

Vergaderjaar 2016–2017

34 573**Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoud**

	blz.
1. Inleiding	1
2. Wettelijk minimumjeugdloon	6
3. Minimumloon bij betaling op basis van stukloon	15
4. Minimumloon bij meerwerk	20
5. Effecten op budget en regeldruk	27
6. Arbeidsmarkt- en inkomenseffecten	31
7. Internationale aspecten	37
8. Handhavings- en uitvoeringseffecten	38
Artikelsgewijze toelichting	40

HOOFDSTUK 1: INLEIDING*1.1 Inleiding*

Onderhavig wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) en enige daarmee verband houdende andere wetten.

Dit, teneinde te komen tot een verlaging naar 21 jaar van de leeftijd waarop het volledige wettelijk minimumloon verschuldigd is en tot een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon vanaf 18 jaar. Ook wordt door dit wetsvoorstel een expliciete grondslag gecreëerd voor betaling en handhaving van het minimumloon over verrichte arbeid boven de

voltijds¹ dan wel overeengekomen arbeidsduur (het zogenoemde meerwerk) en de stukloonregeling aangepast zodat kan worden voorkomen dat betaling op basis van stukloon leidt tot betaling beneden het minimumloon.

Door deze wijzigingen van de WML wordt recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren die tot uitdrukking komen in de motie van het lid Van Weyenberg² die met brede steun van de Tweede Kamer is aangenomen³. Voorts wordt met onderhavig wetsvoorstel de benodigde expliciete juridische grondslag gecreëerd voor beloning op het niveau van het minimumloon van meerwerk, ook opdat de benodigde handhaving hiervan door de Inspectie SZW kan worden hervat. De noodzaak tot explicitering van deze norm volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 mei 2014 in een zaak tegen een door de Inspectie SZW opgelegde boete. Daarin is geoordeeld dat deze grondslag ontbreekt. In samenhang hiermee is een maximering van de normale arbeidsduur (NAD) aangebracht.⁴ Voorts acht de regering het wenselijk dat de mate van wettelijke minimumbeloning waarop het WML-recht bij stukloon is gebaseerd, afhankelijk is van het gewerkte aantal uren. Handhaving van de huidige WML-stukloonregeling door de Inspectie SZW is niet goed mogelijk, hetgeen een belemmering vormt bij het tegengaan van onderbetaling en bij het bereiken van een gelijk speelveld voor bedrijven.

Hieronder zal eerst de achtergrond van de WML worden geschetst, waarna per onderdeel nader zal worden ingegaan op de aanleiding voor onderhavig wetsvoorstel alsmede de vormgeving van de door de regering voorgestelde wetwijziging en de daarmee beoogde doelen.

1.2 Achtergrond WML

1.2.1 Doelen en handhaving

Het hoofddoel van de WML is het stellen van wettelijke normen voor de minimale beloning die wordt overeengekomen in arbeidsovereenkomsten en daarmee gelijk te stellen overeenkomsten. Op grond van de WML heeft iedere werknemer in Nederland recht op het wettelijk minimumloon en de wettelijke minimumvakantiebijslag. Het wettelijk minimumloon is een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid waarmee men in primaire levensbehoeften kan voorzien. De wens om een individueel recht op een minimale beloning wettelijk vast te stellen is reeds in de jaren '60 van de vorige eeuw door zowel werknemers- als werkgeversorganisaties uitgesproken. De WML beoogt aan werknemers «een minimumloon en minimumvakantiebijslag te verzekeren, welke gezien de algehele welvaartssituatie als een aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstverband verrichte arbeid kunnen worden beschouwd».⁵

Met de invoering van de WML in 1969 is deze maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie wettelijk verankerd. Bijna 40 jaar was deze norm puur civielrechtelijk van aard. Werknemers die onder het wettelijk minimumloon werden betaald konden via de rechter betaling van het

¹ Met voltijds wordt bedoeld: een volledige werkweek gebaseerd op de normale arbeidsduur (NAD).

² Kamerstukken II 2014–2015, 29 544, nr. 647.

³ Handelingen II 2014–2015, 109, item 14.

⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1622 (tussenuitspraak) en 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4538 (einduitspraak).

⁵ Kamerstukken II 1967–1968, 9574, nr. 3, p. 14.

wettelijk minimumloon vorderen. Van de mogelijkheid een civiele procedure te starten wegens onderbetaling werd echter nauwelijks gebruik gemaakt. Rond de toetreding tot de Europese Unie (EU) van de Midden- en Oost-Europese lidstaten in 2004 en in de daaropvolgende besluitvorming over het invoeren van het vrij werknemersverkeer voor onderdanen van die landen, was de verwachting dat werknemers uit die landen nog minder geneigd zouden zijn een civiele procedure aan te spannen, omdat het loon in Nederland, zelfs in het geval van onderbetaling, vaak nog steeds hoger zou zijn dan in het land van herkomst. Daardoor werd verwacht dat ook de bereidheid van werkgevers om de WML na te leven, zou kunnen verminderen.⁶ Adequate handhaving van de WML ter voorkoming van concurrentie op arbeidsvoorwaarden was een van de voorwaarden van de Tweede Kamer voor invoering van vrij verkeer van werknemers uit de in 2004 tot de EU toegetreden lidstaten. Om voornoemde redenen werd besloten de WML een centralere rol toe te bedelen bij het waarborgen van een eerlijke beloning voor alle werknemers en eerlijke concurrentieverhoudingen tussen bedrijven. In 2007 is daarom de bestuursrechtelijke handhaving van de WML ingevoerd. Daardoor werd de WML, naast het wettelijk toekennen van een aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid, tevens een krachtiger instrument om verdringing en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te kunnen gaan. Daarnaast werd het kabinet opgeroepen om op het vlak van de handhaving samen te werken met sociale partners. Deze samenwerking kreeg vorm in het zogenoemde Kader voor samenwerking tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid. Als onderdeel van dit samenwerkingskader is in de eerste jaren na invoering van het vrij verkeer van werknemers voor deze groep en de bestuursrechtelijke handhaving (in mei 2007) regelmatig overleg gevoerd tussen het Ministerie van SZW, de toenmalige Arbeidsinspectie en sociale partners uit sectoren waarin laagbetaalde arbeid en tewerkstelling van werknemers uit Midden- en Oost-Europa relatief veel voorkomen.

Uit deze overleggen, maar ook naarmate meer ervaring werd opgedaan met de bestuursrechtelijke handhaving van de WML en doordat in jurisprudentie meer duidelijkheid ontstond over de mogelijkheden en beperkingen van de vigerende wetgeving, kwam de noodzaak van aanpassing van het wettelijk kader naar voren. In de afgelopen jaren heeft deze noodzaak geleid tot nieuwe wetten die inmiddels in werking zijn getreden of nog aanhangig zijn. Ten eerste is per 1 januari 2013 de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden.⁷ De Inspectie SZW kan sinds de inwerkingtreding van deze wet onder meer hogere boetes opleggen. Recentelijk is een wetsvoorstel ingediend om hierin enige wijzigingen aan te brengen, mede naar aanleiding van de aanbeveling van de Nationale ombudsman en wensen van de uitvoeringspartijen om effectiever op te kunnen treden in de uitvoeringspraktijk van de bestuursrechtelijke sanctionering.⁸ Ten tweede is in 2013 het wetsvoorstel waarmee de WML van toepassing wordt verklaard op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht (tenzij in de uitoefening van beroep of bedrijf) door de Tweede Kamer aangenomen.⁹ Kamerdebatten over de postsector en de arbeidsvoorwaarden in deze sector, alsmede het Vreeman-advies over de postmarkt¹⁰ zijn aanleiding geweest voor het uitvoeren van een onderzoek naar het gebruik van de

⁶ Kamerstukken II 2005–2006, 30 678, nr. 3, p. 2 en 3.

⁷ Staatsblad 2012, nr. 462.

⁸ Kamerstukken II 2015–2016, 34 396, nr. 3.

⁹ Handelingen II 2013–2014, nr. 12, item 22.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2010–2011, 29 502, nr. 49.

overeenkomst van opdracht. Het wetsvoorstel is een gevolg van de conclusies die het toenmalig kabinet trok uit dat onderzoek.¹¹ Daarnaast zijn onderdelen van de Wet aanpak schijnconstructies deels per 1 juli 2015 en per 1 januari 2016 in werking getreden.¹² Met deze wet is beoogd in de WML meer waarborgen op te nemen waardoor werknemers ten minste het wettelijk minimumloon uitbetaald krijgen. Zo dient per 1 januari 2016 het minimumloon giraal uitbetaald te worden en dienen vergoedingen die onderdeel uitmaken van het loon op de loonstrook gespecificeerd te worden. Voorts is inwerkingtreding per 1 januari 2017 beoogd van het verbod om volmacht te verlenen aan de werkgever voor het verrichten van betalingen uit het minimumloon, alsmede de bijbehorende AMvB waarin uitzonderingen op dit verbod worden opgenomen.¹³

Eerder is reeds geconstateerd dat de WML niet meer in voldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen.¹⁴ Dit hangt onder meer samen met het feit dat de wet van oorsprong een civielrechtelijk karakter heeft. Diverse casus en gerechtelijke uitspraken hebben laten zien dat de civielrechtelijke normen in de wet zich niet altijd goed verdragen met de bestuursrechtelijke handhaving. Als eenduidige normen in de wet ontbreken, is in de naleving en handhaving sprake van complicaties. Daardoor ontstaat ruimte voor onderbetaling en schijnconstructies (al dan niet met Midden- en Oost-Europese werknemers) die het gelijke speelveld ondergraven. Een ontbreken van eenduidige normen doet afbreuk aan het normstellende karakter van de WML dat benodigd is om de doelen van de WML te kunnen bereiken. Bestuursrechtelijke handhaving vraagt immers om scherpe, heldere grenzen en begrippen. Dit geldt ook bij betaling op basis van stukloon en in geval sprake is van meerwerk. De regering is van mening dat op deze onderdelen de WML dient te worden aangepast. Gebleken is dat de in de WML opgenomen norm bij betaling op basis van stukloon onvoldoende concreet, meetbaar en verifieerbaar is. Zie hoofdstuk 3 van deze toelichting waarin hierop nader zal worden ingegaan. Voorts volgt uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 mei 2014 in een zaak tegen een door de Inspectie SZW opgelegde boete, dat voor het op grond van de WML moeten betalen van minimumloon over meerwerk, een expliciete grondslag benodigd is, opdat de Inspectie SZW hierop kan handhaven. In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt het voorstel op dit punt nader toegelicht.

1.2.2 Minimumjeugdloon

Bij de invoering in 1969 was de reikwijdte van de WML beperkt tot werkenden vanaf 24 jaar. Voor werkenden met een lagere leeftijd gold geen wettelijk minimumloon. In 1970 werd de leeftijdsgrens van het wettelijk minimumloon verlaagd van 24 naar 23 jaar. Ook werd toen de mogelijkheid om werknemers jonger dan 23 jaar een aanspraak op het minimumloon, dan wel een percentage ervan, te geven, opgenomen in de WML.¹⁵ Van die mogelijkheid is per 1974 gebruik gemaakt toen in Nederland het wettelijk minimumjeugdloon werd ingevoerd met het «Besluit houdende invoering van een minimumjeugdloonregeling».¹⁶ Doel van het invoeren van een wettelijk minimumjeugdloon was het bieden van een minimumrechtsbescherming voor alle jeugdige

¹¹ Kamerstukken II 2012–2013, 33 623, nr. 3, p. 2.

¹² Staatsblad 2015, nr. 233.

¹³ Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 716.

¹⁴ Kamerstukken II 2013–2014, 33 623, nr. 11.

¹⁵ Staatsblad 1970, nr. 376.

¹⁶ Staatsblad 1973, nr. 566.

werknemers die op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn.

Bij het vaststellen van de zogenoemde staffel van het minimumjeugdloon werd rekening gehouden met de bestaande beloningssituatie voor jongeren in het bedrijfsleven, gebaseerd op gegevens uit de cao's. Het zogenoemde afleidingspercentage werd indertijd vastgesteld op 7½%. Dit houdt in dat het minimumloon wordt verminderd met 7½% voor elk leeftijdjaar dat iemand jonger is dan 23 jaar. In kolom «1974» van tabel 1 wordt de daaruit voortvloeiende staffel van het minimumjeugdloon weergegeven.

Tabel 1: Staffel van het wettelijk minimumjeugdloon sinds 1974

Leeftijd	1974	1981	1983
23 jaar	100	100	100
22 jaar	92½	90	85
21 jaar	85	80	72½
20 jaar	77½	70	61½
19 jaar	70	60	52½
18 jaar	62½	52½	45½
17 jaar	55	45	39½
16 jaar	47½	40	34½
15 jaar	40	35	30

In 1980 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken de Stichting van de Arbeid gevraagd te adviseren over een wijziging van het afleidingspercentage naar 10%. Overweging daarbij was dat, hoewel minder aangesloten werd op de gangbare beloningen voor jongeren in het bedrijfsleven, een dergelijke maatregel zou passen binnen het werkgelegenheids- en inkomensbeleid van de overheid. Argumenten om de maatregel te nemen waren dat (a) de maatregel een groep werknemers betrof die over het algemeen nog niet de lasten van een eigen (gezins-)huishouding behoeven te dragen; (b) onder de destijds geldende omstandigheden een relatief hoog jeugdloon de werkgelegenheid van jeugdigen zeker niet zou bevorderen; en (c) dat de maatregel een basis kon vormen voor enige besparingen in de collectieve sfeer.¹⁷

Een verdeeld advies van de Stichting van de Arbeid en de wens van de Tweede Kamer om de verlaging van het minimumjeugdloon met name voor de laagste leeftijdscategorieën af te zwakken, resulteerde per 1981 in een staffel voor het wettelijk minimumjeugdloon zoals weergegeven in kolom «1981» van tabel 1. Voor de hoogste leeftijdscategorieën onder de 23 jaar werd het afleidingspercentage verhoogd naar 10%, terwijl voor de lagere groepen een lager afleidingspercentage gehanteerd werd.¹⁸

Met het oog op de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid in de jaren '80 van de vorige eeuw werd in 1983 wederom besloten het wettelijk minimumjeugdloon aan te passen. Een zodanige aanpassing werd beoogd dat gemiddeld genomen een verlaging van ruim 10% zou ontstaan. De Stichting van de Arbeid werd om een advies gevraagd, maar kon geen consensus bereiken, waarop een staffel voor het wettelijk minimumjeugdloon is vastgesteld zoals weergegeven in kolom «1983» van tabel 1.¹⁹ Met deze aanpassing per 1 juli 1983 werd een accentverschuiving beoogd met de minimumjeugdloonregeling van een volgend naar een meer sturend beleid. Deze accentverschuiving was bewust gekozen om op de langere termijn de ontwikkeling op de arbeidsmarkt voor jongeren gunstig te beïnvloeden.

¹⁷ Stichting van de Arbeid, Advies inzake een voorgestelde wijziging van de staffeling in de Minimumjeugdloonregeling, 9 juni 1983.

¹⁸ Staatsblad 1980, nr. 699.

¹⁹ Staatsblad 1983, nr. 300.

1.3 Wetsvoorstel aanpassing minimumloon

Het voorliggende wetsvoorstel is een volgende belangrijke en noodzakelijke stap in de verbetering van de WML en de handhaving daarvan. Dit wordt met name bereikt door de wijziging van de toepassing van stukloon op het niveau van het minimumloon en het opnemen van een grondslag in de WML voor meerwerk. Op deze voorgestelde wijzigingen wordt verder ingegaan in de hoofdstukken 3 en 4. Daarnaast wordt voorgesteld het wettelijk minimumjeugdloon te wijzigen in verband met veranderende maatschappelijke opvattingen over de inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongeren. Hierop zal in het eerstvolgende hoofdstuk (2) worden ingegaan.

HOOFDSTUK 2: WETTELIJK MINIMUMJEUGDLOON

2.1 Inleiding

Het wettelijk minimumjeugdloon heeft als doel het bieden van een minimumrechtsbescherming voor alle jeugdige werknemers die op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn. Om aansluiting te zoeken bij veranderende maatschappelijke opvattingen en beter aan te sluiten bij wat internationaal gangbaar is, wijzigt onderhavig wetsvoorstel de leeftijd waarop een werknemer recht heeft op het volledige wettelijk minimumloon stapsgewijs van 23 jaar naar 21 jaar. Dit wetsvoorstel bevat tevens de grondslag voor voorstellen voor aanpassing van de minimumjeugdloonschijf van jeugdige werknemers van 18 tot en met 20 jaar. De voorgestelde verhoging van het minimumjeugdloon is tot stand gekomen met instemming van sociale partners.

2.1.1 Veranderingen in sociaaleconomische en maatschappelijke positie van jongeren en het wettelijk minimumjeugdloon

In het inleidende hoofdstuk van deze memorie van toelichting is de ontstaansgeschiedenis van het huidige minimumjeugdloon beschreven. De maatschappelijke opvattingen rondom de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren zijn sinds 1983 veranderd. Sinds 1983 is het wettelijk minimumjeugdloon echter niet meer aangepast. Daardoor heeft het onvoldoende de pas gehouden met sociaaleconomische en maatschappelijke ontwikkelingen. De veranderde maatschappelijke opvattingen ten aanzien van de positie van jongeren zijn zichtbaar in verschillende wetswijzigingen en sociaaleconomische trends. Hieronder zal hierop worden ingegaan.

Ten tijde van de inwerkingtreding van de WML en het minimumjeugdloon was de meerderjarigheidsleeftijd nog 21 jaar. In 1988 – na de laatste aanpassing van de jeugdlonen – is deze leeftijd verlaagd naar 18 jaar. Tegelijkertijd is in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 1:395a BW) een onderhoudsplicht voor de ouders opgenomen tot de leeftijd van 21 jaar. Hiermee werd beoogd de tot 1988 geldende praktijk waarin ouders tot 21 jaar onderhoudsplichtig waren voor hun kinderen, te bestendigen. Ten aanzien van de personenkring van deze onderhoudsplicht is expliciet overwogen deze ook tot werkende (niet enkel studerende) kinderen uit te laten strekken.²⁰ Ondanks dat de meerderjarigheidsleeftijd (23 jaar tot 1901, 21 jaar tot 1988 en 18 jaar vanaf 1988) nooit parallel heeft gelopen met de leeftijd waarop het wettelijk volwassenminimumloon moest worden betaald (24 jaar van 1969 tot medio 1970, 23 jaar vanaf medio 1970), constateert de regering dat beide leeftijdsgrenzen in de loop der tijd verder uiteen zijn gaan lopen.

²⁰ Kamerstukken II 1983–1984, 15 417, nr. 13 en nr. 55b.

De sociaaleconomische positie van jongeren is de afgelopen decennia veranderd. In de Verkenning Wettelijk minimumjeugdloon van de SER (SER verkenning WMJL) wordt dan ook aangegeven dat de economische zelfstandigheid van jongeren tussen de 21 en 24 jaar veel lager ligt dan die van andere leeftijdsgroepen. In de periode 2004–2014 is de economische zelfstandigheid onder vrouwen in de leeftijdsgroep 20–24 jaar flink gedaald van 37 procent naar 24 procent en onder mannen van 46 procent naar ruim 30 procent. Voor alle leeftijdscategorieën gemiddeld genomen is de economische zelfstandigheid juist gestegen naar 57 procent in 2014. In dat jaar is de economische zelfstandigheid onder jongeren gedaald tot ongeveer de helft van het gemiddelde in Nederland.²¹

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2015 meer jongeren van 21 en 22 jaar een eenpersoonshuishouden vormden dan in 1995. In 1995 vormde nog geen 20% van deze jongeren een eenpersoonshuishouden tegenover meer dan 25% in 2015.²² Alleen wonen als eerste stap in de volwassen levensloop is steeds meer een vanzelfsprekende mogelijkheid.²³ Een eigen huishouden betekent over het algemeen dat deze jongeren meer kosten zelf dienen te dragen dan thuiswonende jongeren van dezelfde leeftijd. Aan het argument dat bij de wijziging in de jaren '80 een rol speelde, dat jeugdige werknemers nog niet de lasten van een eigen gezinshuishouding hoeven te dragen, kan dus in mindere mate betekenis worden gehecht dan voorheen.

Veranderingen in de opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren zijn ook zichtbaar in cao's. Uit cao-onderzoek uitgevoerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015) blijkt dat de afgelopen jaren in cao's meer aandacht is voor belonen op basis van opleiding en ervaring dan op basis van leeftijd. Zo is in een aantal cao's besloten om de jeugdloonschalen te schrappen.²⁴ Daarnaast wordt in een aantal cao's de vakvolwassen leeftijd verlaagd of komt deze te vervallen.²⁵ Deze ontwikkelingen worden ook beschreven in de SER Verkenning Wettelijk minimumjeugdloon.²⁶ Verlaging van de wettelijke leeftijd waarop het volwassenen minimumloon ingaat past derhalve ook bij de ontwikkeling in de praktijk en is daarmee trendvolgend. Door wettelijke bestendiging van deze trend, wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen sectoren voorkomen, hetgeen een kerndoel van de WML is.

Ook is er internationaal kritiek op de vormgeving van het minimumjeugdloon. In de comités van de Raad van Europa die toezien op de naleving van het Europees Sociaal Handvest wordt al meer dan twee decennia met Nederland gediscussieerd over het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon. Het huidige minimumjeugdloon zou te laag zijn en niet passen bij het uitgangspunt dat voor gelijke werkzaamheden een

²¹ SER (2016), Verkenning Wettelijk minimumjeugdloon, juni 2016.

²² CBS Statline <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37620&D1=a&D2=a&D3=16-25&D4=0,I&HDR=T,G3&STB=G1,G2&VW=T>.

²³ Stoeldraijer, L. (2014), «Jongeren blijven langer thuis wonen», CBS Bevolkingstrends juni 2014.

²⁴ In de cao van IKEA is bijvoorbeeld het jeugdloon voor een 16-jarige in 2011 komen te vervallen. In de cao's voor Albert Heijn Logistics is in 2008 het jeugdloon voor een 18-jarige geschrapt en sinds 2012 worden de jeugdloonschalen in de cao ziekenhuizen afgebouwd. Ministerie van SZW, cao-afspraken 2014, oktober 2015.

²⁵ Cao's die in 2009 nog een vakvolwassen leeftijd kenden en in 2014 niet meer zijn de architectenbureaus, contractcateringbranche, Philips, primair onderwijs, schildersbedrijf, sociale verzekeringsbank, universitair medische centra en verpleeg- en verzorgingstehuizen. In de cao voor de bloemen en planten (groothandel) is in 2009 de vakvolwassen leeftijd verlaagd van 23 naar 22 jaar. In 2013 is deze verder verlaagd naar 21 jaar. Ministerie van SZW, cao-afspraken 2014, oktober 2015.

²⁶ SER (2016), Verkenning Wettelijk Minimum Jeugd Loon, juni 2016.

gelijk loon betaald dient te worden. In 2015 kwalificeerde de Raad de Nederlandse minimumjeugdlonen als «manifestly unfair», omdat zij, zo meent de Raad, op gespannen voet staan met het Europees Sociaal Handvest.²⁷ In de volgende paragraaf wordt daarom ingegaan op het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon in internationaal perspectief.

Deze veranderende maatschappelijke opvattingen hebben ook uiting gevonden in de Staten-Generaal. De Tweede Kamer heeft het kabinet bij motie Van Weyenberg verzocht om met concrete voorstellen te komen om het wettelijk minimumjeugdloon substantieel te verhogen en meer gelijk te trekken met het reguliere wettelijk minimumloon, en daarbij oog te hebben voor het voorkomen van een negatief effect op de werkgelegenheid, werkloosheid en onderwijsdeelname van jongeren.²⁸

Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon dient er sprake te zijn van een balans tussen het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren enerzijds en de gevolgen voor de werkgelegenheid en de scholingsdeelname anderzijds. Wanneer het wettelijk minimumjeugdloon op een heel hoog niveau zou worden vastgesteld, is het voor jongeren onaantrekkelijk om scholing te volgen, en zal de werkgelegenheid voor jongeren naar verwachting afnemen. Als het wettelijk minimumjeugdloon op een heel laag niveau zou worden vastgesteld, zou de inkomenspositie van jongeren verslechteren. De regering is van mening daarin een balans te hebben gevonden en kiest ervoor om de leeftijd waarop het volledig wettelijk minimumloon geldt stapsgewijs te verlagen naar 21 jaar. Op deze manier blijven de negatieve effecten op de werkgelegenheid en de onderwijsdeelname van jongeren beperkt. De regering is van mening dat het verlagen van de leeftijd waarop een werknemer het volledige wettelijk minimumloon ontvangt gerechtvaardigd is gezien de veranderingen in de sociaaleconomische en maatschappelijke positie van jongeren ten opzichte van de periode waarin de laatste wijziging van het minimumjeugdloon werd doorgevoerd. In paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting zal de vormgeving van het voorstel nader worden toegelicht.

2.1.2 Het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon in internationaal perspectief

Het aantal landen dat een minimumloon kent, is de afgelopen jaren toegenomen. Uit onderzoek van de OECD blijkt dat in 2015 van de 34 OECD-landen 26 landen een minimumloon hebben. In 1997 waren dat 17 van de 30 landen.²⁹ Hieruit blijkt dat de aandacht voor het bieden van een minimumrechtsbescherming aan werknemers is toegenomen. Specifieke voorbeelden hiervan zijn te vinden in Duitsland en de Verenigde Staten. Zo is in Duitsland per 1 januari 2015 een wettelijk minimumloon ingevoerd voor werknemers van 18 jaar en ouder. In andere landen, zoals de Verenigde Staten, zijn minimumlonen aanzienlijk verhoogd.³⁰ Overigens betekent het niet dat in landen waar geen wettelijk minimumloon bestaat, er geen bodem in de loonverdeling is. Vaak zijn er namelijk op sectoraal niveau, bijvoorbeeld in cao's, afspraken gemaakt over een minimale beloning. Dergelijke afspraken kunnen volgens de OECD gezien worden als een equivalent van een minimumloon.³¹

²⁷ ECSR Conclusions 2014, Raad van Europa/ECSR, Straatsburg, januari 2015.

²⁸ Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 647.

²⁹ OECD (2015), Employment Outlook 2015, Parijs.

³⁰ Naast de Verenigde Staten is ook in Hongarije, Polen en Japan het minimumloon als aandeel van het mediane loon substantieel gestegen. In Ierland, Spanje, Turkije en Griekenland is deze verhouding gedaald. Bron: OECD (2015), Employment Outlook 2015, Parijs.

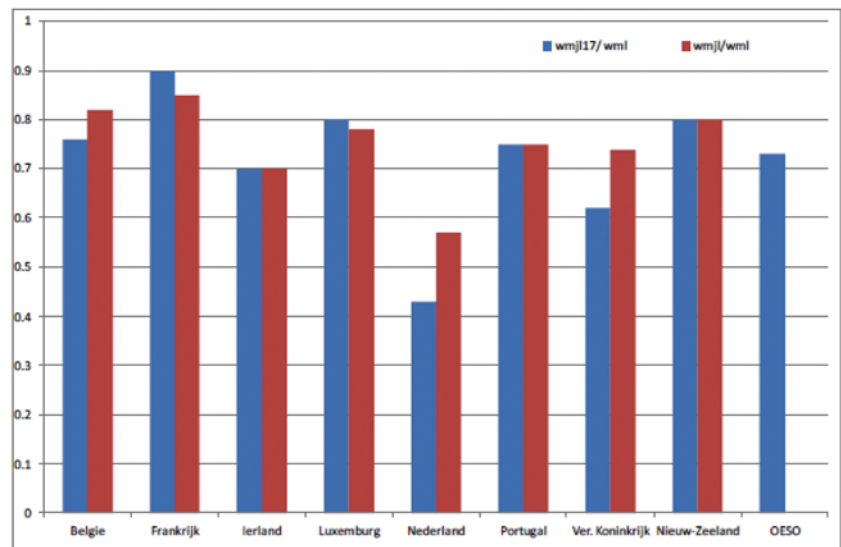
³¹ OECD (2015), Employment Outlook 2015, Parijs.

Tussen landen zijn er aanzienlijke verschillen in de hoogte en vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon. In de meeste landen is de hoogte van het minimumjeugdloon afgeleid van de hoogte van het minimumloon voor volwassenen. Doorgaans is dit een vast percentage van het wettelijk minimumloon voor volwassenen voor een bepaalde leeftijd of leeftijds categorie. Ook wordt er soms een uitzondering gemaakt voor leerwerkplekken of gedurende de eerste maanden dat een jongere werknemer in dienst is.

Hoewel er een grote verscheidenheid bestaat in de wijze waarop landen het stelsel van het minimumjeugdloon vorm gegeven hebben, valt Nederland in een aantal opzichten op. Allereerst valt op dat het minimumloon voor volwassenen in Nederland op een relatief hoge leeftijd ingaat. In veel andere landen, zoals Duitsland en België, geldt het minimumloon vanaf 18 jaar en in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten vanaf 21 jaar. In Nederland geldt het volwassenminimumloon pas vanaf een leeftijd van 23 jaar en is daarmee uitzonderlijk. Nederlandse jongeren zijn daardoor tot op relatief hoge leeftijd aangewezen op het wettelijk minimumjeugdloon.

Een tweede aspect waardoor Nederland opvalt, is de steilheid waarmee het minimumjeugdloon oploopt. Voor werknemers van 15 jaar geldt een minimumjeugdloon dat 30% van het minimumloon bedraagt en voor 22-jarige werknemers geldt een minimumjeugdloon van 85%. In veel andere landen worden slechts twee of drie treden voor het minimumjeugdloon gehanteerd en is het verschil met het volwassenminimumloon, kleiner. Het Nederlandse stelsel van minimumjeugdloon is met acht treden zeer complex. Door de lage niveau bij aanvang van de minimumjeugdloonstaffel is het verschil in hoogte van het minimumjeugdloon voor de verschillende leeftijden in Nederland relatief groot evenals het verschil met het volwassen minimumloon. Figuur 1 laat zien dat Nederland voor zowel het gemiddelde minimumjeugdloon (over alle leeftijden waarvoor dit geldt) als het minimumjeugdloon van een 17-jarige ten opzichte van andere landen een lage verhouding kent met het volwassenminimumloon. In de meeste landen ligt deze verhouding rond de 70 à 80% (OESO-gemiddelde).

Figuur 1: Internationale vergelijking van verhouding minimumjeugdloon ten opzichte van het (volwassen) wettelijk minimumloon



Het wettelijk minimumloon en het gereduceerde minimumloon op 17-jarige leeftijd worden genoteerd als respectievelijk «wml» en «wmj17». Het gemiddelde wettelijk minimumjeugdloon (ongewogen, over alle leeftijden waarvoor dit geldt) wordt genoteerd als «wmj». Bron: Centraal Planbureau (2012)

Het minimumjeugdloon in Nederland is in internationaal perspectief dus relatief laag, mede door de steile staffel van het minimumjeugdloon en de relatief hoge leeftijd waarop het volwassenminimumloon geldt. Zelfs als in ogenschouw wordt genomen dat het wettelijk volwassenminimumloon in absolute bedragen relatief hoog ligt in Nederland, verdienen jongeren in Nederland in euro's gezien relatief weinig. Ook onderzoek van het CPB en de OECD bevestigt dit.³²

2.2 Aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon

De hiervoor beschreven veranderingen in de sociaaleconomische en maatschappelijke positie van jongeren vormen aanleiding om het huidige minimumjeugdloon aan te passen. Het huidige minimumjeugdloon sluit niet meer aan bij de veranderde maatschappelijke opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren. Hiermee wordt invulling gegeven aan de in de Tweede Kamer breed ondersteunde motie Van Weyenberg.³³ Het is de wens van de regering om het zwaartepunt van de verhoging van het minimumjeugdloon te richten op de oudere jongeren. Uitgaande van deze wens is het voornemen om de leeftijd waarop het volledige wettelijk minimumloon geldt, stapsgewijs te verlagen. De regering kiest ervoor om de huidige staffel voor jongeren tot 18 jaar in stand te houden. De aanpassing is dan ook relatief het grootst voor jongeren van 20 en 21 jaar. Voor deze leeftijdsgroepen is het zogenoemde afleidingspercentage relatief groot ten opzichte van het afleidingspercentage bij jongere leeftijdsgroepen. Een dergelijke vormgeving van de minimumjeugdloonstaffel sluit goed aan bij de lessen uit het onderzoek van Kabátek.³⁴ Op basis van een empirische analyse toont hij aan dat de loonkostenverschillen per leeftijd als gevolg van de vormgeving van het

³² CPB (2012), Het wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren, Den Haag; OECD (2008), Jobs for youth, Parijs.

³³ Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 647.

³⁴ Kabátek, J. (2015), Happy birthday, you're fired! The effects of age-dependent minimum wage on youth employment flows in The Netherlands, IZA DP No.9528.

minimumjeugdloon het sterkste effect hebben op de aanname- en ontslagkansen in de jongste leeftijdscohorten. Jonge en onervaren werknemers worden vaker geconfronteerd met ontslag als hun minimumloon omhoog gaat wanneer ze een jaar ouder worden. Door voor de jongste leeftijden (15 tot 18 jaar) het wettelijk minimumjeugdloon niet aan te passen, worden de gevolgen voor aanname en ontslagkansen beperkt.

2.2.1 Aanpassing leeftijdsgrens wettelijk minimumloon naar 21 jaar

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, brengt de huidige vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon het risico met zich mee dat werkende jongeren onvoldoende in staat zijn om in het eigen levensonderhoud te voorzien en sluit het niet langer aan bij de veranderende maatschappelijke opvattingen rondom de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren. De regering kiest er daarom voor om de leeftijd waarop het wettelijk minimumloon ingaat stapsgewijs te verlagen naar 21 jaar. De leeftijd van 21 jaar sluit beter aan bij de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden en valt tevens samen met de onderhoudsplicht van ouders. Ook is de leeftijdsgrens van 21 jaar minder afwijkend in internationaal perspectief. Hiermee doet de regering recht aan de wensen om de inkomenspositie van werkende jongeren te versterken.

2.2.2 Aanpassing minimumjeugdloonstaffel

De regering kiest er voor om niet alleen de leeftijd waarop het minimumloon voor volwassenen in gaat te verlagen, maar ook om de minimumjeugdloonstaffel stapsgewijs aan te passen voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar. Door de minimumjeugdloonstaffel voor deze leeftijdscohorten te verhogen ontstaat een staffel die geleidelijk opbouwt naar het volwassenminimumloon op de leeftijd van 21 jaar. Daarmee wordt het risico beperkt dat door de aanpassing van de leeftijdsgrens verschillen in loonkosten bij de verschillende leeftijden een rol spelen bij werkgevers bij het aannemen van personeel zoals blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van Kabátek (2015).³⁵ Het CPB (2015) heeft in zijn notitie over het wettelijk minimumjeugdloon onderschreven dat werkgevers gevoelig kunnen zijn voor deze loonkostenverschillen.³⁶ Hiernaast versterkt een aanpassing van de minimumjeugdloonstaffel ook de inkomenspositie van werkzame jongeren in deze leeftijdsgroep. Door niet alleen de leeftijd waarop het minimumloon voor volwassenen ingaat aan te passen, maar ook de staffel, wordt tevens beter aangesloten bij wat internationaal gebruikelijk is.

Bij het vaststellen van de minimumjeugdloonstaffel kiest de regering ervoor dat voor jongeren tot 18 jaar het huidige minimumjeugdloon ongewijzigd blijft. Voor jongeren tot 18 jaar geldt namelijk de kwalificatieplicht, waarbij de jongeren tot 16 jaar leerplichtig zijn.³⁷ Door het minimumloon voor deze groep onder de 18 jaar niet te verhogen blijft voor deze groep de prikkel om succesvol een opleiding af te ronden ongewijzigd. Een hoger loon zou het voor deze groep mogelijk aantrekkelijker maken om te gaan werken in plaats van onderwijs te volgen. Dit zou mogelijk negatieve effecten op het opleidingsniveau en de latere arbeidsmarktpositie van deze groep kunnen hebben.

³⁵ Kabátek, J. (2015), Happy birthday, you're fired! The effects of age-dependent minimum wage on youth employment flows in The Netherlands, IZA DP No.9528.

³⁶ CPB (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag.

³⁷ Artikelen 3 en 4b Leerplichtwet

In tabel 2, in paragraaf 2.3.1 wordt de beoogde aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon weergegeven, met inachtneming van de aangekondigde stapsgewijze invoering.

2.3 Aanvullende maatregelen bij de invoering

De regering heeft oog voor werkgelegenheidseffecten die zich door de voorgestelde aanpassing van het minimumjeugdloon kunnen voordoen (zie paragraaf 6.1.5 van deze memorie van toelichting). Daarom wordt een aantal maatregelen voorgesteld die op effectieve wijze bijdragen aan het verminderen van genoemde effecten. In onderstaande paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

2.3.1 Stapsgewijze invoering van de voorgestelde aanpassingen van het minimumjeugdloon

De regering kiest voor een vormgeving die effecten op de werkgelegenheid voor jongeren minimaliseert.³⁸ De regering stelt dan ook voor om niet gelijk de leeftijd waarop het minimumloon in gaat te verlagen naar 21 jaar, maar dit te doen met een tussenstap. Dit geldt ook voor de beoogde aanpassing van de minimumjeugdloonstaffel. Door het minimumjeugdloon geleidelijk aan te passen temporeert de regering de loonkostenstijging voor werkgevers en wordt hen meer tijd gegeven te anticiperen op de aanpassingen van het wettelijk minimumjeugdloon.

De eerste stap zal plaatsvinden bij inwerkingtreding van de wet. Tenzij er sprake is van aanzienlijke negatieve effecten op de werkgelegenheid van jongeren zal de leeftijd vervolgens automatisch verlaagd worden naar 21 jaar. Daarmee wordt ruimte geboden om effecten van de eerste stap te monitoren. Halverwege augustus 2018 kan op basis van vier kwartalen ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid en -werkgelegenheid alsmede de inschrijvingen voor leerwerkplekken in de beroepsbegeleidende leerweg (bbi) over het collegejaar 2017–2018, tussentijds worden geëvalueerd. Tussentijds zal worden bekeken of de ontwikkeling in de arbeidsmarktpositie van jongeren tussen de 18 en 22 jaar hierdoor in negatieve zin significant afwijkt van die van andere leeftijdsgroepen. Indien hiervan sprake is, beziet het kabinet of aanvullende (sectorale) maatregelen nodig zijn.

De leeftijd waarop het minimumloon ingaat wordt bij de eerste stap verlaagd van 23 naar 22 jaar. Het bruto minimumloon voor deze groep stijgt hierbij met 15 procentpunt. Bij de aanpassing van het minimumloon voor de groep 20- en 21-jarigen is er voor gekozen om de beoogde verhoging van het minimumloon in twee gelijke stappen door te voeren. De stijging van het bruto minimumloon bedraagt per aanpassing 12,5 procentpunt voor de jongeren van 21 jaar en 8,5 procentpunt voor de 20-jarigen. De aanpassing van het minimumjeugdloon voor de 18- en 19-jarigen is vervolgens zo vormgegeven dat aansluiting blijft bestaan bij de verdere oploop van de minimumjeugdloonstaffel. Voor deze leeftijdsgroep ligt het zwaartepunt van de aanpassing bij de tweede stap.

Tabel 2: Beoogde aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon

Leeftijd	Huidige vormgeving minimumjeugdloon	Eerste aanpassing minimumjeugdloon	Eindbeeld aanpassing minimumjeugdloon
15 jaar	30%	30%	30%

³⁸ Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 647.

Leeftijd	Huidige vormgeving minimum- jeugdloon	Eerste aanpassing minimum- jeugdloon	Eindbeeld aanpassing minimum- jeugdloon
16 jaar	34,5%	34,5%	34,5%
17 jaar	39,5%	39,5%	39,5%
18 jaar	45,5%	47,5%	50%
19 jaar	52,5%	55%	60%
20 jaar	61,5%	70%	80%
21 jaar	72,5%	85%	100%
22 jaar	85%	100%	100%
23 jaar	100%	100%	100%

2.3.2 Uitzonderingsbepaling voor leerwerkplekken in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo

Een tweede aanvullende maatregel betreft de mogelijkheid die de regering heeft geschapen om een uitzonderingsbepaling op te nemen ten aanzien van het verhoogde minimumjeugdloon voor de leerwerkplekken in de bbl in het mbo. Een dergelijke uitzonderingsbepaling kan voorkomen dat de loonkosten voor werkgevers die leerwerkplekken aanbieden te zeer stijgen en zo een extra stimulans bieden voor werkgevers om leerwerkplekken aan te bieden.

Het aantal van deze leerwerkplekken is in de afgelopen jaren gedaald.³⁹ Hieraan liggen zowel conjuncturele als structurele oorzaken ten grondslag. Door de economische ontwikkeling zijn werkgevers terughoudender geworden met het aanbieden van leerwerkplekken. Daarnaast is de instroom in het mbo uit het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) de afgelopen jaren teruggelopen en daarmee de vraag naar leerwerkplekken.

De hiervoor bedoelde leerwerkplekken spelen een belangrijke rol bij een succesvolle start op de arbeidsmarkt van jongeren die kennis en vaardigheden graag in de beroepspraktijk ontwikkelen. Onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt bevestigt dit. Scholieren die een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg van het mbo succesvol hebben afgerond, vinden gemiddeld binnen één maand een baan.⁴⁰

De regering vindt het onwenselijk als door de aanpassing van het minimumjeugdloon het aantal leerwerkplekken verder onder druk komt te staan. Dit risico is aanwezig, aangezien jongeren op een leerwerkplek werken dat behoren te doen op basis van een arbeidsovereenkomst (leer-werkovereenkomst). Aanpassingen van het minimumjeugdloon kunnen derhalve leiden tot hogere loonkosten voor werkgevers die deze leerwerkplekken aanbieden. Een aanzienlijk deel van de leerwerkplekken in het mbo wordt bezet door jongeren onder de 23 jaar.

Het aantal leerwerkplekken in het mbo betrof in het schooljaar 2014–2015, 102.661. Ruim de helft van deze leerwerkplekken wordt bezet door jongeren onder de 23 jaar. Uit cijfers van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) blijkt dat dit voor schooljaar 2014–2015 55.429 leerwerkplekken betrof. Leerwerkplekken voor jongeren ouder dan 23 jaar zijn met name relevant voor jongeren die zich vanuit een werkende of werkzoekende

³⁹ Uit cijfers van het Ministerie van OCW blijkt dat het aantal leerwerkplekken in de periode tussen 2010 en 2014 is gedaald van 153.400 tot 96.600. Onderwijs in cijfers, <http://www.ondewijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/deelnemers-mbo/aantal-deelnemers-mbo>, geraadpleegd 22 februari 2016.

⁴⁰ ROA (2015), Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014, ROA-R-2015/3, Maastricht.

situatie verder willen scholen, wat leidt tot een stevigere positie op de arbeidsmarkt.

De regering is voornemens vanwege de rol die de bbl en daarbij horende leerwerkplekken vervullen bij een succesvolle start op de arbeidsmarkt om in het onderhavige wetsvoorstel de verhoging van de staffels van het minimumjeugdloon niet van toepassing te laten zijn op leerwerkplekken in het kader van de bbl in het mbo. Een consultatie van sociale partners middels de adviesaanvraag aan de SER inzake «Praktijkleren en het middensegment mbo» maakt onderdeel uit van de uitwerking. Het stapsgewijs verlagen van de leeftijd van 23 jaar naar 21 jaar zal evenwel ook van toepassing zijn op de leerwerkplekken in het kader van de bbl. Voor de leerwerkplekken van 21- en 22-jarigen kan er dan aanspraak worden gemaakt op het LIV, waardoor de loonkostenstijging voor een deel wordt gecompenseerd. Bij de tweede stap in de aanpassing van de jeugdloonstaffels zal worden gezien of de maatregel het beoogde effect heeft. Het maken van een uitzondering voor leerwerkplekken is ook in andere landen gebruikelijk. In Duitsland geldt bijvoorbeeld het wettelijk minimumloon niet voor bepaalde vormen van traineeships en leerwerkplekken, met name als zij onderdeel vormen van een opleiding.⁴¹ In Frankrijk geldt bijvoorbeeld een lagere beloning voor het zogenoemde contrat de professionnalisation.⁴²

2.3.3 Lage-inkomensvoordeel en de Wet tegemoetkoming loondomein

Naast voorgaande is de introductie van het Lage-inkomensvoordeel (LIV) per 1 januari 2017 van belang. In de kwantificering van de werkgelegenheidseffecten door het CPB (zie hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting) is de introductie van het LIV, dat ten dele het werkgelegenheidsverlies voor jongeren beperkt, niet meegenomen. Werkgevers met werknemers van 21 en 22-jaar in dienst die voldoen aan de voorwaarden komen in aanmerking voor het LIV. Deze werknemers gaan immers 100% (volwassen)minimumloon verdienen en vallen daarmee onder het bereik van het LIV. Dit vermindert de toename van de loonkosten voor werkgevers en kan volgens het CPB het werkgelegenheidseffect voor deze groep ten dele teniet doen.⁴³

Opgemerkt zij dat – omdat het LIV een vast budgettair beslag heeft – de eerder geraamde positieve effecten voor de werkgelegenheid (van oudere werknemers) in beginsel minder groot zullen zijn, als gevolg van de uitbreiding van de doelgroep naar 21 tot en met 22 jarigen. Ook biedt het LIV nog geen soelaas ten aanzien van jongeren onder de 21. Zoals blijkt uit tabel 2, krijgen werkgevers met jongeren van 18, 19 en 20 jaar in dienst te maken met een stijging van de loonkosten.

Om werkgevers tegemoet te komen ten aanzien van beide gevolgen is de regering voornemens in overleg met sociale partners werkgevers gelijktijdig met de verhoging van het WMJL te compenseren voor deze loonkostenstijgingen door middel van het instrumentarium van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). De benodigde financiering van 100 miljoen euro zal worden gevonden in een verhoging van de premie voor het arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof-premie).

⁴¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), Der Mindestlohn: Fragen & Antworten, Berlin.

⁴² OECD (2015), Employment Outlook 2015, Parijs.

⁴³ CPB (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag.

2.4 Het wettelijk minimumjeugdloon en de koppeling met sociale zekerheid

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid laat zich kenmerken door een koppeling van de sociale zekerheid aan het minimumloon. De aanpassing van het minimumjeugdloon heeft in dit geval gevolgen voor de Wajong en de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet.

2.4.1 Het wettelijk minimumjeugdloon en de Wajong-uitkering

De hoogte van de Wajong-uitkering voor jongeren tot 23 jaar is gekoppeld aan het wettelijk minimum(jeugd)loon. Derhalve heeft een aanpassing van het minimum(jeugd)loon ook een effect op de uitgaven aan de Wajong-uitkering. De uitkering voor Wajongers tot 23 jaar stijgt immers mee met de aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de budgettaire gevolgen hiervan.

2.4.2 Loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet

In artikel 10d van de Participatiewet is het instrument loonkostensubsidie geregeld. Loonkostensubsidie is erop gericht om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. Daarmee ondersteunt loonkostensubsidie de inspanningen gericht op extra banen voor arbeidsbeperkten, voortvloeiend uit de afspraken uit het Sociaal Akkoord van 11 april 2013.

De hoogte van de loonkostensubsidie is wettelijk gedefinieerd als het verschil tussen het van toepassing zijnde wettelijk minimumloon minus de vastgestelde loonwaarde op de werkplek. Bij jongeren is de hoogte van loonkostensubsidie het verschil tussen het wettelijk minimumjeugdloon en de loonwaarde. De loonwaarde van iemand met een beperking is wettelijk gedefinieerd als een percentage van het rehtens geldende loon van iemand zonder beperking die in die functie wel het toepasselijke wettelijk minimum(jeugd)loon per uur kan verdienen.

Bij de verlaging van de leeftijdsgrens van het volwassen wettelijk minimumloon en de aanpassing van de jeugdloonstaffels zal in individuele gevallen het verschil tussen het (nieuwe) wettelijk minimum(jeugd)loon dat geldt voor personen van 18 tot en met 22 jaar en de loonwaarde toenemen. Aangezien dit verschil bepalend is voor de vraag of een loonkostensubsidie wordt toegekend en voor de hoogte daarvan, kan de aanpassing van de jeugdlonen in individuele gevallen leiden tot het verstrekken van meer loonkostensubsidies. Uit paragraaf 5.1 volgt dat hiervan geen budgettaire gevolgen uitgaan, aangezien bij de ramingen van loonkostensubsidies reeds is uitgegaan van het volwassenminimumloon.

HOOFDSTUK 3: MINIMUMLOON BIJ BETALING OP BASIS VAN STUKLOON

3.1 Inleiding

Het doel van de WML is om werknemers een sociaal aanvaardbare tegenprestatie te geven voor de verrichte arbeid en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing te voorkomen. Dit doel is door de huidige vormgeving van de WML-stukloonregeling lastig te realiseren. Handhaving van deze regeling door de Inspectie SZW is in de praktijk niet goed mogelijk. De huidige WML-stukloonregeling schept daarnaast onduidelijkheid voor, en onzekerheid bij, werkgevers en werknemers en biedt veel ruimte voor discussies en procedures.

De huidige WML bevat een norm voor het geval dat de werkgever de werknemer afhankelijk van de uitkomsten van de verrichte arbeid beloont (stukloon). Om te voorkomen dat een werknemer bij stukloonbetaling niet in staat is om een inkomen te verdienen waarmee hij in zijn primaire levensbehoeften kan voorzien – en waarin feitelijk geen sprake is van een sociaal aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid – geldt bij stukloonbetaling dat als arbeidsduur wordt aangemerkt, de tijd, die redelijkerwijs met de verrichte arbeid is gemoeid. Deze norm (opgenomen in artikel 12, vierde lid, WML) is ingevoerd op 1 januari 1999. Blijkens de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel was deze bepaling vereist om aan werknemers die naar stukloon worden betaald een minimum(uur)loon te garanderen.⁴⁴ De bepaling legt vast, dat alle personen die onder de wet vallen en die niet naar tijdruimte maar naar prestatie worden beloond, tenminste recht hebben op een zodanig loon als overeenkomt met het redelijkerwijs met de prestatie gemoeide aantal uren, vermenigvuldigd met het toepasselijke minimumloon. De werkgever dient een norm te hebben op basis waarvan redelijkerwijs het minimumloon verdiend kan worden: de zogenoemde maatmannorm. Deze norm dient te worden bepaald aan de hand van wat een gemiddeld productieve werknemer haalt. Dit kan bijvoorbeeld zijn: een bepaald aantal kilo tomaten plukken per uur of aantal pakketten afleveren per uur. Een werknemer die deze norm haalt, dient minimaal het minimumloon te ontvangen. Zoals destijds bij de invoering werd aangegeven, is de tijd die men redelijkerwijs nodig heeft met de uitvoering van de arbeid afhankelijk van een complex van factoren.

Deze factoren, zo blijkt uit de handhavingspraktijk, zijn onvoldoende «meetbaar» en de mate waarin zij het tempo van de werkzaamheden beïnvloeden is sterk variabel. Daarom kan hun invloed op de tijd die redelijkerwijs nodig is voor het verrichten van de arbeid niet eenduidig bepaald worden. In de postbezorging gaat het bijvoorbeeld om omvang, aantal en aard van poststukken, aanrijroutes, wijk en aantal vermoedelijke stops. Een vergelijking tussen werknemers onderling is in een dergelijk geval niet te maken vanwege zeer specifieke elementen op grond waarvan de beloning wordt berekend.⁴⁵ Bij oogstarbeid kunnen het weer en de gewichtsklasse van producten van invloed zijn op de maatmannorm. Sluitend bewijs voor de «redelijke norm» is niet te geven, omdat een «gemiddeld» productieve werknemer als maatmannorm niet te vinden is. Het blijkt hierdoor in de praktijk niet vast te stellen of, en zo ja hoeveel, er op individueel niveau wordt onderbetaald. In gevallen waarin de werknemers minder verdienen dan omgerekend het wettelijk minimumloon in de tijd waarin zij arbeid hebben verricht, komt de vraag aan de orde of de prestatienorm redelijk is. Daarbij kan het zijn dat het voor de werkende niet mogelijk is om binnen de aan de arbeid bestede tijd het wettelijk minimumloon te verdienen. In de praktijk is het welhaast onmogelijk om in zo'n situatie effectief handhavend op te treden. Ten eerste is het als hiervoor weergegeven moeilijk om vast te stellen of de norm deugt of niet. Ten tweede geldt dat als er aanwijzingen zijn dat de norm niet deugt, bijvoorbeeld omdat veel werknemers gedurende langere tijd niet aan de norm voldoen, bepaald zou moeten worden wat de norm dan wel zou moeten zijn. Een juiste norm is nodig om de hoogte van het bedrag van onderbetaling vast te kunnen stellen. De mate en het bedrag

⁴⁴ Kamerstukken II 1995–1996, 24 667, nr. 3.

⁴⁵ Dit is recentelijk gebleken in een onderzoek van de Inspectie SZW. Daarin kwam opnieuw naar voren – zoals ook in het onderzoek naar onderbetaling van postbezorgers in 2010 (op verzoek van de Tweede Kamer uitgevoerd door de toenmalige Arbeidsinspectie; Kamerstukken II 2010–2011, 30 536, nr. 127) dat vanwege de variabele beloningssystematiek en het ontbreken van een eenduidige, controleerbare tijdenregistratie (thans niet verplicht bij stukloon) onderbetaling niet vastgesteld kan worden.

van onderbetaling op individueel niveau zijn immers noodzakelijk voor het opleggen van een passende bestuurlijke boete en het vaststellen van het achterstallige loon dat de werkgever alsnog aan de werknemer moet betalen. Het vaststellen van een juiste norm is voor de Inspectie SZW, juist door die verscheidenheid aan factoren die van invloed zijn op de norm, niet mogelijk.

Het ontbreken van een concrete, meetbare en ook verifieerbare norm belemmert aldus ook de handhaving van de WML als stukloon wordt toegepast en vormt daarmee een belemmering voor het kunnen tegengaan van onderbetaling, oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing.

Deze constatering wordt ondersteund door het onderzoek «Stukloon op de werkvloer».⁴⁶ Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat de werkgever zelf de stukloonnorm bepaalt zonder overleg met collega's of andere deskundigen en zonder regelmatige herijking van deze norm om vast te stellen of deze nog steeds voldoet en in principe leidt tot betaling op tenminste minimumloonniveau. Dit maakt de toepassing van stukloon kwetsbaar. In het onderzoek wordt het aantal arbeidskrachten dat op stukloonbasis werkt geraamd op 155.000. Hoewel er werknemers zijn die voordelen zien in stukloonbetaling (men krijgt loon naar werken en men heeft de kans om extra te verdienen) stellen zij ook vast dat vaak niet duidelijk is hoeveel zij gaan verdienen en dat in een aantal gevallen bepaalde noodzakelijke werkzaamheden niet worden meegerekend bij het bepalen van de stukloonnorm. Juist deze laatste kanttekeningen – het niet transparant zijn van het te ontvangen loon en het vaststellen van een stukloonnorm waarin noodzakelijke werkzaamheden niet zijn meegenomen – dragen eraan bij dat de manier waarop de WML-stukloonregeling is vormgegeven onvoldoende tegemoet komt aan het uitgangspunt dat ook werknemers die naar stukloon worden betaald de garantie moeten hebben dat zij het op hun arbeidsverhouding van toepassing zijnde minimumloon verdienen.

Theoretisch denkbare oplossingen om te komen tot objectieerbare normen binnen de huidige WML-stukloonregeling, zoals bijvoorbeeld via een systeem van gecertificeerde externe audits, zullen tot hoge administratieve lasten en kosten leiden en zijn daarom onwenselijk. Ook het in regelgeving opnemen van een kwantitatief percentage waarbij als dit percentage van de werknemers in dezelfde functie in staat is het minimumloon te verdienen, zou kunnen worden geconcludeerd dat de maatmannorm redelijk is, acht de regering onwenselijk. Als er al gelijke functies aan te wijzen zijn, zou door de norm relatief te maken het recht op het wettelijk minimumloon een collectief en subjectief karakter krijgen: de op de werknemer toepasselijke norm is direct afhankelijk geworden van de prestaties van zijn collega's die overigens per dag kunnen verschillen. Dit past niet bij het uitgangspunt van de WML dat een individueel recht op minimumloon garandeert. Het past evenmin bij een handhaving die plaatsvindt aan de hand van op de individuele werknemer betrekking hebbende bescheiden, op basis waarvan wordt vastgesteld of de betreffende werknemer voldoende loon heeft ontvangen.

De optie om een oplossing te zoeken in de verbetering van de handhaving, waarbij bijvoorbeeld een rol zou kunnen spelen, dat aan de werkgever zwaardere eisen worden gesteld aan de onderbouwing van de door hem geconstateerde productienorm, zal – mede gelet op de eisen, gesteld aan een bestuursrechtelijke handhaving en oplegging van bestuurlijke boetes – de naleving en het toezicht onvoldoende ondersteunen.

⁴⁶ Panteia 2013, «Stukloon op de werkvloer, resultaten van een kwalitatief onderzoek».

Een objectieve beoordeling van die norm blijft hoe dan ook zeer arbeidsintensief en voor discussie vatbaar. Bovendien dient met het oog op de aan de werkgever op te leggen verplichting om achterstallig loon na te betalen bij een vermoeden van het hanteren van een onredelijke productienorm te worden bepaald wat dan wel de norm zou moeten zijn. Dit trekt in voorkomende gevallen een te zware wissel op de handhavingscapaciteit, gezien de problematiek bij het vaststellen van een redelijke norm door de verscheidenheid aan factoren die van invloed zijn. Hierbij acht de regering het van belang dat een wettelijke norm een middel is om beoogde doelen te bereiken (de doelen van de WML) en dat dit middel effectief moet kunnen bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Ook daar waar geen sprake is van handhavend optreden door de Inspectie SZW is het hebben van een concrete, meetbare en verifieerbare norm noodzakelijk voor het op effectieve en eenduidige wijze door werkgevers kunnen naleven van de WML. De kenbaarheid en inzichtelijkheid van een door de werkgever na te leven norm draagt bij aan naleving van die norm, ook reeds omdat het daarmee voor de werknemer inzichtelijk wordt of hij voldoende loon heeft ontvangen voor de verrichte arbeid en hij bij gebreke daarvan zelf actie kan ondernemen. De regering acht de voorgestelde wijziging van de stukloonbepaling adequaat en proportioneel met het oog op de doelstelling van de WML en vanuit het belang van een effectieve en efficiënte handhaving van de WML.

3.2 Voorstel

Gezien de constatering dat stukloon in de huidige vormgeving niet langer houdbaar is en een werkbaar alternatief niet voorhanden is, wordt de bepaling in de WML die betrekking heeft op betaling op basis van stukloon aangepast. Het huidige criterium, dat als arbeidsduur waarover minimumloon moet worden betaald, wordt aangemerkt de tijd die «redelijkerwijs met de verrichte arbeid is gemoeid» komt te vervallen. Voor de vraag hoeveel loon de werknemer op grond van de WML dient te ontvangen, wordt bepalend de daadwerkelijke tijd die de werknemer heeft besteed aan de uitvoering van de verrichte arbeid.

Gesteld wordt wel dat de wijziging van de stukloonbepaling tot een verminderde productiviteit leidt, omdat de prikkel voor werknemers om door veel te produceren meer inkomen te genereren verdwijnt. Ten aanzien van dit punt acht de regering het allereerst van belang om voor ogen te houden dat de WML bedoeld is als garantie voor de werknemer dat hij met een voltijdbaan voldoende kan verdienen om in zijn primaire levensbehoeften te kunnen voorzien. Dit doel geldt onverkort en onafhankelijk van de wijze waarop het loon wordt voldaan: naar tijdruimte vastgesteld, dan wel via stukloon. Vanuit dit doel kan immers geen rechtvaardiging worden gevonden voor onderscheid op grond van de wijze van betaling. Dit geldt temeer nu de WML mede tot doel heeft verdringing en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. In het verlengde hiervan acht de regering het onwenselijk dat bij stukloonbetaling de garantie van een voldoende loon om in zijn primaire levensbehoeften te kunnen voorzien afhankelijk wordt gesteld van de productiviteit van de werknemer. Als een werknemer naar het oordeel van de werkgever onvoldoende functioneert (onvoldoende productie levert), dan kan de werkgever dit met de betreffende werknemer bespreken, deze werknemer aansporen tot verbetering en daarbij ondersteuning geven. Deze gebruikelijke werkwijze stelt ook werkgevers die nu stukloon betalen rond het wettelijk minimumloonniveau in staat om tot een goede balans tussen productiviteit en loonkosten te komen met daarbij het wettelijk minimumloon als ondergrens. Goede afspraken tussen werkgever en werknemer en wederzijdse transparantie over de uitvoering van de werkzaamheden kunnen bijdragen aan het voorkomen van misverstanden en onwenselijke situaties.

Dit kan ertoe leiden dat mogelijkheden voor werknemers om bij stukloonbetaling het werk naar eigen inzicht en in eigen tempo uit te voeren worden beperkt. Gezien de zekerheid van uitbetaling van het wettelijk minimumloon die met dit wetsvoorstel wordt bereikt, acht de regering het niet onredelijk om van werknemers te verwachten dat zij hun werk in een goed tempo uitvoeren en de vrijheid die zij hebben om hun werk naar eigen inzicht te doen niet zodanig invullen dat zij meer tijd voor hun werk gebruiken dan nodig is. Overigens houdt het wetsvoorstel niet in dat de mogelijkheid van stukloonbetaling in zijn geheel komt te vervallen. Een werkgever kan nog steeds op basis van stukloon betalen, maar hij dient wel ten minste het wettelijk minimumloon voor de gewerkte uren te betalen. Voor het loon dat het minimumloon te boven gaat blijft stukloon van betekenis. Werknemers kunnen door betaling op basis van stukloon nog steeds geprikkeld worden om door een hogere productiviteit meer te verdienen.

Met het voorstel in artikel 12, zesde lid, wordt duidelijk dat de werknemer ook als op basis van stukloon wordt betaald voor de verrichte arbeid tenminste het wettelijk minimumloon uitbetaald dient te krijgen. Dit geldt eveneens voor degene die voor een ander tegen beloning geregeld bemiddeling verleent bij het tot stand komen van overeenkomsten van die ander met derden zoals bepaald in artikel 2, tweede lid van de WML en voor degenen die op grond van artikel 3, eerste lid, van de WML met inachtneming van het bepaalde in artikel 2 van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag tegen beloning persoonlijk arbeid verrichten voor een ander. Deze laatste groep betreft degenen die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf op basis van een zogenoemde overeenkomst van opdracht arbeid verrichten voor een ander. Indien het thans in de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de WML in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht⁴⁷ wordt aanvaard en in werking treedt, vervallen de criteria met betrekking tot de overeenkomst en valt een ieder die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf op basis van een overeenkomst van opdracht arbeid verricht voor een ander onder de werkingssfeer van de WML. Een ieder wordt hiermee in staat gesteld om een door de WML beoogd minimuminkomen te verdienen. Ook wordt voorkomen dat men door stukloon te betalen onduidelijkheid kan creëren over de mate waarin men de wet naleeft en daarmee de handhaving bemoeilijkt en zodoende oneerlijk kan concurreren op arbeidsvoorwaarden. Indien het wetsvoorstel wordt aanvaard zal op basis van een evaluatie worden bezien of verdere uitbreiding van de reikwijdte van de WML in de rede ligt. Uitgangspunt wordt dat ook bij stukloon tenminste voor alle gewerkte uren het van de normale arbeidsduur (NAD) afgeleide minimumloon moet worden betaald. Zoals volgt uit het navolgende hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting geldt dit ook voor verrichte arbeid die de NAD (of overeengekomen arbeidsduur) te boven gaat en als meerwerk wordt aangemerkt. De voorgestelde aanpassing van de stukloonbepaling is nodig om onderbetaling, oneerlijke concurrentie tussen bedrijven en verdringing te kunnen tegengaan. De werkgever is op grond van artikel 18b, tweede lid, WML verplicht om bescheiden te overleggen waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt. Dit ten behoeve van het toezicht en de naleving van de WML. Het toezicht op de naleving van de WML met betrekking tot stukloon volgt dezelfde systematiek als wanneer het loon naar tijdruimte is bepaald. Op grond van artikel 18b, tweede lid, WML dient de werkgever diverse bescheiden te overleggen waaruit het betaalde loon en de gewerkte tijd blijkt. Voorts dient een werkgever een loonstrook te verstrekken waaruit het loonbedrag, de arbeidsduur en het minimumloon voor zijn leeftijd in de

⁴⁷ Kamerstukken II, 2012–2013, 33 623, nr. 2.

uitbetalingstermijn moet blijken. Aan de hand van deze gegevens wordt door de Inspectie SZW nagegaan of over de gewerkte tijd het minimumloon in acht is genomen. Zoals in paragraaf 5.2 van deze toelichting al is aangegeven is de registratie van de gewerkte tijd nu reeds op grond van de Arbeidstijdenwet een verplichting voor werkgevers, ook indien zij stukloon betalen of weinig zicht hebben op de dagelijkse werkzaamheden, omdat het werk buiten het bedrijfsgebouw wordt verricht (thuis, bij klanten, etc.). Werken op afstand doet zich overigens ook in combinatie met loon naar tijdruimte steeds meer voor en veel werkgevers hebben al ervaring met het registreren van de gewerkte uren bij werken op afstand. Voorbeelden van werkzaamheden zijn de thuiszorg of klusjesmannen. De registratie van de gewerkte uren is vormvrij, zodat de werkgever gebruik kan maken van de registratie waartoe de Arbeidstijdenwet hem reeds verplicht of anderszins kan kiezen voor een manier van registratie die voor hem het minst belastend is.

Ook de werknemer kan zelf aan de hand van de loonstrook nagaan of over de gewerkte tijd het minimumloon in acht wordt genomen. Zo nodig kan een werknemer een klacht indienen bij de Inspectie SZW wanneer dit naar zijn oordeel niet het geval is, of kan de werknemer worden gehoord door de Inspectie SZW in het kader van een onderzoek naar de naleving van de WML bij de werkgever. Dit laat onverlet dat de werknemer een loonvoordering kan indienen bij de civiele rechter bij een vermoeden van onderbetaling. Uit het voorstel vloeit voort dat deze verplichting ook zal gelden voor werkgevers (of opdrachtgevers) van diegenen wier beloning afhankelijk is van de uitkomst van de verrichte arbeid en zij dus voor de toepassing van de WML de gewerkte uren dienen bij te houden.

Door de voorgestelde aanpassing wordt het voor de Inspectie SZW beter mogelijk om ook bij stukloonbetalingen effectiever te handhaven op toepassing van de WML, omdat de werkgever alle gewerkte uren moet registreren en belonen conform WML. Een eenduidige norm draagt bij aan de naleving van de WML, opdat ook werknemers die worden uitbetaald op basis van stukloon ten minste het minimumloon ontvangen voor de door hen verrichte arbeid. Het is vanzelfsprekend van belang om de effecten van de aanpassing goed te monitoren en hierover ook met sociale partners te spreken.

De voorgestelde aanpassing kan negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. In paragraaf 6.2 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op mogelijke effecten. De regering hecht eraan op te merken dat indien een werknemer niet in staat is met voltijdse arbeid het wettelijk minimumloon te verdienen, gemeenten voor personen behorend tot de doelgroep loonkostensubsidie van de Participatiewet, het instrument loonkostensubsidie inzetten. De doelgroep bestaat uit werknemers met arbeidsvermogen die met voltijdse arbeid niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De werknemer ontvangt ten minste het wettelijk minimumloon. De werkgever krijgt loonkostensubsidie ter compensatie van de verminderde productiviteit van de werknemer. De loonkostensubsidie bedraagt het verschil tussen het niveau van het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van de betreffende werknemer.

HOOFDSTUK 4: MINIMUMLOON BIJ MEERWERK

4.1 Inleiding

In de huidige WML is uitgangspunt het minimummaandloon. De hoogte van een daarvan afgeleid minimumloon per uur is afhankelijk van het normale aantal uren dat in overeenkomstige arbeidsverhoudingen als voltijd geldt (aangeduid als de normale arbeidsduur: de NAD), veelal zoals

die is afgesproken in de cao. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 van deze toelichting is het doel van de WML tweeledig. Zoals hiervoor ook is weergegeven heeft de WML enerzijds tot doel het verzekeren van een minimumloon en minimumvakantiebijslag die gelet op de algehele welvaartssituatie als een aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstverband verrichte arbeid kan worden beschouwd en anderzijds tot doel om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing tegen te gaan. Dit heeft in 2007 ook geleid tot de invoering van bestuursrechtelijke handhaving van de naleving van de WML. Vanuit zowel de gedachte van bescherming als het tegengaan van oneerlijke concurrentie is onbetaald meerwerk zeer onwenselijk en dient dus een grondslag in de wet te worden opgenomen om dit tegen te kunnen gaan en hierop te handhaven. De handhavingspraktijk is hier ook op gericht geweest. Daarbij werd – mede gelet op complexiteit en tijd die gemoeid is met het vaststellen van de NAD – uitgegaan van een zogenoemde fictieve handhavingsnorm van de NAD van 40 uur per week.⁴⁸ Indien structureel arbeid werd verricht boven deze fictieve handhavingsnorm, moest een loon zijn betaald dat overeenkwam met een evenredige vermeerdering van het in de wet opgenomen minimummaandloon (of een afgeleide daarvan per week of per dag).

4.1.1 Meerwerk en noodzakelijke expliciete juridische grondslag

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft – in een hoger beroepszaak tegen een door de Inspectie opgelegde boete – op 7 mei 2014 geoordeeld dat een expliciete grondslag (in artikel 12, eerste lid, WML) voor het betalen van meerwerk en handhaving daarop conform de WML, ontbreekt.⁴⁹ Terwijl de WML een expliciete grondslag bevat om in geval van deeltijdwerk het minimumloon naar rato vast te stellen, gebaseerd op de geldende NAD, kent de WML geen expliciete grondslag voor betaling van minimumloon over verrichte arbeid die boven de NAD uitgaat (het zogenoemde meerwerk) en de handhaving daarvan.

Nu uit voornoemde uitspraak volgt dat een expliciete grondslag voor betaling van meerwerk in de wet noodzakelijk is, kan bij het ontbreken daarvan de Inspectie SZW alleen handhavend optreden als het gaat om de gewerkte uren tot de NAD en niet handhavend optreden voor gewerkte uren boven de NAD. Zo komt de Inspectie SZW regelmatig gevallen tegen waarin meer dan de NAD wordt gewerkt. Een voorbeeld betreft een situatie waarbij werknemers meer dan 50 uur per week werken, terwijl in casu sprake is van een NAD van 38. Dat betekent dat de werkgever op grond van de WML kan volstaan met het betalen van het minimumloon dat geldt voor de NAD, terwijl de werknemer veel meer dan de NAD werkt. Dit is zeer onwenselijk, vanuit zowel het perspectief van

⁴⁸ Werkgevers hanteren verschillende betalingsperiodes: een week, vier weken of een maand. Voor de werkgever die per vier weken betaalt, wordt per vier weken bekeken of aan de norm is voldaan. In vier weken betreft dit dan 160 uren. Bij een werkgever die per maand betaalt is dit 173,33 uren.

⁴⁹ In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1622 is geoordeeld dat uit artikel 12, eerste lid niet volgt dat het minimumloon evenredig moet worden verhoogd indien een werknemer meer werkt dan de normale arbeidsduur.

bescherming die de WML moet bieden als het voorkomen van oneerlijke concurrentie en verdringing, en dient te worden bestreden.⁵⁰

Hieronder is een voorbeeld opgenomen waarin hetzelfde werk wordt verricht en waarbij de NAD 40 uur per week is. De twee werknemers ontvangen hetzelfde minimummaandloon, terwijl het aantal uren dat hiervoor moet worden gewerkt aanzienlijk verschilt (40, respectievelijk 50 uur per week). Laatstgenoemde werknemer verdient afgeleid per uur slechts viervijfde van het afgeleide loon per uur dat eerstgenoemde werknemer verdient. Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen bij werknemers die een deeltijdcontract hebben, maar meer uren werken dan de (initieel) overeengekomen arbeidsduur.

Tabel 3. Gevolgen ontbreken wettelijke grondslag meerwerk in de WML bij arbeidsduur van 40 en 50 uur per week

NAD	Arbeitsduur per week	Wettelijk minimum-maandloon op grond van de WML ¹	Afgeleid Minimumloon per uur ²
40	40	€ 1.524,60	€ 8,80
40	50	€ 1.524,60	€ 7,04

¹ Dit betreft het minimummaandloon voor 23-jarigen en ouder geldend op 1 januari 2016.

² Berekend door het minimumloon bij een NAD van 40 te delen door de arbeidsduur per week.

Nu voor betaling van het minimumloon op grond van de WML voor dit zogenoemde «meerwerk» geen expliciete grondslag bestaat, kan – via het laten verrichten van arbeid die de NAD te boven gaat – worden uitgekomen op een afgeleid minimumloon per uur dat ver beneden de voor Nederland aanvaardbare norm ligt. Dit leidt tot betaling van een te laag loon aan de betreffende werknemer en tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing terwijl de Inspectie hiervoor momenteel niet op grond van de WML een boete of een last onder dwangsom kan opleggen om het meerwerk uit te laten betalen.

4.1.2 Meerwerk en de toepassing en handhaving van de NAD

Voor het vaststellen of er sprake is van meerwerk, is het noodzakelijk om de NAD vast te stellen. Van meerwerk is immers sprake als de werknemer langer arbeid verricht dan de NAD (of, in geval van een deeltijdcontract, langer dan die lagere overeengekomen arbeidsduur). Het wettelijk minimumloon dat over deze langere arbeidsduur moet worden betaald dient te worden afgezet tegen de NAD. De NAD betreft de arbeidsduur die in *overeenkomstige arbeidsverhoudingen* in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen (artikel 12, tweede lid, WML). De maatstaf is dat niet alleen wat in het individuele geval uit de overeenkomst voortvloeit bepalend kan zijn. Een vergelijking met overeenkom-

⁵⁰ Zie in dit verband ook het arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage 9 oktober 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BX9769 over een zaak waarin 80 uur per week werd gewerkt. Op grond van de strekking van de WML komt het Gerechtshof tot de conclusie dat de «boven WML-uren» wel degelijk verloond dienden te worden overeenkomstig de bepalingen in de WML. Naar het oordeel van het Gerechtshof brengt de strekking van de beschermingsbepalingen van het Nederlandse arbeidsrecht met zich mee dat het onaanvaardbaar is dat de «boven WML gewerkte uren» anders, lager, verloond zouden worden dan op basis van de wet minimumloon is voorgeschreven, zeker nu het om zo'n groot aantal uren gaat. Naar het oordeel van het hof dienen dan ook de «boven WML-uren» verloond te worden overeenkomstig de bepalingen van de WML. Een ander oordeel zou volgens het Gerechtshof tot gevolg kunnen hebben dat contractueel verrichte arbeid betaald wordt tegen een loon dat (veel) lager ligt dan de Nederlandse rechtsorde toelaatbaar acht.

stige arbeidsverhoudingen is nodig.⁵¹ Bepalend daarbij is de aard van de werkzaamheden.⁵² Logischerwijs speelt de toepasselijke cao bij de bepaling van de NAD hierbij een belangrijke rol. Het is dan ook van belang dat cao's duidelijkheid verschaffen over de geldende NAD. Uit het voorop staan van de aard van de werkzaamheden volgt dat indien er sprake is van terbeschikkingstelling aan een derde om onder diens toezicht en leiding arbeid te verrichten, het gebruik in de branche waar de werknemer feitelijk werkt, als uitgangspunt heeft te gelden. Ook voor dienstbetrekkingen die op grond van artikel 2, tweede lid en 3, eerste lid, WML onder de reikwijdte van de WML vallen, dient voor het bepalen van de NAD te worden aangesloten bij hetgeen op basis van de cao of anderszins (zoals een bestendig gebruik terwijl een cao is opgezegd) in overeenkomstige arbeidsverhoudingen gebruikelijk is.

Wettelijk is op dit moment geen maximum gesteld aan de NAD, waardoor een – voor naleving van meerwerk benodigde – afbakening ontbreekt. Bij het vaststellen van de NAD is immers bepalend wat in overeenkomstige arbeidsverhoudingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen, zonder dat hieraan een wettelijke grens is gesteld. Dit kan ertoe leiden dat er sprake kan zijn van een beloning op een niveau dat voor Nederlandse maatstaven onaanvaardbaar is, hetgeen geleet op de doelen van de WML dient te worden voorkomen en tegengegaan. Van belang is het dan ook dat een grens wordt gesteld zodat er voor werkgevers en werknemers, alsook bij de handhaving geen misverstand kan bestaan dat verrichte arbeid die deze grens te boven gaat in ieder geval als meerwerk heeft te gelden. Ook indien bij deeltijdwerk het wettelijke minimumloon wordt afgeleid van de geldende NAD, kan een wettelijke maximering voor naleving en handhaving effect sorteren.

4.2 Voorstel

4.2.1 Grondslag meerwerk

Voorgesteld wordt om via een toevoeging in artikel 12, eerste lid, te regelen dat als meer arbeid wordt verricht dan de geldende NAD per week, het minimumloon naar rato wordt vermeerderd. Op deze wijze wordt er een expliciete juridische grondslag gecreëerd voor betaling van minimumloon over meerwerk opdat ook de Inspectie SZW de handhaving van meerwerk ter hand kan nemen. Ook in geval van deeltijdwerk waarbij een arbeidsduur is overeengekomen die lager is dan de NAD, dient een evenredige vermeerdering van het minimumloon plaats te vinden indien in de praktijk meer dan de (initieel) overeengekomen arbeidsduur wordt gewerkt.

Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, bepaalt momenteel dat verdiensten uit overwerk niet vallen onder het begrip loon. Dit artikel dient ter bescherming van de werknemer, om te voorkomen dat bijzondere beloningen zoals verdiensten uit overwerk worden aangewend om tot het minimumloon te kunnen komen. Aangezien wordt voorgesteld een expliciete grondslag te creëren voor betaling van minimumloon over meerwerk (waaronder ook de vaak in civielrechtelijke verhoudingen als

⁵¹ Zie Handelingen TK 1968–1969, p. 145–146. Dit uitgangspunt is opgenomen in de toelichting op het gewijzigde amendement waarmee de definitie van de normale arbeidsduur zoals deze in het huidige artikel 12, tweede lid, WML staat, in de WML is gebracht.

⁵² HR 26 april 2002, *JAR* 2002, 118.

«overwerk» geduide uren vallen), kan artikel 6, eerste lid, onderdeel a, komen te vervallen.⁵³

4.2.2 De NAD en het maximeren hiervan

Zoals hiervoor is weergegeven is voor de NAD bepalend wat in overeenkomstige arbeidsverhoudingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen en wenst de regering hierin een maximering aan te brengen. Bepalend voor de NAD wordt de arbeidsduur die in overeenkomstige arbeidsverhoudingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen, «met dien verstande dat hierbij een arbeidsduur van ten hoogste 40 uren per week⁵⁴ in aanmerking wordt genomen». Deze maximering betreft één norm die grondslag kan vormen voor zowel civielrechtelijke vorderingen en voor bestuursrechtelijke handhaving. De maximering sluit aan bij wat in cao's veelal als maximale NAD voorkomt en acht de regering een goede begrenzing. Zoals reeds volgt uit hetgeen over een toekomstig in te voeren minimumuurloon is opgenomen in de kabinetsbrief van 21 april 2016, kan uit deze voorgestelde maximering geenszins afgeleid worden dat een 40-urige werkweek als wenselijke normale voltijds arbeidsduur zou moeten worden aangemerkt.⁵⁵ Dit volgt ook uit het feit dat hetgeen gebruikelijk is in overeenkomstige arbeidsverhoudingen binnen dit wetsvoorstel nog steeds uitgangspunt vormt voor het bepalen van de NAD. Indien bijvoorbeeld sprake is van een NAD van 38 uur per week, wordt de verrichte arbeid die deze 38 uur per week te boven gaat, als meerwerk aangemerkt waarvoor het minimumloon naar rato wordt vermeerderd.⁵⁶

Bij ministeriële regeling kunnen herleidingregels worden opgenomen voor situaties waarin de NAD in overeenkomstige arbeidsverhoudingen (veelal blijkend uit cao's) niet is gesteld op een aantal uren *per week*, maar op bijvoorbeeld een aantal uren per dag of per jaar. Daarbij zal uitgangspunt zijn dat voor de toepassing van de WML sprake is van 52 weken per jaar (hetgeen ook nu reeds volgt uit artikel 14 van de WML).

4.2.3 Het vaststellen van de NAD

Zoals ook is verwoord in de kabinetsbrief van 21 april 2016, is het vaststellen van de NAD niet altijd eenvoudig.⁵⁷ Daarom worden sociale partners opgeroepen om (zolang er geen uniform wettelijk minimumuurloon is ingevoerd) in de cao duidelijkheid te scheppen over de toepasselijke NAD. De Stichting van de Arbeid heeft daartoe op 30 juni

⁵³ In situaties waarin de werknemer bijvoorbeeld op basis van een cao aanspraak maakt op een overwerktoeslag, en deze door de werkgever zou worden benut om te voldoen aan zijn verplichting het wettelijk minimumloon te betalen, kan de werknemer voor het meerdere een vordering tegen de werkgever instellen bij de burgerlijke rechter.

⁵⁴ Werkgevers hanteren verschillende betalingsperiodes: een week, vier weken of een maand. Voor de werkgever die per vier weken betaalt, wordt per vier weken bekeken of aan de norm is voldaan. In vier weken betreft dit dan 160 uren. Bij een werkgever die per maand betaalt is dit 173,33 uren.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 716.

⁵⁶ In dit voorbeeld waarin sprake is van een NAD van 38 uur per week dient voor 38 uur per week werken het wettelijk minimumweekloon te worden betaald. Wordt in de praktijk meer gewerkt, bijvoorbeeld 50 uur per week, dan dient het minimumweekloon naar rato te worden vermeerderd (vermenigvuldigd met 50/38). Zou sprake zijn van een deeltijddienstverband van 20 uur per week. Dan dient het minimumweekloon naar rato te worden verminderd (vermenigvuldigd met 20/38).

⁵⁷ Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 716.

2015 een aanbeveling gedaan richting decentrale cao-partijen.⁵⁸ In voornoemde brief heeft het kabinet ook opgeroepen aan de aanbeveling gehoor te geven. Gelet op de doelen van de WML acht de regering dit zowel in het belang van werkgevers als werknemers. Duidelijkheid over de NAD brengt immers rechtszekerheid en bevordert de naleving van de wet, zodat onderbetaling, oneerlijke concurrentie en verdringing worden tegengaan.

4.2.4 Compensatie van gewerkte uren door betaalde vrije tijd

Als een feitelijke arbeidsduur groter is dan de overeengekomen arbeidsduur, wordt logischerwijs het WML betaald dat overeenstemt met deze feitelijke arbeidsduur.⁵⁹ De regering erkent dat in de praktijk afspraken voorkomen waarbij dit meerwerk wordt gecompenseerd door betaalde vrije tijd en wenst hiervoor ruimte voor sociale partners te behouden, omdat zo interne flexibiliteit kan worden geboden. Ook de Inspectie SZW komt in de praktijk situaties tegen waarin de werkgever aangeeft dat gewerkte uren nog niet betaald zijn, omdat deze in de toekomst zullen worden gecompenseerd door betaalde vrije tijd. Momenteel is niet in de wet bepaald wanneer voor de toepassing van de WML de compensatie ook daadwerkelijk moet hebben plaatsgevonden zodat na het verstrijken van die termijn handhavend kan worden opgetreden en – indien zou worden vastgesteld dat compensatie in betaalde vrije tijd niet heeft plaatsgevonden – een overtreding kan worden vastgesteld. Voorgesteld wordt om een duidelijke grens te stellen waarna het meerwerk in betaalde vrije tijd moet zijn gecompenseerd. Dit dient uiterlijk vóór 1 juli van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin het meerwerk is verricht te zijn gecompenseerd. Met deze termijn is aansluiting gezocht bij de vervaltermijn van vakantiedagen in artikel 7:640a BW. Voorts wordt met deze termijn in overwegende mate recht gedaan aan bestaande afspraken in cao's over termijnen waarbinnen compensatie moet hebben plaatsgevonden.⁶⁰ Indien de dienstbetrekking eerder wordt beëindigd dan voornoemde 1 juli, dient over het verrichte meerwerk waarvoor nog geen compensatie in betaalde vrije tijd heeft plaatsgevonden, bij de eindafrekening ten minste minimumloon te worden betaald. Hiermee is aangesloten bij artikel 7:641 BW. De regering hecht eraan te benadrukken dat voornoemde uiterste termijn geen absolute norm is, maar een duidelijke grens is op basis waarvan kan worden gehandhaafd. Wordt op minimumniveau betaald dan beoogt de regering – gelet op de beschermingsgedachte van de WML – niet te treden in bestaande en toekomstige afspraken betreffende kortere termijnen waarbinnen compensatie in betaalde vrije tijd uiterlijk moet hebben plaatsgevonden. Een dergelijke praktijk, die civielrechtelijk kan worden gehandhaafd, dient naar de mening van de regering te kunnen worden bestendigd.

⁵⁸ Brief Stichting van de Arbeid van 30 juni 2015 aan decentrale cao-partijen *Vermelding normale arbeidsduur in cao's*, kenmerk S.A.5.015.00 EH/JS. Zie www.stvda.nl. De benodigdheid van het verduidelijken van de NAD in cao's is ook in het kader van de «aanpak van malafide uitzendbureaus» (AMU) aan de orde gesteld. Zie in dat verband Kamerstukken II 2013–2014, 17 050, nr. 473 en de motie van de leden Nieuwenhuijzen-Wijbenga en Hamer, Kamerstukken II 2013–2014, 33 750 XV, nr. 25.

⁵⁹ Dit laat het civielrechtelijke rechtsvermoeden van de omvang van de arbeid als opgenomen in artikel 7:610b BW, onverlet. Op basis hiervan kan uiteraard worden geconcludeerd dat de overeengekomen arbeidsduur hoger is dan hetgeen hierover initieel in de arbeidsovereenkomst is opgenomen.

⁶⁰ Uit Cao-onderzoek door SZW (april 2016) blijkt dat in 74 van de 99 grootste cao's afspraken staan over compensatie in tijd bij overwerk. In 47 cao's is nader vastgelegd binnen welke termijn de tijd moet zijn gecompenseerd. Van 41 cao's valt de daarin opgenomen termijn binnen het door de regering voorgestelde.

Ten aanzien van het compenseren van meerwerk in betaalde vrije tijd moeten wel waarborgen gesteld worden. Compensatie in betaalde vrije tijd is mogelijk wanneer het meerwerk betreft dat de overeengekomen arbeidsduur te boven gaat. Voor een overeengekomen arbeidsduur moet erop gerekend kunnen worden dat steeds het daarbij horende loon wordt betaald. Voor de toepassing van de WML wordt deze compensatie in betaalde vrije tijd alleen mogelijk indien en voor zover hierover met werknemersorganisaties in een cao afspraken zijn gemaakt. Dit, vanuit de beschermingsgedachte en het uitgangspunt dat een niveau van minimumbescherming niet afhankelijk kan zijn van wat individuele werkgevers en werknemers afspreken. De mogelijkheid om voor de toepassing van de WML meerwerk op een later moment te compenseren door betaalde vrije tijd dient derhalve te zijn opgenomen in een cao. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat bij het afwijken van het dwingendrechtelijk uitgangspunt dat meerwerk die de overeengekomen arbeidsduur te boven gaat (bij de eerstvolgende betalingstermijn) conform het wettelijk minimumloon wordt uitbetaald, de belangen van de betrokken werknemers in voldoende mate zijn meegewogen. De regering weegt hierin de afhankelijkheidspositie waarin de werknemer ten opzichte van de werkgever kan verkeren mee. Wanneer de cao verdere beperkingen zou verbinden aan het aantal uren dat voor compensatie in betaalde vrije tijd in aanmerking komt, dient hiermee rekening te worden gehouden. In geval van het ter beschikking stellen van de werknemer aan een derde om onder diens toezicht en leiding arbeid te verrichten, dient te mogelijkheid om compensatie in betaalde vrije tijd toe te passen, te zijn opgenomen in de cao van de inlener. Op deze manier wordt duidelijk dat dit alleen mogelijk is als hierover in de desbetreffende verantwoordelijke sector overeenstemming bestaat. Hiermee wordt aangesloten bij de toepassing van het begrip «normale arbeidsduur» in deze gevallen (zoals hiervoor is toegelicht) en volgt deze systematiek het uitgangspunt van het loonverhoudingsvoorschrift in artikel 8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.

Als meerwerk de overeengekomen arbeidsduur te boven gaat en werkgever en werknemer dit willen compenseren in betaalde vrije tijd en de cao die ruimte biedt, dan spreken zij dit op grond van de WML van tevoren schriftelijk af, opdat van tevoren duidelijk is tegen welke voorwaarden dit meerwerk wordt verricht.

Om cao-partijen de mogelijkheid te bieden om cao's aan te passen aan deze regeling, dan wel nieuwe cao's te sluiten voor zover daarvan op dit moment geen sprake is, zal het vereiste dat compensatie in betaalde vrije tijd alleen kan als deze mogelijkheid in een cao is opgenomen, een jaar later in werking treden.

Gelet op artikel 1, tweede lid, van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst kan de reikwijdte van de cao zich ook uitstrekken over overeenkomsten van opdracht. Indien er sprake is van werk op basis van een overeenkomst van opdracht (tenzij in beroep of bedrijf), die onder de reikwijdte van de WML valt, is compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd enkel mogelijk voor zover de cao (inclusief een regeling over compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd) ook betrekking heeft op deze overeenkomsten.

Voorwaarde voor het kunnen ontvangen van compensatie in betaalde vrije tijd is dat er sprake is van een overeengekomen arbeidsduur waarmee betaalde compensatie in tijd kan plaatsvinden. Naar het oordeel van de regering vloeit het uit de aard van het nulurencontract voort dat een afspraak over compensatie in betaalde vrije tijd niet gemaakt kan worden ten aanzien van deze contracten, omdat hierbij geen sprake is van een overeengekomen arbeidsduur waarmee op een later moment betaalde vrije tijd kan worden gecreëerd. Bij een nulurencontract moet de

verrichte arbeid steeds worden uitbetaald en is compensatie in betaalde vrije tijd op een later moment niet mogelijk is. Is geen eenduidige arbeidsduur overeengekomen (bij min. max. contracten) dan geldt dat alleen die uren die de overeengekomen maximum arbeidsduur te boven gaan voor compensatie in tijd in aanmerking kunnen komen. Ook daar waar sprake is van arbeid verricht op grond van een overeenkomst van opdracht zal veelal geen sprake zijn van een overeengekomen arbeidsduur per tijdseenheid waarmee betaalde vrije tijd kan worden gecreëerd, zodat ook in die gevallen compensatie in betaalde vrije tijd niet mogelijk is.

De regels die zien op compensatie in betaalde vrije tijd zijn niet relevant als voor het totaal aan verrichte uren arbeid ten minste het minimumloon is betaald (conform het van de NAD afgeleide geldende minimumloon per uur). Als bijvoorbeeld sprake is van een bruto uurloon van € 10,00 en een NAD van 40 uur per week (€ 400 per week), dan is bij 5 uren meerwerk 45 uur per week gewerkt. Dit is omgerekend € 8,88 bruto per uur, waarmee dit loon nog steeds boven het van het minimumloon afgeleid loon per uur van € 8,80 bruto ligt. Indien voor deze 5 uren compensatie in vrije tijd zou zijn afgesproken, dan is deze afspraak niet onderworpen aan de vereisten die de WML via het onderhavige wetsvoorstel stelt aan compensatie in betaalde vrije tijd. Immers, voor alle 45 gewerkte uren is reeds ten minste het minimumloon betaald.

Voor zover gewerkte uren op een later moment door betaalde vrije tijd worden gecompenseerd en de werkgever niet voor het geheel aan gewerkte uren al gemiddeld meer dan het afgeleid WML per uur heeft uitbetaald, dient de werkgever uiteraard bescheiden te overleggen waaruit blijkt dat tussen werkgever en werknemer schriftelijk is afgesproken dat er op een later moment sprake zal zijn van compensatie in betaalde vrije tijd. Zo kan de Inspectie aan de hand van de cao en deze bescheiden controleren of compensatie in betaalde vrije tijd toegestaan was. Indien dit niet het geval is, dan is sprake van een beboetbare overtreding. De werkgever houdt bij hoeveel uren meer is gewerkt dan de overeengekomen arbeidsduur en in welke periode deze uren zijn gemaakt. Of een afgesproken compensatie in betaalde vrije tijd ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden (en hiervoor ten minste het WML is betaald), kan de Inspectie dan verifiëren door op een later moment terug te keren bij de werkgever. De werkgever dient dan op grond van artikel 18b, tweede lid, WML bescheiden te overleggen waaruit blijkt dat en wanneer de compensatie in betaalde vrije tijd heeft plaatsgevonden (tegen ten minste WML-niveau) dan wel is uitbetaald bij beëindiging van de arbeidsrelatie tegen het actuele WML-niveau.

De cao kan ook bepalingen bevatten over doorbetaalde ADV-dagen. Deze ADV-dagen maken onderdeel uit van de NAD en zijn dus niet van invloed op de gewerkte uren die in het kader van de tijd-voor-tijd-regeling in vrije tijd mogen worden gecompenseerd.

HOOFDSTUK 5: EFFECTEN OP BUDGET EN REGELDRUK

5.1 Effecten op budget

De voorgestelde maatregelen hebben consequenties voor de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten. De uitgaven komen structureel € 35 miljoen hoger uit, als gevolg van een verhoging van de Wajong en een beperkte verhoging van de werkloosheid. De Wajong is gerelateerd aan het minimumloon. Met de aanpassing van de WMJL stijgt daardoor de Wajong-uitkering voor jongeren onder de 23.

In € miljoen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal extra uitgaven	0	19	30	24	24	35

Voor 21- en 22-jarigen die voorheen minder dan 100% van het volwassen-minimumloon verdienden, ontstaat bij verhoging van het jeugdloon recht op het Lage Inkomensvoordeel (LIV). Dit compenseert ten dele de stijging van de jeugdlonen, maar heeft in beginsel tot effect dat de eerder geraamde positieve effecten voor de werkgelegenheid (van oudere werknemers) minder groot zullen zijn. Het LIV biedt daarnaast geen soelaas ten aanzien van jongeren onder de 21. Om werkgevers tegemoet te komen ten aanzien van beide gevolgen, is de regering voornemens in overleg met sociale partners werkgevers gelijktijdig met de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon te compenseren door middel van het instrumentarium van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). De totaal benodigde financiering van € 100 miljoen wordt gedekt via een verhoging van de Aof-premie.

Door de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon van 22 en uiteindelijk 21-jarigen naar 100 procent van het wettelijk minimumloon en de aanpassing van de jeugdloonstaffels van jongeren van 18 t/m 21 jaar bestaat de kans op een hogere loonkostensubsidie voor de werkgever. Dit heeft geen budgettaire consequenties omdat bij de ramingen voor loonkostensubsidie al is uitgegaan van het volwassenminimumloon. Gemeenten hebben dus reeds geld ontvangen waarmee de gevolgen van de verhoging van het minimumjeugdloon voor de loonkostensubsidie kunnen worden betaald.

5.2 Regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk terug te dringen. Voor zover aanpassing van wet- en regelgeving toch tot een toename van regeldruk leidt, probeert de regering deze toename zo beperkt mogelijk te houden.

De gevolgen voor de regeldruk bestaan uit inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) en administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft vooral gevolgen voor de regeldruk bij bedrijven (werkgevers).

5.2.1 Werkgevers

De verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel hebben de volgende effecten op de regeldruk voor werkgevers.

Voor werkgevers geldt dat zij zullen moeten beoordelen of de inhoud van dit wetsvoorstel gevolgen voor hen heeft. Dit leidt tot eenmalige regeldrukeffecten. Aangenomen wordt dat de wijzigingen in dit wetsvoorstel gevolgen voor bijvoorbeeld de loonberekening hebben voor de banen tot 130% van het minimumloon. Het aantal banen dat door dit wetsvoorstel geraakt wordt is ongeveer 1,8 miljoen. Dit bedraagt

ongeveer 23% van het totale aantal banen.⁶¹ Voor het aantal bedrijven dat van deze wijzigingen moet kennis nemen wordt uitgegaan van de helft van de werkgevers. Bedrijven met maar één werkende persoon (zelfstandigen en eigenaren van eenmanszaken) worden buiten beschouwing gelaten. Er zijn ongeveer 350.000 bedrijven met ten minste twee werkende personen.⁶² Als wordt verondersteld dat de helft van deze bedrijven van dit wetsvoorstel kennis dient te nemen, gaat het om ongeveer 175.000 bedrijven. De tijd die een bedrijf zal besteden aan deze kennisneming wordt verondersteld een kwartier à € 9,25 te zijn. Uitgaande van de 175.000 bedrijven zoals hiervoor genoemd betekent dit dat de eenmalige kosten voor kennisneming € 1,6 miljoen bedragen. Grote werkgevers zullen de administratieve organisatie moeten wijzigen als gevolg van het aanpassen van de staffels (o.a. aanpassen handboeken P&O en instructies). Er zijn ongeveer 63.000² werkgevers met meer dan 10 werknemers. Verondersteld wordt dat aanpassing ongeveer 30 minuten in beslag neemt à € 18,50. Uitgaande van 63.000 bedrijven zijn de kosten van het aanpassen ongeveer € 1,2 miljoen.

Op basis van de huidige WML dient een werkgever al op verzoek van de Inspectie SZW bescheiden te verstrekken waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt. Dit volgt uit artikel 18b, tweede lid, onderdeel c, WML. Op grond van artikel 4:3 Arbeidstijdenwet dient een werkgever ook al voor stukloon de gewerkte uren bij te houden. Met onderhavig wetsvoorstel krijgt de werkgever wel een extra verplichting door het nieuwe onderdeel e van het tweede lid van 18b WML. Op basis hiervan dient een werkgever bescheiden te kunnen verstrekken waaruit de compensatie in betaalde tijd blijkt van extra gewerkte uren boven de NAD of de overeengekomen arbeidsduur, op in welke periode de uren zijn ontstaan en zijn genoten. De WML schrijft echter niet voor op welke wijze deze compensatie in tijd dient te worden bijgehouden. Hierdoor kan een werkgever de compensatie in tijd bijhouden op de voor hem meest eenvoudige en lastenluwe wijze. Hij kan dit bijvoorbeeld bijhouden in de bescheiden die hij reeds heeft om de gewerkte uren bij te houden. Deze verplichting zorgt voor extra kosten bij werkgevers. Hoeveel deze extra kosten bedragen is echter niet te kwantificeren. Het is aannemelijk dat de compensatie in betaalde tijd door werkgevers thans ook wordt bijgehouden, omdat dit van belang is voor de eigen administratie. De kosten zullen daardoor beperkt zijn. Daarnaast is niet aan te geven hoeveel werknemers meer werken dan de NAD of de overeengekomen arbeidsduur en hoeveel uren dit dan zou betreffen.

De leeftijd waarop het volwassen minimumloon ingaat wordt in twee stappen van 23 naar 21 jaar verlaagd. Het kennisnemen van deze wijziging is hiervoor al berekend. Door de verlaging van de leeftijd waarop het volwassenminimumloon van toepassing wordt, wordt het LIV automatisch van toepassing op een deel van de 21- en 22-jarigen. Voor zover er sprake is van beloning op het niveau van 100–120% van het minimumloon, en wordt voldaan aan het minimum van 1.248 uur, zullen werkgevers van het LIV profiteren en zij de juiste toepassing van het LIV willen controleren. Verondersteld wordt dat dit ten hoogste 5 minuten per werknemer kost, zeker gezien het feit dat het LIV automatisch wordt toegekend. Verondersteld wordt dat er sprake is van 102.000 werkende 21- en 22-jarigen die met de aanpassing van het WMJL onder het LIV zullen

⁶¹ CBS Statline. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81406NED&LA=NL>.

⁶² CBS Statline. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81588NED&D1=0-4,17-24&D2=0&D3=I&HDR=G2,T&STB=G1&VW=T>.

vallen, terwijl zij dat eerst niet deden.⁶³ Wanneer wordt uitgegaan van de ruime aanname dat al deze werkende 21- en 22-jarigen straks voldoen aan het urencriterium (en voor hen derhalve aanspraak op het LIV bestaat) en dat alle werkgevers ook daadwerkelijk zullen controleren of het LIV juist is toegekend, is er sprake van structurele kosten voor bedrijven wegens het controleren van het LIV van ongeveer € 314.500. Als het aantal jongeren dat in aanmerking komt voor het LIV lager is of niet alle werkgevers controleren of het LIV juist is toegepast, dan is de lastendruk lager. Ook de staffel voor jongeren die het minimumjeugdloon verdienen wordt aangepast. De regering is voornemens voor bbl'ers de huidige staffel te laten bestaan. Een werkgever die bijvoorbeeld een werknemer van 20 jaar heeft en een bbl'er van dezelfde leeftijd, dient voor deze twee werknemers dus een ander percentage van het minimumloon te hanteren. Hierbij geldt dat werkgevers ook nu al werknemers in dienst hebben die verschillend worden beloond en voor wie ze periodiek, bijvoorbeeld op basis van een cao, het loon moeten wijzigen. Daarom gaan er van de hier beschreven situatie geen regeldrukeffecten uit.

De regering erkent dat dit wetsvoorstel kosten met zich meebrengt. Dit blijkt ook uit het voorgaande. De regering is echter van mening dat de voorgestelde wijzigingen van de WML noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat werknemers daadwerkelijk een maatschappelijk aanvaardbare beloning ontvangen voor het verrichte werk. Door een grondslag voor meerwerk in de WML op te nemen wordt onder andere het laten overwerken van werknemers om de loonkosten te drukken voorkomen. Voor werkgevers ontstaat daardoor een gelijk speelveld om in te ondernemen. Zo wordt een eerlijker en gezondere arbeidsmarkt bereikt.

5.2.2 Werknemers

Ook werknemers willen kennisnemen van de wijzigingen met betrekking tot het jeugdloon, stukloon en meerwerk, althans voor zover hun individuele situatie daartoe aanleiding geeft. Het niveau van regeldruk voor werknemers zal echter geen noemenswaardige verandering ondergaan.

5.2.3 Advies Actal

Aan Actal is advies gevraagd over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Actal adviseert om in de toelichting de regeldrukgevolgen bij het onderdeel meerwerk op handelingsniveau te beschrijven en te berekenen⁶⁴. Het betreft het bijhouden van de gewerkte uren, die ook nu reeds op grond van 18b, tweede lid, onderdeel c aan de Inspectie SZW overgelegd dienen te worden. Van een extra verplichting is dan ook geen sprake. Tevens geldt dat nu reeds op basis van het BW een verplichting bestaat om extra gewerkte uren uit te betalen, waaruit volgt dat die uren ook nu al zullen moeten worden bijgehouden in de administratie. Ten aanzien van de gevolgen van de wijziging van het minimumjeugdloon voor bedrijven wijst Actal dat het van toepassing worden van het LIV op 21- en 22-jarigen een structureel gevolg heeft voor de regeldruk, omdat bedrijven hierdoor periodiek de juiste toepassing van het LIV op deze groep werknemers dienen te controleren. De toelichting is hierop aangevuld. Het advies van Actal om de eenmalige kennisnemingskosten van bedrijven die werknemers op basis van stukloon betalen, in de toelichting op te nemen, wordt niet overgenomen, omdat de eenmalige

⁶³ Op basis van CPB (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon. Het aantal werknemers in de leeftijden 21- en 22 jaar is vermenigvuldigd met de spike na aanpassing van het WMJL.

⁶⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kennisnemingskosten als vermeld in de toelichting reeds zien op het gehele wetsvoorstel, dus inclusief de maatregelen op het terrein van stukloon. De aanbeveling van Actal om de kennisnemingskosten voor werknemers te kwantificeren is niet overgenomen, omdat ze van zeer beperkte aard zijn.

5.2.4 Overige effecten

Van de met het onderhavige wetsvoorstel beoogde verbetering in de handhaving is de verwachting dat meer onderzoeken van de Inspectie SZW naar de naleving van de WML kunnen leiden tot meer boetebeschikkingen, waardoor het aantal boetebeschikkingen kan stijgen. Kosten die werkgevers maken doordat zij een boete moeten betalen vallen niet onder regeldruk, omdat in het regeldrukbeleid wordt uitgegaan van 100% naleving. Een toename van boetebeschikkingen op grond van de WML kan leiden tot een toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en om die reden een toename van de werklast tot gevolg hebben. Hier staat tegenover dat een versteviging van het normstellende karakter van de WML en de grondslag voor de betaling van meerwerk de rechtszekerheid voor werkgever en werknemer kan bevorderen. Dit kan leiden tot (beperkt) minder bezwaar- en beroepszaken.

HOOFDSTUK 6 ARBEIDSMARKT- EN INKOMENSEFFECTEN

In deze paragraaf zal achtereenvolgens worden ingegaan op de arbeidsmarkt- en inkomenseffecten van de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon, het creëren van een wettelijke grondslag voor betaling van minimumloon bij meerwerk en voorgestelde maatregelen ten aanzien van de betaling op basis van stukloon.

6.1 Wettelijk minimumjeugdloon

Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is sprake van een fundamentele afruil tussen enerzijds het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren en anderzijds het bevorderen van de werkgelegenheid en de scholingsdeelname van jongeren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verwachte inkomenseffecten van de verhoging van het minimumjeugdloon, de effecten op de werkgelegenheid van jongeren en het effect op de scholingsbeslissing die jongeren maken.

6.1.1 Inkomenseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon

Met de voorgestelde aanpassing van het minimumjeugdloon beoogt de regering de inkomenspositie van werkzame jongeren te verbeteren. In tabel 4 wordt het effect op het bruto en nettoloan weergegeven.

Tabel 4: Wijzigingen in bruto en netto loon als gevolg van aanpassingen in het wettelijk minimumjeugdloon

Leeftijd	Huidige staffeling WMJL	Voorgestelde aanpassing WMJL	Huidig brutoloan	Huidig nettoloan	Nieuw brutoloan	Nieuw nettoloan
15 jaar	30%	30%	€ 5.952	€ 5.951	€ 5.952	€ 5.951
16 jaar	34,5%	34,5%	€ 6.845	€ 6.707	€ 6.845	€ 6.707
17 jaar	39,5%	39,5%	€ 7.837	€ 7.354	€ 7.837	€ 7.354
18 jaar	45,5%	50%	€ 9.027	€ 8.131	€ 9.920	€ 8.913
19 jaar	52,5%	60%	€ 10.416	€ 9.365	€ 11.904	€ 10.721
20 jaar	61,5%	80%	€ 12.202	€ 10.992	€ 15.872	€ 14.166
21 jaar	72,5%	100%	€ 14.384	€ 12.899	€ 19.840	€ 17.547
22 jaar	85%	100%	€ 16.864	€ 15.012	€ 19.840	€ 17.547
23 jaar	100%	100%	€ 19.840	€ 17.547	€ 19.840	€ 17.547

Bron: berekeningen SZW¹

Het aantal jongeren dat het inkomen ziet stijgen als gevolg van deze aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon is niet eenvoudig te kwantificeren. Dit hangt samen met het gegeven dat ook jongeren tussen de 18 en 23 jaar met een loon dat op dit moment wat hoger ligt dan het minimumloon hun inkomen zien toenemen als gevolg van de aanpassing van het minimumjeugdloon. Het CPB geeft in zijn notitie, waarop in paragraaf 6.1.2 van deze memorie van toelichting nader wordt ingegaan, wel een indicatie voor het aandeel jongeren voor wie het nieuwe minimumloon bindend zal zijn. Zoals weergegeven is in tabel 5 zien met name jongeren van 20 jaar en ouder hun inkomen stijgen als gevolg van de aanpassing van het minimumjeugdloon. Zo stijgt het nettoloon van een twintigjarige van € 10.992 in de huidige situatie, naar € 14.166 in de nieuwe situatie (tabel 4).

Tabel 5: Spike van het huidige minimumloon (peildatum 1 oktober 2013)

Leeftijd	Spike oktober 2013	Spike na aanpassing
15 jaar	6,8	6,8
16 jaar	6,5	6,5
17 jaar	7,8	7,8
18 jaar	9,2	17,6
19 jaar	9,4	22,1
20 jaar	9,4	39,8
21 jaar	9,3	48,7
22 jaar	10,1	29,0
23 jaar	13,5	13,5

Bron: Centraal Planbureau (2016)

Tabel 5 toont de fractie banen waarbij niet meer dan het WMJL wordt verdiend per leeftijdsgroep, zowel in de huidige situatie als na aanpassing van het WMJL. Van de 15- tot 25-jarigen verdient ongeveer een zesde van de beroepsbevolking een loon van ten hoogste het minimumloon (CBS, 2015). Het aandeel jongeren dat een loon verdient dat ten hoogste gelijk is aan het minimumjeugdloon wordt de «spike» genoemd, de ophoping van werkgelegenheid rond het minimumloon. Sinds 2015 is in verschillende cao's de vakvolwassenleeftijd verlaagd en het jeugdminimumloon verhoogd. Dit kan de spike (voor en na de aanpassing) verlagen.

Overigens is het mogelijk dat er door de aanpassing van het minimumjeugdloon ook een (beperkte) stijging plaatsvindt van de lonen die zich boven het nieuwe wettelijk minimumjeugdloon bevinden. In de literatuur wordt dit aangeduid met spill over effecten. Het betalen van een iets hoger loon leidt er namelijk toe dat beter gemotiveerde werknemers worden aangetrokken en dat werknemers zich mogelijk harder inspannen (Katz, 1986)⁶⁵. Deze spill over effecten worden ook in recenter onderzoek beschreven.⁶⁶ Om deze reden kan het voor werkgevers interessant zijn om ook de lonen boven het nieuwe niveau van het minimumloon (beperkt) te verhogen. In welke mate zich dat voor zal doen is onbekend.

Het CPB geeft aan dat het onzeker is op welke manier de hogere loonkosten worden opgevangen door werkgevers. Een van de mogelijkheden is dat de hogere loonkosten worden doorberekend aan de consument. In de literatuur zijn aanwijzingen te vinden voor prijsverhogingen na aanpassingen van het minimumloon. De mate waarin dat

⁶⁵ Katz, L.F., (1986), The efficiency wage theories: a partial evaluation, NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1

⁶⁶ Raadpleeg voor een overzicht van de meest recente literatuur Autor D., Manning, A. and Smith, C. (2015) «The Contribution of the Minimum Wage to U.S. Wage Inequality over Three Decades: A Reassessment», *NBER Working Papers* 16533.

gebeurt is onzeker⁶⁷. Dit kan mogelijk doorwerken in de inflatie en daarmee een negatief effect hebben op de koopkracht.

6.1.2 CPB-notitie «Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon»

De regering is zich terdege ervan bewust dat een verlaging van de leeftijd waarop het wettelijk minimumloon in gaat en opwaartse aanpassingen van het minimumjeugdloon waarschijnlijk een negatief effect hebben op de arbeidsmarktpositie van jongeren. Een hoger minimumjeugdloon leidt namelijk, zoals hierboven weergegeven, tot een hoger inkomen voor werkzame jongeren en maakt het daardoor relatief aantrekkelijker om te gaan werken. Het arbeidsaanbod onder jongeren neemt dus toe, terwijl tegelijkertijd de vraag naar arbeid afneemt. Voor werkgevers wordt het namelijk duurder om jongeren in dienst te nemen.

In de empirische literatuur is veel geschreven over de werkgelegenheidseffecten van minimumlonen. Een nadere beschouwing van deze literatuur over de werkgelegenheidseffecten van het minimumloon laat een gemengd beeld zien. Dickens et al. (2012) concluderen bijvoorbeeld dat de effecten van het minimumloon op de werkgelegenheid in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk relatief beperkt zijn⁶⁸. Het minimumloon ligt in beide landen echter relatief laag. Neumark en Wasscher (2006) concluderen op basis van een grote meta-analyse dat circa 2 op de 3 «moderne studies» en zelfs circa 80% van de «meest betrouwbare studies» een negatief werkgelegenheidseffect vinden van een hoger minimumloon.⁶⁹

De resultaten uit deze studies zijn echter niet eenvoudig door te vertalen in een kwantitatieve schatting van de werkgelegenheidseffecten van een aanpassing van het minimumjeugdloon in Nederland. Dit hangt samen met de specifieke vormgeving van het Nederlandse minimumjeugdloon en de interactie met de sociale zekerheid. In de SER-verkenning is een overzicht van literatuur vanaf 2000 te vinden over de werkgelegenheidseffecten van minimumjeugdlonen. Uit de kanttekening die bij dit overzicht wordt geplaatst blijkt dat het lastig is een internationale vergelijking te maken voor de werkgelegenheidseffecten. Een vergelijking met direct omringende landen is lastig doordat Duitsland tot voor kort nog geen minimumloon had, en er met betrekking tot het Belgische WM(J)L geen studies bekend zijn. Om een goede vergelijking te kunnen maken is het wel nodig dat de uitgangssituatie voor een minimumjeugdloonverandering vergelijkbaar is met die in Nederland. Deze factoren maken het lastig een goede internationale vergelijking voor de werkgelegenheidseffecten te maken.⁷⁰

Om toch een beeld te vormen van de effecten van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon op de arbeidsmarktpositie van jongeren heeft de regering het CPB gevraagd een notitie over het wettelijk minimumjeugdloon op te stellen. In deze notitie kwantificeert het CPB op basis van een achttal, door de regering aangereikte varianten, de effecten van aanpassingen van het minimumjeugdloon op de werkgelegenheid van jongeren en wordt een kwalitatieve duiding van het effect op de scholingsbeslissing van jongeren gegeven. Deze notitie is op 21 januari 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷¹

⁶⁷ CPB (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag.

⁶⁸ Dickens, R., Manning, A., en Butcher, T., (2012), Minimum wages and wage inequality: some theory and an application to the UK, Economics Department Working Paper Series, No. 45–2012, University of Sussex

⁶⁹ Neumark, D., en Wasscher, W., (2006), Minimum wages and employment, A review of evidence from the net minimum wage research, NBER Working Paper, 12663

⁷⁰ SER (2016), Verkenning Wettelijk Minimum Jeugd Loon, 20 mei 2016.

⁷¹ Kamerstukken II, 2015–2016, 29 544, nr. 680.

6.1.3 Werkgelegenheidseffect aanpassing wettelijk minimumjeugdloon

De in dit wetsvoorstel opgenomen variant voor de aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon is een nadere uitwerking van variant 6 in de notitie van het CPB.⁷² Dit is de variant waarbij de leeftijd waarop het minimumloon in gaat wordt verlaagd naar 21 jaar en de onderliggende minimumjeugdloonstaffel aangepast wordt, zodoende dat de werkgelegenheidsverliezen relatief beperkt blijven. Het CPB gaat er van uit dat deze aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon leidt tot een werkgelegenheidsverlies van naar verwachting 25 duizend personen. Gezien de onzekerheid over de mate waarin de werkgelegenheid onder jongeren reageert op wijzigingen in het wettelijk minimumjeugdloon heeft het CPB ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Volgens deze gevoeligheidsanalyse kunnen de werkgelegenheidsverliezen uiteenlopen van 10 tot 50 duizend personen.

De doorrekening van het CPB is gericht op de werkgelegenheidseffecten van jongeren als gevolg van aanpassingen van het wettelijk minimumjeugdloon. Daarbij is een aantal opmerkingen te plaatsen. Het is allereerst goed om te beseffen dat de doorrekening een partiële analyse betreft, waarbij geen rekening is gehouden met de arbeidsmarkteffecten voor andere groepen werknemers. Het is mogelijk dat een deel van de werkgelegenheid bijvoorbeeld verschuift naar oudere werknemers. Onderzoek naar de effecten van een aanpassing van het minimumjeugdloon in Portugal wijst hier op.⁷³ Tegelijkertijd is er ook onderzoek dat laat zien dat als een arbeidsplaats van een jongere vervalt, dan niet is gezegd dat precies dezelfde arbeidsplaats door een 23-plusser wordt vervuld.⁷⁴

Ook gaat het CPB uit van cijfers van vóór 2015. Een groot gedeelte van de jongeren die nu maximaal het minimumjeugdloon verdienen, is werkzaam in de sectoren detailhandel, groothandel en de horeca. Dit zijn onder meer sectoren waar, zoals aangegeven in paragraaf 2.1.1 van deze memorie van toelichting, recent stappen zijn gezet om de vakvolwassenleeftijd te verlagen en/of het minimumloon voor jongeren te verhogen. Sinds 2015 is in verschillende cao's de vakvolwassenleeftijd verlaagd en het jeugdminimumloon verhoogd, bijvoorbeeld in de cao's van de Bijenkorf, Verf- en Drukinktindustrie, Shell, McCain, Jumbo distributiecentra en Sport. Ook bij verschillende grote gemeenten, waaronder Amsterdam, Utrecht en Den Haag, is het jeugdloon afgeschaft, in veel gevallen ook ten aanzien van sociale eisen die worden gesteld aan lonen die leveranciers voor jeugdige werknemers hanteren en bij aanbestedingen.

Deze recente wijzigingen zijn nog niet meegenomen in de «spike»-berekeningen van het CPB (tabel 5). Indien deze trend zich doorzet, maakt dit dat het effect van een verhoging van het *wettelijk* minimumjeugdloon minder grote negatieve werkgelegenheidseffecten heeft.

Daarnaast heeft het CPB in deze doorrekening de effecten in personen weergegeven en niet, zoals gebruikelijk, in voltijdbanen. Dit hangt samen met het gegeven dat er in de literatuur geen eenduidig antwoord is op de vraag of voltijdbanen gevoeliger zijn voor een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon dan deeltijdbanen. Het CPB geeft wel aan dat

⁷² CPB (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag.

⁷³ Pereira, S. (2013), The impact of minimum wages on youth employment in Portugal, *European Economic Review*, vol. 47 (2), 229–244.

⁷⁴ Een bekend voorbeeld (van het omgekeerde) is de vut, die wel van (grote negatieve) invloed is geweest op de participatie van ouderen, maar geen noemenswaardige effecten heeft gehad voor de werkgelegenheid van jongeren (Barr en Diamond, 2009; Gruber en Wise, 2010).

het werkgelegenheidsverlies in voltijdbanen aanzienlijk kleiner is dan het effect in gemeten personen, omdat een relatief groot deel van de jongeren in deeltijd werkt. In de kwantificering van de effecten is de introductie van het LIV eveneens niet meegenomen. Werkgevers met werknemers van 21 en 22 jaar die voldoen aan de voorwaarden komen namelijk in aanmerking voor het LIV. De loonkostenstijging voor 21- en 22-jarigen wordt voor respectievelijk 40% en 70% gecompenseerd, omdat zij onder voorwaarden voor het LIV in aanmerking komen. Ongeveer 40 procent van de 21- en 22-jarigen werkt voldoende uren om hiervoor in aanmerking te komen. Dit vermindert de toename van de loonkosten voor werkgevers en kan volgens het CPB het werkgelegenheidseffect voor deze groep ten dele teniet doen.

Het CPB geeft daarnaast aan dat sommige banen wellicht geheel verdwijnen, geautomatiseerd worden of naar het buitenland verplaatst worden. De mate waarin dat gebeurt hangt af van de mogelijkheid waarin werkgevers er in slagen om de hogere loonkosten door te berekenen aan de consument. In de literatuur zijn aanwijzingen te vinden voor prijsverhogingen na aanpassingen van het minimumloon⁷⁵. Naast het doorberekenen van de hogere loonkosten aan consumenten bestaan er voor werkgevers ook nog andere aanpassingsmechanismes om de hogere loonkosten op te vangen. Door de OECD wordt gewezen op de mogelijkheid voor werkgevers om overheadkosten te reduceren of de secundaire arbeidsvoorwaarden te reduceren. In dat geval wordt het werkgelegenheidsverlies beperkt.⁷⁶

6.1.4 Effect op de scholingsbeslissing van jongeren

Vormgeving en hoogte van het minimumjeugdloon kunnen belangrijke consequenties hebben voor de prikkel voor jongeren om onderwijs te volgen. Een laag minimumjeugdloon kan jongeren een prikkel geven om hun studie af te ronden, hetgeen bij kan dragen aan een betere toekomstige arbeidsmarktpositie.

Op verzoek van de regering gaat het CPB in de notitie over het wettelijk minimumjeugdloon ook in op het effect op de scholingsbeslissing van jongeren.⁷⁷ Het CPB concludeert op basis van internationaal empirisch onderzoek dat een hoger minimumjeugdloon jongeren ontmoedigt om hun opleiding voort te zetten. Studies naar de effecten op de scholingsgraad in Nieuw-Zeeland na een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon bevestigen dat beeld⁷⁸.

Hoewel een kwantitatieve inschatting ontbreekt leidt de beoogde aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon, op basis van de internationale empirische literatuur, naar verwachting tot een negatief effect op de opleidingsgraad van jongeren. De regering is van mening dat dit effect door de beoogde aanpassing van de minimumjeugdloonstaffel, waarbij alleen voor jongeren boven de 18 jaar het wettelijk minimumjeugdloon verhoogd wordt en het feit dat het zwaartepunt van de verhoging ligt bij de oudere jongeren, beperkt blijft. Dit element zal worden betrokken in de monitoring van de effecten van de eerste stap in de verhoging van de jeugdloonstaffels.

⁷⁵ Zo vinden Allegretto en Reich (2015) bewijs dat na een verhoging van het minimumloon in San Jose, Californië, de prijzen in restaurants zijn gestegen. Allegretto, S., en Reich, M., (2015), *Are local minimum wages absorbed by price increases? Estimates from Internet-based restaurant menus*, IRLE Working papers, 124–15.

⁷⁶ OECD (2015), *Employment Outlook 2015*, Parijs.

⁷⁷ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag

⁷⁸ Pacheco, G., en Cruickshank, A., (2007), *Minimum wage effects on educational enrollment in New Zealand*, *Economics of Education Review*, vol. 26(5), 574–587 en Hyslop, D., en Stillman, S., (2007) *Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand*, *Labour Economics*, vol. 14(2), 201–230.

6.1.5 Effecten op werkgelegenheid effectief verminderen

Onderdeel van dit wetsvoorstel is een aantal maatregelen die op effectieve wijze bijdragen aan het verminderen van de hiervoor genoemde effecten. Deze staan opgenomen in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

6.2 Stukloon

De regering heeft het CPB tevens gevraagd de arbeidsmarkteffecten van de maatregelen rondom het betalen op basis van stukloon inzichtelijk te maken. In de notitie «Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumloon» worden deze effecten beschreven.

Het is volgens het CPB niet bekend welk deel van de beroepsbevolking volgens stukloon betaald krijgt en effectief minder dan het minimumloon verdient. Kwantificering van de effecten is daardoor onmogelijk. Het is evenmin goed mogelijk om een inschatting te geven van het totaal aantal werknemers dat op basis van stukloon betaald krijgt. Volgens de niet-representatieve Loonwijzer-enquête zou het in 2012 om ongeveer 2% van de werkzame beroepsbevolking gaan, terwijl uit de European Working Conditions Survey (Eurofound, 2010) blijkt dat 6% van de Nederlandse werkzame beroepsbevolking betaald wordt via stukloon of een andere vorm van aan productiviteit gerelateerd loon.⁷⁹ Uit onderzoek van Panteia (2013) blijkt dat stukloon vaak betaald wordt in de tuinbouw, de postbezorging en de vlees- en visverwerking.⁸⁰

Het CPB stelt dat het afschaffen van stukloon tot aan het niveau van het wettelijk minimumloon een negatief effect op de werkgelegenheid kan hebben, omdat het voor mensen met een relatief lage productiviteit lastiger wordt om werk te vinden. De omvang van het effect hangt af van de grootte van de groep die thans op basis van stukloon werkzaam is en minder dan het wettelijk minimumloon verdient en hoe groot de stap naar het niveau van het wettelijk minimumloon is. Des te groter de stap en de omvang van de groep, des te groter de effecten naar verwachting zijn. Overigens, en dat merkt ook het CPB op, zijn beroepen die op basis van stukloon betaald worden vaak plaatsgebonden diensten. Verplaatsing naar het buitenland of vervanging door technologie is daardoor moeilijk. Het voorstel van de regering ten aanzien van betalingen op stukloon heeft vermoedelijk een negatief effect op de productiviteit. Uit de empirische literatuur blijkt namelijk dat stukloon – afgezet tegen een vaste beloning – leidt tot een stijging van de productiviteit. De schattingen van dit effect lopen, zoals blijkt uit de notitie van het CPB, fors uiteen.⁸¹ Deze stijging van de productiviteit wordt veroorzaakt door het gegeven dat werknemers harder gaan werken, het zogenoemde incentive effect, maar ook doordat productievere werknemers liever met stukloon werken dan met een loon per uur. Productievere werknemers zullen daarom kiezen voor dergelijke banen (het zogenoemde sorting effect). Afschaffing van stukloon tot het niveau van het wettelijk minimumloon kan daardoor tot een kostenstijging leiden die bedrijven proberen te ontwijken door productievere werknemers aan te nemen. Het CPB geeft aan dat daardoor mogelijk het aantal banen voor mensen met een productiviteit in de buurt van het minimumloon afneemt.

De voornemens van de regering ten aanzien van betalingen op stukloon impliceren geen verbod van betalingen op basis van stukloon ten principale. Van betalingen op basis van stukloon kan namelijk nog steeds een financiële prikkel uitgaan, maar gelet op de doelstelling van de WML,

⁷⁹ Eurofound, 2010, European Working Conditions Survey

⁸⁰ Panteia (2013), Stukloon op de werkvloer.

⁸¹ CPB (2016), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumloon, Den Haag

acht de regering het wenselijk om een ondergrens te hanteren. Werknemers kunnen nog steeds geprikkeld worden om meer te verdienen, mits de beloning voor de daadwerkelijke tijd die de werknemer heeft besteed aan de uitvoering van de verrichte arbeid ten minste het wettelijk minimumloon bedraagt.

6.3 Wettelijke grondslag voor meerwerk

Het opnemen van een expliciete wettelijke grondslag voor het betalen van minimumloon over meerwerk, kan leiden tot een lastenverzwaring in gevallen waarin geen minimumloon betaald wordt over dit meerwerk. Er zij evenwel op gewezen dat in de handhavingspraktijk van de Inspectie al uitgangspunt was dat ook voor meerwerk het minimumloon moest worden betaald. Voorts is ook in civielrechtelijke jurisprudentie reeds aanvaard dat over dit meerwerk het minimumloon moet worden betaald.⁸² Bovendien geldt dat het wetsvoorstel erin voorziet dat rekening kan worden gehouden met afspraken die zijn gemaakt waarbij meerwerk wordt gecompenseerd door betaalde vrije tijd. Naar verwachting zijn de structurele werkgelegenheidseffecten van het creëren van een wettelijke grondslag voor meerwerk dan ook nihil.

HOOFDSTUK 7: INTERNATIONALE ASPECTEN

Dit wetsvoorstel raakt aan een aantal internationale verplichtingen en regelgeving.

De Europese Unie heeft geen bevoegdheid als het gaat om het vaststellen van beloning, zoals blijkt uit artikel 153, lid 5 VWEU. Richtlijn 2000/78 over gelijke behandeling in arbeid en beroep, en het unierechtelijke beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd zijn van toepassing binnen de grenzen van aan de EU toegekende bevoegdheden. Overigens zij gewezen op artikel 7, eerste lid, onderdeel a van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, op grond waarvan minimumjeugdlonen objectief gerechtvaardigd kunnen worden op basis van werkgelegenheids- of arbeidsmarktbeleid ter bevordering van de arbeidsparticipatie van jeugdigen. Van een dergelijke rechtvaardiging is hier eveneens sprake.

Bepalingen in algemene zin over een behoorlijke beloning zijn wel te vinden in internationale verdragen zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en de Universele Verklaring van de rechten van de mens.

In artikel 4 ESH, 7 IVESCR en artikel 23 van de Universele Verklaring is het recht van werknemers vastgelegd op een billijke beloning die een behoorlijk levenspeil voor henzelf en hun gezin waarborgt. Het creëren van een wettelijke grondslag voor de betaling van minimumloon over meerwerk heeft naar de mening van de regering een positief effect op deze waarborg. Hetzelfde geldt voor de maatregelen ten aanzien van de betaling op basis van stukloon.

Met het Europees Comité voor Sociale Rechten loopt al geruime tijd een discussie over de hoogte van de minimumjeugdlonen. De huidige minimumjeugdlonen zijn in de visie van het Comité te laag en passen niet bij het uitgangspunt dat voor gelijke werkzaamheden een gelijk loon betaald dient te worden. In 2014 kwalificeerde het Comité de Nederlandse minimumjeugdlonen als «manifestly unfair» in het licht van artikel 4 van het Europees Sociaal Handvest.⁸³

⁸² Zie het eerder aangehaalde arrest van het Gerechtshof 's Gravenhage 9 oktober 2012.

⁸³ ECSR Conclusions 2014, Raad van Europa/ECSR, Straatsburg, januari 2015.

Met het onderhavige wetsvoorstel versterkt de regering de inkomenspositie van werkzame jongeren, maar heeft de regering ook oog voor de negatieve werkgelegenheidseffecten die kunnen optreden als gevolg van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon. De regering is van mening dat met dit wetsvoorstel aan de kritiek van het Comité wordt tegemoet gekomen. De verlaging van de leeftijd waarop een werknemer recht heeft op het volwassen wettelijk minimumloon van 23 naar 21 jaar en de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon van jongeren in de leeftijd van 18 tot en met 20 jaar leiden namelijk tot een aanzienlijke verhoging van de wettelijk minimum(jeugd)lonen voor 18- tot en met 22-jarigen.

De regering is van mening, zoals opgenomen in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, dat een aanpassing van de minimumjeugdloonstafel voor jongeren tot 18 jaar niet wenselijk is. Dit, in verband met het feit dat voor jongeren tot 18 jaar de kwalificatieplicht geldt, waarbij jongeren tot 16 jaar leerplichtig zijn.⁸⁴

Ook een aantal door Nederland geratificeerde ILO-verdragen zijn van belang. Het betreft verdrag 26 (voor thuiswerkers voor wie geen cao's gelden), 99 (voor de landbouwsector waar geen cao geldt) en 131 (algemeen) die de staten ertoe verplichten voor de specifiek genoemde groepen respectievelijk alle groepen werknemers voor wie dat passend is een systeem op te zetten voor de vaststelling van een minimumloon en te voorzien in periodieke bijstelling daarvan. Bij de bepaling van de groepen werknemers (ILO 131) voor wie het minimumloon geldt dienen de sociale partners worden betrokken. Bij het bepalen van het minimumloon moeten, voor zover mogelijk en passend in het licht van nationale praktijken en omstandigheden, als elementen in aanmerking worden genomen de behoeften van werknemers en hun gezin, rekening houdend met het algemene loonpeil, de kosten van levensonderhoud, sociale zekerheidsuitkeringen en de levensstandaard in vergelijking met andere sociale groepen, en met economische ontwikkelingen en de werkgelegenheid. Deze verdragen stellen dus geen specifieke normen voor de hoogte van het minimumloon, maar laten de staten de nodige vrijheid om de beoogde bescherming te bieden al naar gelang de nationale situatie. Uitgangspunt is dat het minimumloon de kosten van levensonderhoud van een werknemer en zijn gezinsleden moet dekken en in een redelijke verhouding moet staan tot het algemene loonpeil en de levensstandaard van andere sociale groepen. Ook met betrekking tot de frequentie van de periodieke bijstelling van het minimumloon gelden geen specifieke voorschriften, maar kunnen de staten deze zelf bepalen. De regering is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel in lijn is met deze ILO-verdragen en ook in lijn met deze verdragen tot stand is gekomen.

HOOFDSTUK 8 HANDHAVINGS- EN UITVOERINGSEFFECTEN

Het wetsvoorstel is op handhavingsaspecten beoordeeld door de Inspectie SZW en op uitvoerbaarheidsaspecten door UWV, het Uitvoeringspanel gemeenten en de Belastingdienst.

Handhavingstoets Inspectie SZW

De maatregelen ten aanzien van stukloon zorgen ervoor dat de Inspectie SZW meer inzicht kan verkrijgen in de door de werkgever geregistreerde gewerkte uren. Op basis van deze uren, kan de Inspectie nagaan of het wettelijk minimumloon is betaald. De maatregelen ten aanzien van meerwerk zorgen voor de wettelijke grondslag die benodigd is om ook op dit punt te kunnen handhaven. Door de wettelijke grondslag zullen

⁸⁴ Artikelen 3 en 4b Leerplichtwet

onderzoeken waarin sprake is van stukloon of meerwerk wel kunnen worden opgepakt. De Inspectie kan, indien daarvoor aanleiding is, boetes opleggen wegens onderbetaling. Bij gebruikmaking van compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd zal sprake zijn van een langere doorlooptijd van het onderzoek.

De Inspectie SZW benadrukt in haar toets het belang dat sociale partners inzake de civielrechtelijke invulling van de NAD zo veel als mogelijk duidelijkheid verschaffen, omdat daarop de bestuursrechtelijke handhaving gebaseerd blijft. Een uitdrukkelijke oproep aan sociale partners om helder te regelen en inzichtelijk te maken welke NAD er gehanteerd wordt, kan daarbij behulpzaam zijn. Invoering van een wettelijk minimumuurloon is een volgende wenselijke stap om effectiever en efficiënter te kunnen handhaven.

Werkgevers, opdrachtgevers en werknemers moeten zich goed kunnen voorbereiden op de situatie na inwerkingtreding. Zonder een goede en tijdige voorlichting is dit niet mogelijk. Ook voor de handhaving is dit belangrijk, omdat werkgevers en opdrachtgevers de mogelijkheid moeten hebben gehad zich op de hoogte te stellen van de wijzigingen in deze wet- en regelgeving opdat zij deze kunnen naleven. Voor de handhaving is daarbij in het bijzonder een goede voorlichting over de maatregelen ten aanzien van stukloon en meerwerk van belang.

Uitvoeringstoets UWV

UWV acht het voorliggende wetsvoorstel uitvoerbaar⁸⁵. De wijziging van de minimumloonpercentages heeft gevolgen voor de berekening van het dagloon op grond van het Dagloonbesluit. Als gebruikelijk zal UWV daarbij een uitvoeringstoets uitbrengen. Werkgevers dienen bij betaling op basis van stukloon een urenregistratie bij te houden. Betreffende werkgevers worden – gelet op het in algemene zin behouden van de mogelijkheid om werknemers op basis van stukloon te betalen – niet verplicht bij stukloon het aantal gewerkte uren in te vullen in de loonaangifte ten behoeve van de polisadministratie. Zou dit wel het geval zijn, dan zou UWV stukloon niet langer in de loonaangifte kunnen identificeren. Technische opmerkingen zijn – voor zover daartoe aanleiding was – verwerkt in het wetsvoorstel.

Uitvoeringstoets Belastingdienst

De Belastingdienst acht het voorliggende wetsvoorstel uitvoerbaar per 1 juli 2017. De Belastingdienst geeft aan dat bij het nader invullen van de compensatie van werkgevers voor de verhoging van de jeugdlonen via het instrumentarium van de Wtl kan blijken dat er extra complexiteit kan ontstaan door de wijzigingen van het minimumloon. Dit en de toetsing op de compensatieregeling kunnen pas plaatsvinden na nadere invulling van de compensatieregeling. De compensatieregeling zal voor uitvoeringstoets aan de Belastingdienst worden voorgelegd.

Uitvoeringstoets gemeenten

Desgevraagd heeft de VNG aangegeven bij het voorliggende wetsvoorstel een bestuurlijke reactie niet nodig te vinden. Gelet op de rol van gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet, heeft het Uitvoeringspanel gemeenten de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel beoordeeld en geoordeeld dat dit uitvoerbaar is.

⁸⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 6)

In artikel 6, eerste lid, onderdeel a, is bepaald dat verdiensten uit overwerk niet vallen onder het begrip loon. Dit onderdeel dient ter bescherming van de werknemer, om te voorkomen dat bijzondere beloningen zoals verdiensten uit overwerk worden aangewend om tot het minimumloon te kunnen komen. Aangezien in het nieuwe artikel 12, tweede lid, nu ook voor meerwerk het minimumloon verschuldigd is, kan artikel 6, eerste lid, onderdeel a komen te vervallen.

In artikel 6, eerste lid, is ook bepaald dat vergoedingen, voor zover zij geacht kunnen worden te strekken tot bestrijding van noodzakelijke kosten, die de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking heeft te maken, niet tot het loonbegrip van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) behoren. Deze kosten zijn namelijk noodzakelijk voor de uitvoering van de dienstbetrekking, en zijn om die reden uitgezonderd. De regering heeft toentertijd in de memorie van toelichting overwogen dat dit noodzakelijk is, omdat de werknemer «de vrije beschikking [dient] te verkrijgen over het volle bedrag van het minimumloon».⁸⁶ Deze algemene regeling wordt nader ingevuld door jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Uit artikel 3, zevende lid, van de detacheringsrichtlijn⁸⁷ blijkt dat toeslagen in verband met de terbeschikkingstelling die worden uitgekeerd als vergoeding van daadwerkelijk in verband met de terbeschikkingstelling gemaakte onkosten, zoals reiskosten, verblijfskosten en kosten voor voeding, niet tot het minimumloon dienen te worden gerekend. Het is wenselijk dat wettelijk bepaald wordt dat deze vergoedingen niet tot het minimumloon behoren. De Advocaat Generaal concludeert in de zaak *Sähköalojen ammattiliitto tegen Elektrobudowa Spółka» Akcyjna (ESA)* dat «artikel 3, zevende lid, van de detacheringsrichtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat de betaling voor accommodatie en de verstrekking van maaltijdbonnen door een onderneming die werknemers ter beschikking stelt, in de omstandigheden van het onderhavige geval moeten worden aangemerkt als vergoeding voor daadwerkelijk wegens de terbeschikkingstelling gemaakte onkosten».⁸⁸ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft dit in de uitspraak bevestigd.⁸⁹ Dit betekent dat de kosten die de gedetacheerde werknemer maakt, zoals «dubbele huisvestingskosten, vervoerskosten van en naar de woonplaats in het land van herkomst van de uitzendkracht en extra uitgaven van levensonderhoud» niet doorberekend mogen worden aan de werknemer indien dat leidt tot een feitelijk loonbedrag onder het minimumloon.⁹⁰ Mede in dit verband heeft het Hof Leeuwarden geoordeeld dat de kosten voor zorgverzekering, Nederlandse les en reiskosten die door de werkgever voor een Poolse *au pair* waren vergoed, niet op het minimumloon in mindering konden worden gebracht.⁹¹ Deze regeling is ook van belang voor Nederlandse werknemers, die kosten maken voor reizen, huisvesting of voeding, in verband met de dienstbetrekking. Daarom wordt in artikel 6 verduidelijkt dat vergoeding voor kosten voor huisvesting, voeding en reiskosten die de werknemer maakt in verband zijn dienstbetrekking, bijvoorbeeld in het kader van grensoverschrijdende detachering, in ieder geval worden geacht te strekken ter bestrijding van

⁸⁶ *Kamerstukken II* 1967/68, 9574, nr. 3, p. 18.

⁸⁷ Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU 1996, L 018).

⁸⁸ Conclusie AG, 18 september 2014, r.o. 120, onderdeel 3.

⁸⁹ HvJEU, 12 februari 2015, C-396/13, r.o. 59.

⁹⁰ HvJEU, 12 februari 2015, C-396/13, r.o. 59.

⁹¹ Hof Leeuwarden 11 februari 2004, *JAR* 2004, 65.

noodzakelijke kosten die de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking heeft te maken, en om die reden geen onderdeel zijn van het minimumloon. Dergelijke kostenvergoedingen worden bijvoorbeeld voorgeschreven door de cao, zoals de cao Bouwnijverheid en de Metaal-CAO. Kosten in het kader van de dienstbetrekking, voor tijdelijk verblijf, maaltijden in verband met de dienstbetrekking, reiskosten en extraterritoriale kosten kunnen onbelast worden verstrekt, omdat deze niet geacht worden tot het (minimum)loon te behoren.

Artikel I, onderdeel B (artikel 7)

In het eerste lid wordt de leeftijd van 23 jaar, waarop recht ontstaat op minimumloon, verlaagd naar 22 jaar. In het tweede en derde lid wordt deze wijziging technisch doorvertaald. In het vijfde lid is een technische verbetering aangebracht. Deze technische verbetering is ook in artikel 16, zevende lid, aangebracht.

Artikel I, onderdeel C (artikel 8)

In het vierde lid is de delegatiegrondslag toegevoegd, opdat voor werknemers die werkzaam zijn op leerwerkplekken in de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo voor minimumjeugdlonen percentages kunnen worden vastgesteld die afwijken van de percentages voor minimumjeugdlonen, die gelden op grond van artikel 8, derde lid. Dit houdt verband met de uitzondering op de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon voor deze categorie werknemers.

Artikel I, onderdeel D (artikel 11)

Op grond van artikel 11 is het mogelijk om een afwijkende periode van afrekening te hanteren wanneer dat in een cao is overeengekomen. Als gevolg van de wijziging van artikel 11 geldt deze mogelijkheid ook voor de toepassing van artikel 13a voor de afrekening van het meerwerk.

Artikel I, onderdeel E (artikel 12)

Eerste lid

In het eerste lid wordt tevens een regeling opgenomen voor het geval de overeengekomen arbeidsduur langer is dan de normale arbeidsduur (NAD). Hiermee wordt een expliciete grondslag gegeven voor recht op minimumloon voor een overeengekomen arbeidsduur boven de vastgestelde normale arbeidsduur (NAD). Bij de NAD gaat het om een volledig dienstverband (zie hierna het derde lid). Deze berekening van het minimumloon volgt dezelfde systematiek als bij evenredige vermindering van het loon bij een deeltijd dienstverband.⁹² Het uitgangspunt van de berekening betreft de NAD in overeenkomstige arbeidsverhoudingen. Indien de overeengekomen arbeidsduur langer is dan de NAD wordt het minimumloon naar evenredigheid vermeerderd. Tevens is een technische verbetering aangebracht.

Tweede lid

In het tweede lid is een regeling gegeven voor zogenoemde «nulurencontracten».

Bij een nulurencontract is geen sprake van een overeengekomen arbeidsduur. In het tweede lid is bepaald dat de feitelijke arbeidsduur van

⁹² Bij meerwerk dient ook rekening te worden gehouden met het gegeven dat niet elke maand een gelijk aantal werkbare dagen kent.

de werknemer voor de door hem verrichte arbeid in aanmerking wordt genomen als grondslag voor de berekening van het minimumloon in een uitbetalingstermijn. De berekening van het minimumloon volgt dezelfde systematiek als wanneer er sprake is van een overeengekomen arbeidsduur, waarbij het uitgangspunt de NAD in overeenkomstige arbeidsverhoudingen is. Hierbij wordt de feitelijke arbeidsduur van de werknemer voor de door hem verrichte arbeid binnen een uitbetalingsstermijn gehanteerd om het minimumloon te bepalen, afgezet tegen de NAD. Op grond van artikel 7 geldt de hoofdregel dat recht bestaat op minimumloon voor de door de werknemer verrichte arbeid. Bij toepassing van artikel 12, eerste en tweede lid, wordt dan de arbeidsduur afgezet tegen de NAD om de hoogte van het minimumloon vast te stellen. Deze regeling laat onverlet dat de werknemer bij een structurele arbeidsduur civielrechtelijk een beroep kan doen op het rechtsvermoeden inzake de arbeidsomvang (artikel 7:610b BW).

Derde lid

In het derde lid is een definitie gegeven van het begrip «normale arbeidsduur»; dit begrip is niet gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijke tweede lid. Hierbij gaat het om de arbeidsduur die in overeenkomstige arbeidsverhoudingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Aan de definitie is toegevoegd dat ten aanzien van deze arbeidsduur ten hoogste 40 uren per week in aanmerking worden genomen om te voorkomen dat er een arbeidsduur wordt afgesproken die zo hoog is dat er naar verhouding te laag wordt beloond. Wanneer bijvoorbeeld in een cao een NAD is overeengekomen van 45 uren per week, dan wordt voor de toepassing van de WML een arbeidsduur van 40 uren in aanmerking genomen. De overeengekomen arbeidsduur, die de 40 uren te boven gaat, wordt berekend volgens de systematiek van het voorgestelde artikel 12, eerste lid. In dat geval wordt het minimumloon evenredig vermeerderd.

Echter wanneer er sprake is van een overeengekomen arbeidsduur van 40 uren per week (160 uren bij een uitbetalingstermijn van 4 weken) en er vijf uur extra wordt gewerkt dan is er sprake van meerwerk in de zin van artikel 13a; de feitelijke arbeidsduur in een uitbetalingstermijn is dan langer dan de overeengekomen arbeidsduur.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de werkgever het loon betaalt over een betalingstermijn (zie de artikelen 7:623 en 624 BW). De betalingsstermijn hoeft niet overeen te komen met één week, bijvoorbeeld in geval van een betalingsperiode van vier weken of een maand. Of is voldaan aan de WML wordt dan ook beoordeeld per betalingstermijn. Gaat het om de bovengrens van de NAD van 40 uren per week, wordt bij een betalingsstermijn van 4 weken uitgegaan van 160 uren en bij een maand van 173,33 uren. Zoals ook uit artikel 14, tiende lid, WML volgt is voor de toepassing van de WML een kalenderjaar van 52 weken uitgangspunt.

Vierde lid

Bij de vaststelling van de normale arbeidsduur kan het voorkomen dat bijvoorbeeld in een cao de arbeidsduur niet in uren per week is bepaald maar in uren per maand of per jaar. Op grond van dit lid worden bij ministeriële regeling herleidingregels gegeven om deze afwijkende omvang van de arbeidsduur te herleiden naar uren per week om te kunnen bepalen of de in het derde lid gestelde grens van 40 uren per week wordt overschreden.

Vijfde lid

Het vijfde lid betreft het oorspronkelijke artikel 12, derde lid, en is inhoudelijk niet aangepast.

Zesde lid

Wanneer het loon op basis van stukloon wordt bepaald, dient zeker te worden gesteld dat in de praktijk ook ten minste het minimumloon wordt betaald. Indien naar stukloon wordt beloond, dient juridisch een voorziening te worden getroffen dat het stukloon bij voltijdse arbeid ten minste gelijk is aan het minimumloon dat gerelateerd is aan de NAD (en bij meerwerk een evenredige vermeerdering daarvan). Daarmee heeft stukloon met betrekking tot de betaling op minimumloonniveau geen reële betekenis meer. Ongeacht de aard van de beloning (stukloon of naar tijdruimte) dient steeds ten minste het minimumloon te worden betaald. In het zesde lid is hiervoor een regeling gegeven. Voor de bepaling van de hoogte van het minimumloon wordt de daadwerkelijke tijd die de werknemer heeft besteed aan de uitvoering van de verrichte arbeid afgezet tegen de NAD. Tot deze tijd worden, gelijk aan de situatie wanneer het loon naar tijdruimte wordt bepaald, ook gerekend de zogenoemde leegloopuren die voor risico van de werkgever komen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de wachttijd wanneer de werkgever niet op tijd de noodzakelijke arbeidsmiddelen ter beschikking heeft gesteld. Bij de vaststelling van de NAD wordt op grond van het derde lid uitgegaan van de arbeidsduur die in overeenkomstige arbeidsverhoudingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Ook ten aanzien van gelijkgestelde dienstbetrekkingen als bedoeld in de artikelen 2, tweede lid, en 3, eerste lid, die niet in het kader van een arbeidsovereenkomst tot stand zijn gekomen, dient een normale arbeidsduur te worden vastgesteld. Voor de toepassing van het eerste lid wordt dan de door de werknemer daadwerkelijk aan de verrichte arbeid bestede tijd afgezet tegen de normale arbeidsduur om te bepalen of er sprake is van minder- of meerwerk om de hoogte van het minimumloon te bepalen.

In dit verband wordt gewezen op de verplichting van de werkgever om bescheiden aan de toezichthouder te verstrekken waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer daadwerkelijk heeft gewerkt (artikel 18b, tweede lid, onderdeel c). Deze verplichting geldt ook wanneer de beloning op basis van stukloon plaatsvindt; geregistreerd moet dan worden hoeveel uren de werknemer daadwerkelijk heeft besteed aan de uitvoering van de verrichte arbeid. Daarmee wordt de gewerkte tijd inzichtelijk gemaakt. Op grond van deze bescheiden kan de toezichthouder vervolgens verifiëren of over de gewerkte tijd ten minste een beloning heeft plaatsgevonden op het niveau van het minimumloon. In het zesde lid wordt niet meer gerefereerd aan de tem «redelijkerwijs» uit het oude artikel 12, vierde lid, WML. Deze term zag op de arbeidsduur die redelijkerwijs met de uitvoering van de verrichte arbeid is gemoeid en had betrekking op een abstracte productienorm waarmee een tijd werd bepaald waarin een werknemer geacht werd het voltijds minimumloon te kunnen verdienen. Hierbij ging het om een gemiddelde tijd. In plaats hiervan wordt bij stukloon nu uitgegaan van de daadwerkelijke individuele tijd die de werknemer heeft besteed aan de uitvoering van de verrichte arbeid, die wordt afgezet tegen de normale arbeidsduur in vergelijkbare arbeidsverhoudingen om de hoogte van het minimumloon te bepalen. Deze benadering sluit aan bij de regeling van de hoogte van het minimumloon wanneer de beloning naar tijdruimte wordt vastgesteld. Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel F (artikel 13)

In artikel 2, derde lid, van de WML is de arbeidsverhouding van degene, die door of vanwege het Rijk of het bevoegde gezag van een provincie, gemeente, waterschap, veenschap en veenpolder op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst is genomen, niet als dienstbetrekking in de zin van de WML aangemerkt. De verplichting tot betaling van het wettelijk minimumloon op grond van de WML is dan niet van toepassing. Op de arbeidsovereenkomsten van deze werknemers is titel 10 Boek 7 BW en dus ook artikel 7:631 BW van toepassing indien dat overeenkomstig artikel 7:615 BW is overeengekomen of bij wet of verordening is bepaald. Dit betekent dat er niet mag worden ingehouden op het bedrag van het minimumloon, behalve de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen betalingsverplichtingen van de werknemer. Deze grens geldt ook voor verrekening uit hoofde van artikel 7:632 BW. Aan artikel 13, tweede lid, Wml is nog een zin toegevoegd om duidelijk te maken, dat ook voor deze groep werknemers, voor wie niet de verplichting tot betaling van het wettelijk minimumloon geldt, maar wel bepaalde betalingsverplichtingen bij besluit kunnen worden aangewezen, waarvoor de werknemer volmacht kan verlenen aan de werkgever tot inhouding op het loon tot onder het niveau van het minimumloon.

Artikel I, onderdeel G (artikel 13a)

Algemeen

Indien er meer wordt gewerkt dan de overeengekomen arbeidsduur (meerwerk) dienen deze uren in geld te worden betaald of te worden gecompenseerd in betaalde vrije tijd. Met dit artikel wordt een regeling gegeven voor deze situaties en de relatie met uitbetaling in geld of (doorbetaalde) vrije tijd. Deze regeling laat onverlet dat de werknemer bij structureel meer werken dan de overeengekomen arbeidsduur civielrechtelijk een beroep kan doen op het rechtsvermoeden inzake de arbeidsomvang (artikel 7:610b BW). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat dit rechtsvermoeden niet alleen houvast beoogt te bieden in situaties waarin de arbeidsomvang niet of niet eenduidig is overeengekomen, maar ook in situaties waarin de feitelijke omvang van de arbeid zich structureel op een hoger niveau bevindt dan de oorspronkelijk overeengekomen arbeidsduur.⁹³ Dit staat evenwel los van de in dit wetsvoorstel voorziene regeling dat uren buiten de NAD of overeengekomen arbeidsduur in geld dienen te worden betaald of te worden gecompenseerd in (doorbetaalde) vrije tijd, indien aan de in dit artikel opgenomen voorwaarden wordt voldaan.

Eerste lid

In het eerste lid is een regeling voor meerwerk opgenomen, indien er sprake is van een overeengekomen arbeidsduur. Hiermee wordt een expliciete grondslag gegeven voor recht op minimumloon voor gewerkte tijd boven de overeengekomen arbeidsduur. Hierbij wordt zowel een regeling gegeven voor meerwerk, bij een fulltime dienstverband (overeengekomen arbeidsduur op of boven de NAD) alsmede voor meerwerk bij een deeltijd dienstverband. In beide gevallen is van meerwerk sprake wanneer de feitelijke arbeidsduur van de werknemer langer is dan de overeengekomen arbeidsduur.

Meerwerk wordt hiermee ook onder het bedrag gebracht dat voor de werknemer als minimumloon geldt krachtens hoofdstuk II, artikelen 8 tot en met 11. De werkgever heeft hierdoor de verplichting dat minimumloon

⁹³ Kamerstukken II 25 263, 1996–1997, nr. 3, p. 22 en 23.

te voldoen op grond van artikel 7. Op grond van artikel 18n kan bij niet of onvoldoende nakoming van de verplichting het minimumloon te betalen een daartoe door Onze Minister aangewezen ambtenaar van de Inspectie SZW een last onder dwangsom opleggen. Indien dit meerwerk niet in betaalde vrije tijd gecompenseerd wordt conform het tweede lid (zie hierna), dient dit immers overeenkomstig het eerste lid als minimumloon te worden uitbetaald.

Het bedrag van het minimumloon wordt naar evenredigheid vermeerderd wanneer de feitelijke arbeidsduur van de werknemer langer is dan de overeengekomen arbeidsduur. De berekening van het minimumloon bij meerwerk volgt grosso modo dezelfde systematiek als wanneer het loon naar evenredigheid wordt verminderd of vermeerderd bij een deeltijd-dienstverband of bij een fulltime dienstverband dat boven de NAD uitkomt op grond van artikel 12, eerste lid.⁹⁴

Het minimumloon wordt dus eerst berekend met toepassing van het artikel 12, eerste lid. Dit betreft het bedrag aan minimumloon dat behoort bij de overeengekomen arbeidsduur. Dit minimumloon wordt uitbetaald in de uitbetalingstermijn, bedoeld in artikel 8, waarin is gewerkt gedurende de overeengekomen arbeidsduur.

Vervolgens wordt het bedrag dat betrekking heeft op meerwerk als bedoeld in het eerste lid, eerste zin (gewerkte tijd boven de overeengekomen arbeidsduur) berekend door voor het aantal uren meerwerk het minimumloon dat behoort bij de overeengekomen arbeidsduur evenredig te vermeerderen.

Bij een langere arbeidsduur gaat het om een arbeidsduur die langer is dan de overeengekomen arbeidsduur over een betalingstermijn.

Aan de hand van een voorbeeld kan dit worden toegelicht. Stel de overeengekomen arbeidsduur is 40 uur per week. De werkgever laat een werknemer bij een betalingstermijn van vier weken (160 uur) als volgt werken: week 1: 50 uur; week 2: 30 uur; week 3: 50 uur; week 4: 30 uur. In deze situatie is de feitelijke arbeidsduur binnen de uitbetalingstermijn (160 uur) gelijk aan de overeengekomen arbeidsduur (160 uur); er is in die uitbetalingstermijn dus geen sprake van meerwerk. Indien niet zou worden uitgegaan van een arbeidsduur per betalingstermijn, maar steeds per week zou worden beoordeeld of sprake is van meerwerk, dan zou van week 1, en van week 3, tezamen 20 uren gecompenseerd kunnen worden in geld (of in tijd voor tijd). Dit is niet de bedoeling; uitgegaan dient te worden van een aantal uren over een betalingsperiode.

De werkgever moet dan in dit voorbeeld de uren boven de 160 uur uitbetalen of die uren als tijd voor tijd reserveren, indien aan de vereisten voor compensatie in betaalde vrije tijd wordt voldaan (zie hierna bij de toelichting op het tweede lid).

In het eerste lid, tweede zin, is geregeld dat de tijd die betrekking heeft op meerwerk uiterlijk wordt uitbetaald in de eerstvolgende uitbetalingsstermijn na de uitbetalingstermijn waarin deze tijd is ontstaan. Deze regeling is noodzakelijk omdat meerwerk niet altijd in de uitbetalingsstermijn waarin het meerwerk is ontstaan gelijk kan worden uitbetaald.

Uit het feit dat het gaat om een arbeidsduur die langer is dan de overeengekomen arbeidsduur volgt ook dat nulurencontracten niet onder artikel 13a, eerste lid vallen, maar onder de hoofdregel zoals deze in artikel 12 is geformuleerd. Dat bij nulurencontracten de omvang van de arbeid niet is bepaald vloeit voort uit de aard van deze overeenkomst. Er is namelijk

⁹⁴ Bij meerwerk dient ook rekening te worden gehouden met het gegeven dat niet elke maand een gelijk aantal werkbare dagen kent.

geen sprake van een overeengekomen arbeidsduur. In deze situaties dient alle arbeidstijd in geld te worden voldaan op ten minste het niveau van het minimumloon overeenkomstig artikel 12, tweede lid en is compensatie in betaalde vrije tijd voor deze contracten niet mogelijk.

Voor zogenoemde min/max contracten geldt hetgeen is opgenomen in het vijfde lid (zie de toelichting bij dit vijfde lid).

Tweede lid

In het tweede lid is een voorziening getroffen voor situaties waarin meerwerk geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd in tijd. Hierbij is het van belang dat de compensatie in tijd wordt gecompenseerd binnen de overeengekomen arbeidsduur. Dit is ook logisch omdat anders feitelijk geen sprake is van compensatie in *betaalde* vrije tijd. Hierbij gaat het dus om vrije tijd met behoud van het op het moment van opnemen van de vrije tijd geldende loon.

Compensatie in betaalde vrije tijd is mogelijk wanneer er sprake is van een langere arbeidsduur als bedoeld in het eerste lid. Dit heeft betrekking op de situatie waarbij de feitelijke arbeidsduur langer is dan de overeengekomen arbeidsduur (bij voltijd of deeltijd). Deze compensatie-uren kunnen dan in één van de volgende uitbetalingstermijnen worden gecompenseerd in geld of in betaalde vrije tijd; maar uiterlijk voor 1 juli van het volgende kalenderjaar (zie het vierde lid).

Verder is in het tweede lid geregeld dat compensatie in betaalde vrije tijd alleen mogelijk is wanneer voor het tijdstip waarop de langere arbeidsduur is ontstaan werkgever en werknemer schriftelijk zijn overeengekomen om dit meerwerk te compenseren in betaalde vrije tijd.

Derde lid

Op grond van het derde lid is een afspraak bij schriftelijke overeenkomst tussen werkgever en werknemer inzake een gehele of gedeeltelijke compensatie van de langere arbeidsduur in betaalde vrije tijd (overeenkomstig het tweede lid) alleen mogelijk voor zover dit in een cao is overeengekomen en kan de opbouw van compensatie-uren slechts plaatsvinden voor zover dit in een cao is overeengekomen. Wanneer er geen cao van toepassing is of wanneer de cao geen bepalingen bevat over de mogelijkheid van compensatie in tijd, dient over het meerwerk het minimumloon te worden betaald. In de cao kunnen ook beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van de mogelijkheden om meerwerk in betaalde tijd te kunnen compenseren, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal uren dat hiervoor in aanmerking komt. Bij de toepassing van artikel 13a, tweede lid, dient hiermee rekening te worden gehouden.

Zo staat bijvoorbeeld in de cao Beroepsgoederenvervoer dat er slechts een vrijwillige tijd-voor-tijd-regeling kan worden overeengekomen voor uren die de 160 uur per betalingsperiode van 4 weken te boven gaan.⁹⁵ Dit betekent dat indien de overeengekomen arbeidsduur lager is dan 160 uur per 4 weken, slechts tijd-voor-tijd kan worden overeengekomen over de uren die boven de 160 uur per 4 weken gewerkt worden.

De voorwaarde dat de tijd voor tijd regeling moet zijn opgenomen in een cao geldt ook ten aanzien van de gelijkgestelde arbeidsverhoudingen als bedoeld in de artikelen 2, tweede lid, en 3, eerste lid, die niet zijn gebaseerd op een arbeidsovereenkomst. Hierbij gaat het om de arbeidsverhouding van diegene die geregeld bemiddeling verleent onder de in artikel 2, tweede lid, genoemde condities en arbeidsverhoudingen die

⁹⁵ CAO TLN 2014–2016, artikel 31.

maatschappelijk gelijk worden gesteld met een dienstbetrekking. De bemiddelingsovereenkomst (artikel 7:425 BW) is een bijzondere overeenkomst van opdracht. Wanneer er ten aanzien van deze arbeidsverhoudingen geen tijd voor tijd regeling is afgesproken dan dient over de tijd van het meerwerk ten minste het minimumloon te worden betaald.

Bij het bepalen van de normale arbeidsduur als bedoeld in artikel 12, derde lid, wordt de normale arbeidsduur gehanteerd die geldt in overeenkomstige arbeidsverhoudingen. In het geval van terbeschikkingstelling van een werknemer aan een derde is hierbij bepalend de normale arbeidsduur in de branche waar de werknemer feitelijk werkt. Bij de mogelijkheid om meerwerk te compenseren in betaalde vrije tijd dient derhalve eveneens te worden gekeken naar de sector waar de werknemer arbeid verricht. Indien de werknemer aan een derde ter beschikking wordt gesteld om onder diens toezicht en leiding arbeid te verrichten dient bij de toepassing van dit derde lid gekeken te worden of in de mogelijkheid van compensatie in betaalde vrije tijd is voorzien in de cao die van toepassing is op die derde (de inlener). Een dergelijke regeling is ook in lijn met artikel 8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), waarbij is bepaald dat de ter beschikking gestelde arbeidskracht recht heeft op tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden met betrekking tot (onder andere) loon en overige vergoedingen als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Ook bij de arbeidstijden ten aanzien van overwerk heeft de ter beschikking gestelde arbeidskracht recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden die op grond van een collectieve arbeidsovereenkomst van kracht zijn binnen de onderneming waar de ter beschikkingstelling plaatsvindt.⁹⁶ Daarom wordt geregeld dat de cao van de inlener leidend is, ongeacht wat in de cao van de werkgever staat die een werknemer ter beschikking stelt, zodat ook conflicterende plichten voor de uitzendwerkgever wiens cao eveneens een tijd voor tijd regeling kent, worden voorkomen. Dat betekent tevens dat voor de toepassing van de WML van de uitzondering die artikel 8, derde lid, van de Waadi biedt dus geen gebruik kan worden gemaakt.

Vierde lid

Om te voorkomen dat de compensatie voor meerwerk in betaalde vrije tijd niet binnen een redelijke termijn wordt geëffectueerd noch in geld wordt uitbetaald, waardoor onderbetaling kan ontstaan, is in het vierde lid geregeld dat de compensatie in tijd uiterlijk voor 1 juli van het jaar na het kalenderjaar waarin het meerwerk is ontstaan, moet worden opgenomen in (betaalde) vrije tijd. Compensatie in tijd die niet binnen die termijn is opgenomen, moet conform het minimumloon worden uitbetaald bij de eerstvolgende betalingstermijn.

Deze regeling brengt met zich mee dat wanneer de compensatie in betaalde tijd *niet* voor 1 juli van het jaar volgend op het kalenderjaar waarin deze is ontstaan, kan worden opgenomen, bijvoorbeeld vanwege ziekte of zwangerschap of wanneer de werkgever de werknemer niet in staat heeft gesteld vrij te nemen, dat dan over deze tijd het minimumloon in geld moet worden betaald. Wanneer bij beëindiging van het dienstverband de opgebouwde compensatie in tijd nog niet is opgenomen, dan dient over deze (resterende) tijd het minimumloon betaald te worden. Deze regeling is analoog aan de regeling voor de uitbetaling van de vakantiebijslag bij einde van de dienstbetrekking op grond van artikel 17, derde lid, WML.

⁹⁶ Artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Waadi.

Indien de langere arbeidsduur niet in betaalde vrije tijd wordt gecompenseerd maar wordt uitbetaald is het van belang te weten naar welke hoogte van het minimumloon moet worden betaald in verband met indexering van het minimumloon in de tijd. Ook is het voor de handhaving van artikel 13a belangrijk dat duidelijk is op welk moment de onderbetaling ontstaat als de werkgever de opgebouwde uren uiteindelijk niet uitbetaalt. Dit betreft het moment waarop blijkt dat niet is voldaan aan de eisen die de wet stelt; indien gebruik wordt gemaakt van de tijd-voor-tijd-regeling betreft dit 1 juli van het daaropvolgende kalenderjaar of het tijdstip van uitdiensttreding indien dit eerder plaatsvindt dan 1 juli. In het vierde lid is geregeld dat hierbij het minimumloon in aanmerking wordt genomen dat geldt op het moment van uitbetaling. Als er sprake is van tijdsverloop tussen het verrichten van meerwerk en het op basis van de tijd-voor-tijd-regeling op een later moment compenseren in betaalde vrije tijd dan wel alsnog in geld, kan het minimumloon inmiddels door indexering hoger zijn geworden. Voor de volledigheid wordt in het vierde lid verduidelijkt dat de hoogte van het minimumloon zoals dat geldt op het moment van uitbetaling bepalend is. Voor zover noch tot compensatie in betaalde vrije tijd, noch tot uitbetaling in geld zou zijn overgegaan, dan is de hoogte van het minimumloon zoals dat geldt op het moment waarop volgens de wet uiterlijk tot uitbetaling had moeten worden overgegaan, bepalend.

Vijfde lid

Het vijfde lid ziet op situaties waarbij de arbeidsduur niet eenduidig schriftelijk is overeengekomen in de (arbeids)overeenkomst. Dit geldt bijvoorbeeld voor zogenoemde min. max. contracten. Als dat het geval is dan geldt voor de toepassing van dit artikel de maximaal overeengekomen arbeidsduur als overeengekomen arbeidsduur om te bepalen of er sprake is van meerwerk waarvoor gehele of gedeeltelijke compensatie in betaalde vrije tijd mogelijk is. Wanneer bijvoorbeeld een minimale arbeidsduur van 20 uur per week en een maximale duur van 30 uur per week is overeengekomen, geldt voor de toepassing van dit artikel dat wanneer er meer uren zijn gewerkt dan 30 uur per week, deze uren worden aangemerkt als meerwerk waarvoor compensatie in betaalde vrije tijd mogelijk is. Uit de aard van deze overeenkomst vloeit voort dat verrichte arbeid, die in voornoemd voorbeeld de 20 uur maar niet het maximum van 30 uur te boven gaat, in geld dient te worden betaald op ten minste het niveau van het minimumloon.

Met bovenstaande regeling in het voorgestelde artikel 13a wordt zeker gesteld dat over de overeengekomen arbeidsduur en het eventuele meerwerk het minimumloon wordt betaald. In de situatie dat over deze totale arbeidsduur meer dan het minimumloon is betaald, worden er geen verplichtingen opgelegd voor het opnemen en uitbetalen van meerwerk. Daardoor gelden voor deze situaties, waarbij het uurloon bijvoorbeeld significant hoger is dan het minimumloon, niet de in artikel 13a opgenomen verplichtingen dat de compensatie in betaalde vrije tijd dient te worden overeengekomen in de cao en dat de compensatie in betaalde vrije tijd in een periode van ten hoogste 18 maanden opgenomen dient te worden.

Artikel I, onderdelen H en I (artikel 16 en 18)

Deze wijzigingen zijn technisch van aard.

Artikel I, onderdeel J (artikel 18b)

In artikel 18b, eerste en tweede lid, zijn de bestuursrechtelijke overtredingen van de WML geduid. Aan het eerste lid is een onderdeel d

toegevoegd waarbij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 13a, om meerwerk in betaalde vrije tijd te compenseren of conform het minimumloon uit te betalen of een combinatie daarvan, als overtreding wordt aangemerkt. Hierbij gaat het om de voorwaarden, bedoeld in artikel 13a, tweede tot en met het vierde lid, om de tijd voor tijd regeling te kunnen toepassen. Als de tijd voor tijd regeling niet of niet geheel is toegepast, heeft het betrekking op de verplichting tot het uitbetalen van de niet gecompenseerde tijd in de eerstvolgende uitbetalingstermijn overeenkomstig artikel 13a, eerste lid. In de situatie dat meerwerk niet in betaalde vrije tijd is gecompenseerd noch in geld is uitbetaald noch in een combinatie daarvan, kan dit zowel een overtreding opleveren, als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a (niet of onvoldoende nakomen van de verplichting tot girale voldoening van het minimumloon) als een overtreding, als bedoeld in het nieuwe onderdeel d. Op grond van artikel 18f, zesde lid, wordt bij de hier bedoelde beleidsregel een voorziening getroffen voor deze samenloopssituatie om te voorkomen dat er sprake kan zijn van een dubbele bestraffing voor hetzelfde feit.

Het is voor de handhaving van de tijd voor tijd regeling belangrijk dat tijdig duidelijk is of bij niet-uitbetaalde uren die betrekking hebben op een langere arbeidsduur sprake is van onderbetaling of dat het gaat om uren die op een later moment in betaalde vrije tijd gecompenseerd mogen worden of mogen worden uitbetaald. Met het oog hierop is in het nieuwe onderdeel e van het tweede lid geregeld dat de werkgever bescheiden moet kunnen overleggen waaruit deze gegevens blijken. Hierbij gaat het om bescheiden waaruit de periode blijkt waarin het bedoelde meerwerk is ontstaan; de omvang van het meerwerk; het tijdstip waarop het meerwerk is gecompenseerd in betaalde vrije tijd of is uitbetaald en de omvang van het meerwerk dat in tijd is gecompenseerd en de hoogte van het uitbetaalde meerwerk. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld worden vermeld op de loonstrook.

Artikel I, onderdeel K (artikel 18p)

In het vijfde lid, dat gaat over gegevensverstrekking met betrekking tot opgelegde bestuurlijke boetes aan organisaties die belast zijn met het toezicht op de naleving van cao's, is de bestuurlijke boete in verband met het niet naleven van de verplichting, bedoeld in artikel 13a (tijd voor tijd regeling, uitbetalen meerwerk of combinatie daarvan) toegevoegd.

Artikel II (artikel 7:632 BW)

Met de Wet aanpak schijnconstructies is in artikel 7:632 BW de ondergrens van de beslagvrije voet vervangen door de ondergrens van het toepasselijke wettelijk minimumloon (dat naar rato wordt verminderd bij deeltijd of vermeerderd bij meerwerk). De regering beoogde hiermee het minimumloon te waarborgen en te voorkomen dat dergelijke verrekeningen ertoe leiden dat de werknemer geen vrije beschikking heeft over het minimumloon. Gebleken is dat het toepasselijke minimumloon voor deeltijdwerkers echter lager kan zijn dan de grens van de beslagvrije voet zoals deze gold vóór de Wet aanpak schijnconstructies. Met deze wijziging wordt de onbedoelde verlaging weggenomen en wordt geregeld dat voor werknemers, wiens toepasselijke minimumloon onder de beslagvrije voet valt, de grens van de beslagvrije voet voor verrekeningen geldt.

Artikel III

Gezien de koppeling van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) aan het minimumjeugdloon, moet deze wet ook worden gewijzigd. In de onderdelen A en B zijn de wijzigingen

technisch van aard. Deze hangen samen met de voorgestelde wijzigingen in artikel 7 van de WML.

Artikel IV

De normbedragen in de Toeslagenwet (TW) zijn afhankelijk van het wettelijk minimumjeugdloon. Deze normbedragen zullen stijgen door het voorstel tot aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon. In artikel IV, onderdeel B, worden de normbedragen voor 22-jarigen overeenkomstig aangepast. Dit betreffen zowel de normbedragen voor de ongehuwde in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, TW als de normbedragen voor de ongehuwde die met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft (artikel 2, zevende lid, TW).

In artikel IV, onderdeel C, worden ook de bedragen in artikel 44f van de TW overeenkomstig aangepast. Hierbij is in subonderdeel 1 als uitgangspunt genomen dat de leeftijd van 23 jaar, waarop het recht ontstaat op het volwassen wettelijk minimumloon per 1 juli 2017 wordt verlaagd naar 22 jaar. In dat geval is inwerkingtreding van dit artikel benodigd. In subonderdeel 2 worden de bedragen die gelden voor 2018 overeenkomstig aangepast aan de verhoging van de leeftijd waarop het recht ontstaat op het volwassen wettelijk minimumloon.

In verband met de noodzakelijke indexeringen en de verhoging van het percentage van het wettelijk minimumjeugdloon voor personen met een leeftijd tussen de 18 en 21 jaar dienen de bedragen in de artikelen 2, tweede en zevende lid, en 44f na inwerkingtreding van deze onderdelen eenmalig te worden aangepast. Hiervoor is een regeling gegeven in artikel XIV.

Artikelen V, VI, VII en IX

In de voorgestelde artikelen V, VI, VII en IX zijn wijzigingen opgenomen van verschillende wetten op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Deze wijzigingen zijn grotendeels technisch van aard.

In de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Werkloosheidswet, Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet SUWI, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet studiefinanciering wordt verwezen naar de huidige leeftijd van 23 jaar, waarop het volwassenminimumloon geldt en de huidige minimumjeugdloonregeling. Met de voorgestelde wijziging wordt dit aangepast. Bij deze wijziging is aangesloten bij de wijziging van artikel 7 van de WML (artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel) waarbij de leeftijd waarop recht ontstaat op (volwassen) minimumloon wordt verlaagd naar 22 jaar. Voor een toelichting bij de verdere verlaging van deze leeftijd wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen X tot en met XIII. Daarnaast vervalt de verwijzing naar het staatsbladnummer in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Met betrekking tot de wijziging in de Participatiewet wordt er op gewezen dat ook deze wijziging van technische aard is. Onder wettelijk minimumloon in de zin van de Participatiewet (artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet) wordt verstaan het minimumloon per maand, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de WML. Het gaat hier om het minimumloon per maand bij de NAD. Hier verandert niets aan. Specifiek in artikel 10d, vierde lid, van de Participatiewet is bepaald dat de loonkostensubsidie naar evenredigheid wordt verminderd, indien de overeengekomen arbeidsduur korter is dan de NAD, bedoeld in artikel 12 van de WML. In artikel 12, eerste lid (nieuw), van de WML wordt in dit wetsvoorstel ook voorzien in de verplichting om bij een langere overeengekomen arbeidsduur dan de NAD (meerwerk) het minimumloon evenredig te verhogen. Het is niet de bedoeling dat eventueel meerwerk

de hoogte van de loonkostensubsidie beïnvloedt. Daarom wordt artikel 10d, vierde lid, van de Participatiewet op dit punt niet aangepast. Bij de vaststelling van de loonkostensubsidie wordt op grond van artikel 10d, vierde lid, Participatiewet alleen de vermindering van de loonkostensubsidie meegenomen als de overeengekomen arbeidsduur korter is dan de normale arbeidsduur (deeltijd). Ook hier verandert het wetsvoorstel niets aan. De meerwerkregeling heeft dus geen gevolgen voor de loonkostensubsidie, omdat de definitie in de Participatiewet niet is gewijzigd. Er wordt dus geen loonkostensubsidie betaald over meerwerk. Uiteraard heeft de werknemer op grond van artikel 12, eerste lid, van de WML jegens zijn werkgever wel recht op een evenredige verhoging van het minimumloon bij meerwerk. Het meerwerk komt voor rekening van de werkgever. Overigens is niet de verwachting dat meerwerk bij werknemers, die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie zoals omschreven in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, vaak zal voorkomen.

Artikel VIII

Artikel VIII van de Wet aanpak schijnconstructies schrapt artikel 18i van de WML in de Wet op de economische delicten (WED). In de memorie van toelichting is vermeld dat met de invoering van de bestuurlijke boete dit abusievelijk is blijven staan. Dit is echter niet abusievelijk gebeurd. Bij de invoering van de stillegging (artikel 18i) in de WML is bewust het niet voldoen aan het bevel tot stillegging toegevoegd als strafbaar feit in de WED. Met deze wijziging wordt de fout hersteld.

Artikelen IX

In artikel 252a van Boek 7 BW is een definitie gegeven van het huishoudinkomen in verband met de mogelijkheid om overeenkomstig dit artikel de huurprijs van een woning te verhogen op grond van dit inkomen. In deze definitie wordt gerefereerd aan de leeftijd van de overige bewoners, naast de verhuurder, die de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt. Het inkomen van deze overige bewoners wordt slechts in aanmerking genomen bij de vaststelling van de huurverhoging indien dit inkomen meer bedraagt dan 108% van het wettelijke minimumloon. De leeftijd van 23 jaar betreft de leeftijd waarop recht ontstaat op het volwassen minimumloon. Aangezien deze leeftijd bij de wijziging van de WML wordt verlaagd naar 22 jaar is dit artikel dienovereenkomstig aangepast.

Artikel X

Zoals in paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is beschreven, wordt in de verlaging van de leeftijd waarop de werknemer recht heeft op minimumloon en in de verhoging van het minimumjeugdloon voorzien in twee fasen. Bij inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van onderhavig wetsvoorstel wordt de leeftijd waarop de werknemer recht heeft op minimumloon vastgesteld op 22 jaar. In artikel X van dit wetsvoorstel is geregeld dat twee jaar na inwerkingtreding van dat artikel de leeftijd wordt verlaagd naar 21 jaar.

Artikelen XI en XII

Zoals is beschreven in de toelichting bij artikel X, vinden de verlaging van de leeftijd, waarop de werknemer recht heeft op minimumloon, en de verhoging van het minimumjeugdloon plaats in twee fasen. Gezien de verwijzing naar de leeftijd, waarop de werknemer recht heeft op het volwassenminimumloon, in de verschillende andere wetten, wordt ook in deze wetten voorzien in een gefaseerde verlaging van de leeftijd. In de artikelen XI en XII van dit wetsvoorstel is geregeld dat twee jaar na

inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, de leeftijd in de Wajong, Participatiewet, Wet WIA, WW, Toeslagenwet, Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet SUWI, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en Wet studiefinanciering wordt verlaagd naar 21 jaar.

Artikel XIII

Zoals is beschreven in de toelichting bij artikel IX vinden de verlaging van de leeftijd waarop de werknemer recht heeft op het volwassen minimumloon en de verhoging van het minimumjeugdloon plaats in twee fasen. Gezien de koppeling van de normbedragen in de TW aan het wettelijk minimum(jeugd)loon, wordt ook in de TW voorzien in een overeenkomstige gefaseerde aanpassing van de normbedragen. In artikel XIII is geregeld dat twee jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, de normbedragen in de TW worden aangepast aan de nieuwe normbedragen gekoppeld aan de gewijzigde leeftijd van 21 jaar waarop de werknemer recht heeft op het volwassen minimumloon.

Artikel XIV

Het wetsvoorstel bevat een aanpassing van de normbedragen, genoemd in artikel 2, tweede en zevende lid, en 44f van de TW. In aanmerking nemende dat niet uitgesloten is dat deze bedragen op het moment van inwerkingtreding van de artikelen IV, onderdelen B en C en XIII, onderdelen A en B, van deze wet, als gevolg van het mogelijk «missen» van een indexering op grond van artikel 9 van de Toeslagenwet, niet juist meer zijn, voorziet het onderhavige artikel erin dat die bedragen eenmalig na de datum van inwerkingtreding van de betreffende artikelen van deze wet (naar boven) aangepast kunnen worden. Tevens dienen de bedragen door de verhoging van het percentage van het wettelijk minimumjeugdloon voor personen met een leeftijd tussen de 18 en 21 jaar eenmalig te worden aangepast nadat de percentages van het minimumloon op grond van artikel 8, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag worden gewijzigd. Na 2 jaar worden de minimumjeugdlonen opnieuw verhoogd en dienen de bedragen in artikel 2, tweede en zevende lid, opnieuw gewijzigd worden. Gezien de koppelingen van de tweede verhoging aan het tijdstip van twee jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van onderhavig wetsvoorstel, is ook de eenmalige aanpassing bij de tweede stap gekoppeld aan dit moment. Deze bevoegdheid vervalt 2 jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van artikel XIII. Eenzelfde oplossing was ook gekozen in de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten.⁹⁷

Artikel XV

Er is gekozen voor een flexibele inwerkingtreding om rekening te kunnen houden met de nadere uitwerking van onderdelen van dit wetsvoorstel, voor welke onderdelen verschillende data van inwerkingtreding kunnen worden gekozen. Tevens is toegevoegd dat in het inwerkingtredingsbesluit zo nodig toepassing kan worden gegeven aan artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum. Partijen in de Tweede Kamer hebben er op aangedrongen de verhoging van het minimumjeugdloon zo snel als mogelijk te laten ingaan. De Minister van SZW heeft hierop aangegeven te streven naar een inwerkingtreding per 1 juli 2017.⁹⁸

⁹⁷ Staatsblad 2014, 269.

⁹⁸ Handelingen II, 2015/16, 81-32-20.

Het is tevens van belang om deze verhoging op 1 juli te laten plaatsvinden en niet later, gezien de halfjaarlijkse indexering op grond van artikel 14 WML. Hierdoor worden werknemers en werkgevers niet meerdere malen geconfronteerd met een wijziging van de hoogte van het wettelijk minimumloon.

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