvdA-fractie inzage in het onderzoek waaruit dit blijkt. En voorts ontvangen zij graag een onderbouwing voor de specifieke keuze voor drie jaar (voorlopig verslag, p. 12).

Deze vraag wordt in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 2.1.3.²⁸ De regering stelt dat met de voorgestelde maatregel ten aanzien van de ketenbepaling beoogd wordt te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelatie aansluit bij de behoefte van werkgever en werknemer en de aard van het werk. De regering geeft hierbij toe dat naar *«het effect van het aanpassen van de ketenbepaling op de doorstroom naar vast werk is geen onderzoek gedaan.»* En dat hiervoor ook geen noodzaak is omdat *«doorstroom naar vast werk niet het voornaamste doel is dat beoogd is bij de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de ketenbepaling»*. Pas als onderdeel van *«de evaluatie van de Wwz in 2020 zal het effect van de ketenbepaling op de doorstroom naar vaste contracten onderzocht worden.»* De leden van de PvdA-fractie verwachten dat bij een wet die de arbeidsmarkt in balans wenst te brengen, verwacht kan worden dat er een onderzoek wordt gedaan of een langere termijn van twee naar drie jaar effecten zou hebben op de doorstroom. Derhalve leggen zij hun vraag naar een onderbouwing nogmaals voor aan de regering.

In de memorie van antwoord merkt de regering in antwoord op vraag 3.1.19²⁹ het volgende op: *«Daaraan heeft de regering toegevoegd dat zich dit in de jurisprudentie verder zal moeten uitkristalliseren.»* De leden van de PvdA-fractie achten het uiterst ongewenst dat een onduidelijke grond wordt ingevoerd, die in de jurisprudentie verder zijn uitwerking zal krijgen. Is de regering dit met de aan het woord zijnde leden eens? Zo

²⁶ Kamerstukken I 2018/19, 32 637, J, p. 9.

²⁷ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 12, vraag 1.15.

²⁸ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 17, vraag 2.1.3.

²⁹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 64, vraag 3.1.19.

nee, waarom niet? Zo ja, dan ontvangen de aan het woord zijnde leden graag een uitwerking van de regering.

In het antwoord op vraag 3.2.10³⁰ valt het volgende te lezen: «Zo ontvang een 58-jarige werknemer met een dienstverband van 40 jaar bij een bruto maandsalaris van € 2.250 bijvoorbeeld bij ontslag onder de kantonrechttersformule € 88.875. Onder de Wwz (structurele situatie) ontvangt deze werknemer € 41.250 aan transitievergoeding. Na inwerkingtreding van de Wab zal deze werknemer € 30.000 transitievergoeding ontvangen.» Acht de regering het wenselijk om de transitievergoeding voor oude werknemers die moeilijk aan werk kunnen komen te verlagen? Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om expliciet stil te staan bij het feit dat de transitievergoeding aangewend kan worden als een scholingsvergoeding om ander werk te kunnen vinden.

De regering geeft in haar antwoord op vraag 5.2.5³¹ aan dat zij geen doenvermogenstoets heeft uitgevoerd. De leden van de PvdA-fractie zijn er bijgevolg niet van overtuigd dat het wetsvoorstel adequaat aansluit op het beperkte doenvermogen van de burgers. Graag vragen zij de regering derhalve om per individuele maatregel uit het voorliggende wetsvoorstel toe te lichten wat deze vraagt van het doenvermogen van burgers. Op welke wijze wordt er bij de vormgeving van de individuele maatregelen rekening gehouden met het beperkte doenvermogen van burgers?

Voorts ontbreekt een duidelijk antwoord op de volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie:

Volgens professor Roozendaal biedt de vormgeving van de premiedifferentiatie ruime mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik en fraude en zal deze leiden tot een complexe uitvoering. De Belastingdienst meldt dat de maatregel niet fraudebestendig is. Het UWV meldt dat de maatregel niet foutloos of sluitend uit te voeren is. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een uitvoerige reflectie op de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik en fraude zoals beschreven door professor Roozendaal, de Belastingdienst en het UWV (voorlopig verslag, p. 35).

Deze vraag wordt in de memorie van antwoord beantwoord onder nummer 5.2.6.³² De regering geeft hierbij aan dat zij van oordeel is dat de fraudebestendigheid van de maatregel voldoende gewaarborgd is en dat de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik voldoende beperkt worden of in de toekomst beperkt kunnen worden. Graag vragen de aan het woord zijnde leden een zorgvuldige onderbouwing van dit oordeel.

In aanvulling op reeds gestelde vragen

De leden van de PvdA-fractie lezen in het antwoord op vraag 1.7: «*Niettemin kan het voorkomen dat er op een eerder moment dan na evaluatie van de wet signalen uit de samenleving komen [...]*»³³ Een vergelijkbare formulering staat in het antwoord op vraag 2.1.4. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden nader inzicht in deze signalen. Welke signalen zijn dit? Van wie komen die signalen? Waarop baseert de regering de verwijzing naar deze signalen? Uit welk onderzoek komen die signalen naar voren?

³⁰ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 70–71, vraag 3.2.10.

³¹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 81, vraag 5.2.5.

³² Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 81–82, vraag 5.2.6.

³³ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 8.

In het antwoord op vraag 2.1.4 lezen de leden van de PvdA-fractie: «Waar het om gaat, is dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk.»³⁴ Een vergelijkbare formulering staat in het antwoord op vraag 1.1 en op vraag 1.7. Welke behoeften hebben werkgevers? En welke hebben werkenden? En waaruit blijkt die behoefte? In welke zin heeft de aard van het werk invloed op de gewenste arbeidsrelatie? En waaruit blijkt die invloed? De aan het woord zijnde leden vernemen graag van de regering op welke bronnen deze uitspraken zijn gebaseerd.

Meer in het algemeen valt het de leden van de PvdA-fractie op dat de regering met grote regelmaat een mening uitspreekt zonder deze van een onderbouwing te voorzien. Bijvoorbeeld:

- Antwoord op vraag 1.4: «De regering is van mening dat met deze concrete stappen en de inwerkingtreding van het bredere arbeidsmarktpakket in deze kabinetsperiode een eventueel waterbedeffect beheersbaar is.»
- Antwoord op vraag 1.4: «Naar het oordeel van de regering heeft deze pragmatische aanpak de voorkeur boven een aanpak waarin alle maatregelen met elkaar verbonden worden en invoering van elkaar afhankelijk zou worden gemaakt. Volgens de stellige overtuiging van de regering worden met de gekozen aanpak de kansen van realisatie van het pakket aan maatregelen vergroot.»
- Antwoord op vraag 1.18: «Naar de mening van de regering is daar in dit voorstel in voorzien.»
- Antwoord op vraag 1.18: «Voor de vormgeving van de herzieningssituatie waarin meer dan 30% meer uren verloond worden dan contractueel overeengekomen, is de regering van mening dat een percentage van 30% werkgevers de ruimte biedt om voor gangbare flexibele componenten binnen een contract (zoals tijdelijk meer uren werken, consignatiediensten en overwerk) de lage premie af te dragen.»
- Antwoord op vraag 1.18: «Bij meer dan 30% meer verloonde uren is de regering van mening dat dit niet kan worden beschouwd als gangbare flexibiliteit in een arbeidscontract, waarop de lage premie van toepassing kan zijn.»
- Antwoord op vraag 2.2.16: «Een termijn van 24 uur vindt naar oordeel van de regering een balans tussen de belangen van de werkgever en de belangen van de werknemer.»
- Antwoord op vraag 2.2.17: «Daarom is de regering van mening dat hiermee juist deze groep werknemers meer rechten wordt gegeven.»
- Antwoord op vraag 2.3.4: «Het is daarbij naar de mening van de regering redelijk dat werknemers recht krijgen op een transitievergoeding vanaf dag 1.»
- Antwoord op vraag 2.4.24: «De regering is van mening dat hulp en daarmee ontzorging in de werkgeverstaken door een payrollbedrijf mogelijk moet blijven, vooral om kleine en startende ondernemers te helpen goed voor hun personeel te zorgen.»
- Antwoord op vraag 2.4.24: «Tegelijkertijd is de regering van mening dat ook payrolling binnen dat pallet van mogelijkheden moet behoren.»
- Antwoord op vraag 2.4.24: «De regering is dus van mening dat de regeling er wel voor zorgt dat de payrollwerknemer voldoende zekerheid van werk en inkomen heeft.»
- Antwoord op vraag 2.4.24: «De regering is dus van mening dat de bepaling of er sprake is van gelijke beloning verloopt conform hetgeen gebruikelijk is bij de bepaling van de gelijke beloning van uitzendkrach-

³⁴ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 17–18.

ten en dat dit dus minder ingewikkeld is dan professor Laagland misschien vreest.»

- Antwoord op vraag 2.4.24: «De regering is van mening dat gegeven de indicaties in de toelichting en het gegeven dat het gaat om de feitelijke relatie (en niet de papieren werkelijkheid), partijen en rechters voldoende handvatten worden geboden om door dergelijke misbruikconstructies heen te kijken.»
- Antwoord op vraag 3.2.8: «Ook de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen tweede compensatieregeling voor de transitievergoeding, namelijk voor die situaties dat de werkgever (of zijn nabestaanden) de onderneming beëindigt als gevolg van pensionering, ziekte of overlijden, zal naar de mening van de regering niet snel leiden tot de situatie dat werknemers hun werkgevers onder druk zullen zetten om de onderneming te beëindigen in plaats van te verkopen.»
- Antwoord op vraag 5.2.5: «De regering is niet voornemens alsnog een doenvermogenstoets te doen, omdat zij van mening is dat er bij de uitwerking, toetsing en behandeling van het wetsvoorstel dusdanig rekening is gehouden met het doenvermogen, dat een aanvullende toets niet voldoende meerwaarde heeft.»
- Antwoord op vraag 5.2.6: «De regering is van oordeel dat de fraudebestendigheid van de maatregel voldoende gewaarborgd is en dat de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik voldoende beperkt worden of in de toekomst beperkt kunnen worden.»

Graag vragen de aan het woord zijnde leden om een onderbouwing van deze meningen voor elke individuele uiting.

Professor Verburg van de Radboud Universiteit zegt in een interview: «Onduidelijke definitie payrolling leidt tot een juridisch slagveld».³⁵ Ook: «De ruime en onduidelijke definitie van payrolling zorgt voor veel rechtsonzekerheid in de uitzendwereld en holt de allocatiefunctie van de branche uit.» Graag vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om een reactie op de afzonderlijke uitspraken van professor Verburg in voornoemd interview en daarbij vooral stil te staan bij de volgende punten:

Ten eerste is de definitie van payrolling nu zo ruim en onduidelijk dat ook reguliere vormen van uitzenden geraakt dreigen te worden. Met als gevolg grote rechtsonzekerheid voor de branche en uitholling van de belangrijke allocatiefunctie van uitzendwerk.

Ten tweede is de definitie bovendien niet onderscheidend genoeg, waardoor payrollbedrijven, die hun werkgeversfunctie op een goede manier invullen, ook slachtoffer worden van deze nieuwe regelgeving. Onderschrijft de regering de beide punten? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel. Deze memorie van antwoord geeft deze leden aanleiding tot de volgende opmerkingen en nadere vragen.

Handhaving van de wet

De nadere vragen die de leden van de GroenLinks-fractie stellen gaan met name over de rechtspositie van kwetsbare werknemers. Hoe kunnen deze

³⁵ Prof. mr. L.G. Verburg, *Onduidelijke definitie payrolling leidt tot een juridisch slagveld*, 11 april 2019, te raadplegen via: <https://www.abu.nl/kennisbank/payrolling/onduidelijke-definitie-payrolling-leidt-tot-een-juridisch-slagveld/>.

werknemers hun recht halen indien werkgever niet bereid is om te voldoen aan de wet? Daartoe eerst een toelichting.

In de memorie van antwoord stelt de regering dat de Wab zelf een aantal waarborgen biedt die werknemers duidelijkheid biedt over hun rechtspositie, waaronder het feit dat er op de loonstrook moet worden vermeld of er sprake is van een oproepovereenkomst. Daarnaast stelt de regering dat de overheid kan bijdragen door informatieverstrekking. De werknemer dient echter indien de werkgever de wet niet goed toepast uiteindelijk wel zelf zijn recht te claimen, het is immers een civielrechtelijke verhouding. Als een werkgever niet bereid is om tot een minnelijke oplossing te komen, dan rest een werknemer enkel de gang naar de rechter. De werknemer zou met behulp van het juridisch loket, zijn rechtsbijstandverzekering of zijn vakbond zijn vordering aan de rechter kunnen voorleggen.

In de praktijk zal dat naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie niet zo werken. Er ontstaan slechts kleine vorderingen, bijvoorbeeld met de invoering van het recht op loon indien de oproepkracht binnen vier dagen wordt afgezegd. Stel dat de oproepkracht twee dagen van te voren wordt afgezegd, om op twee dagen te werken. Bij een loon van € 20,- bruto per uur, betekent dat een loonaanspraak a € 320,- bruto voor twee (gemiste) werkdagen. Veel rechtsbijstandverzekeraars en vakbonden hebben een grens van € 250,- netto. Bij een lagere vordering wordt er niet geprocedeerd, omdat de kosten van de procedure vele malen hoger zijn dan de vordering. De werknemer kan aldus in dit geval geen procedure starten, althans niet een die wordt vergoed door zijn verzekeraar of zijn vakbond.

Het juridisch loket (waarmee de regering waarschijnlijk doelt op gefinancierde rechtsbijstand) is alleen beschikbaar voor werknemers met een laag inkomen. Daar komt nog bij dat een werknemer over het algemeen niet graag procedeert tegen zijn werkgever. Dan resteert slechts de normerende werking die van de wet uitgaat.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben over het vorenstaande de volgende vragen:

Door de voorgestelde wijzigingen ontstaan er slechts kleine, maar voor de werknemer wel relevante vorderingen, bijvoorbeeld de voornoemde aanspraak op loon over enkele uren, op het moment dat de oproepkracht niet tijdig wordt afgezegd. Hoe zullen deze kleine vordering verhaald worden? Als een werkgever zich niet houdt aan de wetsbepaling, dan rest een werknemer enkel het starten van een gerechtelijke procedure. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn vele malen hoger dan de loonvordering van de werknemer. Dit, in combinatie met het feit dat er fors bezuinigd wordt op gefinancierde rechtsbijstand, maakt dat het voor werknemer onmogelijk c.q. onbetaalbaar wordt om zijn recht te halen. Aldus vragen de leden van de GroenLinks-fractie, hoe de regering er voor wil zorgen dat deze wijzigingen gehandhaafd zullen worden.

Aanbod vaste arbeidsomvang na 12 maanden

De regering stelt dat er geen verplichting geldt om na twaalf maanden een nieuwe arbeidsovereenkomst aan te bieden. Er geldt enkel de plicht om een vaste arbeidsomvang aan te bieden na twaalf maanden, op het moment dat er dan nog een arbeidsovereenkomst zou bestaan of er na twaalf maanden een nieuwe arbeidsovereenkomst wordt aangeboden. In dat licht vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af hoe er in

antwoord op vraag nummer 2.2.23³⁶ in de memorie van antwoord nog gesproken kan worden van een nieuwe oproepovereenkomst. Na twaalf maanden moet er een vaste arbeidsomvang worden aangeboden. Hoe kan er dan (als werknemer dat aanbod accepteert) na die tijd nog sprake zijn van een oproepovereenkomst, gelet op het feit dat in artikel 7:628a, lid 9, BW (nieuw) is bepaald dat er enkel sprake kan zijn van een oproepovereenkomst indien er geen vaste arbeidsomvang is? En als er dan geen sprake meer is van een oproepovereenkomst, komt dan ook de oproeptermijn van vier dagen (ex artikel 7:628a, lid 2, BW) te vervallen? Geldt in dat geval dan de algemene regeling van artikel 4:2, eerste en tweede lid, van de Arbeidstijdenwet van 28 dagen?

De leden van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de antwoorden op hun nadere vragen met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 10 mei 2019, maar bij voorkeur zelfs voor 7 mei 2019, opdat plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 20/21 mei tot de mogelijkheid blijft behoren.

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

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

³⁶ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, D, p. 34, beantwoording op vraag 2.2.23.