

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.

Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

Inhoudsopgave:

1. Inleiding
2. Wettelijk minimumjeugdloon
3. Minimumloon bij betaling op basis van stukloon
4. Minimumloon bij meerwerk
5. Effecten op budget en regeldruk
6. Internationale aspecten
7. Handhavings- en uitvoeringseffecten

1 Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en constateren terecht dat het voorliggende wetsvoorstel een uitwerking betreft van de maatregelen zoals overeengekomen met werknemers en werkgevers, en vastgelegd in de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april jl. Zij hebben nog wel een aantal vragen op een aantal onderwerpen.

De leden van de PvdA fractie hebben met bijzondere belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en merken op dat de aanpassingen passen bij het streven van de PvdA dat voor gelijke werkzaamheden een gelijk loon betaald dient te worden. Daarnaast zijn de leden van de PvdA-fractie verheugd dat de wijziging een bestaansminimum garandeert voor werknemers die momenteel op basis van stukloon werken. Ook een fatsoenlijke betaling voor mensen die bijvoorbeeld overwerken wordt met dit voorstel gegarandeerd. Zij hebben ter verduidelijking nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben verheugd kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog een enkele vraag.

De leden van de CDA-fractie zien met de regering redenen voor het verlagen van de leeftijd waarop een werknemer het volledige wettelijk minimumloon ontvangt, gelet de veranderingen in de sociaal economische en maatschappelijke positie van jongeren. Daarnaast geldt internationaal gezien dat Nederland als een uitzondering geldt met het huidige volwassenminimumloon vanaf 23 jaar. Wel hebben deze leden nog zorgen over de mogelijke effecten van de voorgestelde verlaging naar 21 jaar. Ook hebben zij nog enkele kritische vragen over de voorstellen betreffende meerwerk en stukloon en vragen deze leden zich af waarom de voorstellen over handhaving in hetzelfde wetsvoorstel worden meegenomen als het voorstel over de verlaging van de leeftijd van het volwassenenminimumloon en niet in een apart wetsvoorstel.

In antwoord hierop merkt de regering op ervoor gekozen te hebben de WML op verschillende onderdelen aan te passen, omdat geconstateerd is dat de WML niet meer in voldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. Dat geldt zowel voor het civielrechtelijk karakter van de normen in relatie tot de bestuursrechtelijke handhaving van deze normen, als de vormgeving van het minimumjeugdloon. Vanwege deze inhoudelijke samenhang is gekozen de verschillende onderdelen samen te voegen in één wetsvoorstel. In de toezegging om de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon opnieuw te bezien is aangekondigd dit mee te nemen in het proces van de herziening van het wettelijk minimumloon.¹ Reeds in de brief die naar uw Kamer is gestuurd is aangekondigd dat deze wijzigingen in een gezamenlijk wetsvoorstel meegenomen zullen worden.²

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat de regering mede in reactie op de motie-Van Weyenberg heeft ingediend. Deze leden zijn verheugd met de voorstellen voor verhoging van het minimumjeugdloon. Zij vinden de stapsgewijze benadering, mede met het oog op scholingsdeelname en de werkgelegenheid, verstandig. Zij hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en bijbehorende nota van wijziging. Zij hebben de motie gesteund om het minimumjeugdloon aan te passen, die heeft geleid tot dit wetsvoorstel en steunen het voornemen om het wettelijk minimumloon omlaag te brengen naar 21 jaar en het minimumjeugdloon vanaf 18 jaar aan te passen.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het positief dat de regering op aandringen van de Tweede Kamer eindelijk heeft besloten om de leeftijd waarop men recht heeft op het wettelijk minimumloon te verlagen. Ook zij hebben over de voorgestelde wijzigingen nog enkel vragen.

Tot slot hebben de leden van de SGP-fractie met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel waarover ook zij nog enkele vragen hebben.

De regering is verheugd dat het wetsvoorstel overwegend positief door de verschillende fracties is ontvangen. Enkele fracties hebben nog zorgen over de effecten van het voorliggende wetsvoorstel, zowel als het gaat om de wijzigingen die betrekking hebben op het minimumjeugdloon als om de wijzigingen die zien op de verbetering van de handhaafbaarheid van de WML. De regering meent dat zij met de hierna volgende beantwoording van de gestelde vragen deze zorgen zal kunnen wegnemen.

2 Wettelijk minimumjeugdloon

De leden van de VVD-fractie vragen naar de afspraken met sociale partners ten aanzien van de voorgestelde verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon.

De verhoging van het minimumjeugdloon is onderdeel van het pakket aan maatregelen om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen, dat het kabinet heeft aangekondigd op 21 april 2016.³ Dit pakket is in overleg met sociale partners tot stand gekomen. Daarnaast is het wetsvoorstel besproken met sociale partners en is de compensatieregeling uitgewerkt in overleg met sociale partners.

De leden van de VVD-, PvdA-, SP- ChristenUnie- en GroenLinks-fracties vragen op welke manier de monitoring van de eerste stap zal plaatsvinden, of de monitoring tijdig naar de Tweede Kamer kan worden gezonden, en de leden van de PvdA fractie vragen of daarbij de opleidingsgraad van jongeren wordt meegenomen.

¹ Kamerstukken II, 2014/15, 29544, nr. 602.

² Kamerstukken II, 2015/16, 29544, nr. 716.

³ Kamerstukken II, 2016/17, 29544, nr. 716.

Halverwege augustus 2018 zijn er gegevens beschikbaar over vier kwartalen ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid en –werkgelegenheid. Deze vier kwartalen zijn nodig om te kunnen corrigeren voor seizoenseffecten. Op dat moment zijn er gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de beroepsbevolking, de werkloosheid, de werkgelegenheid per sector, onderwijsdeelname en specifiek het aantal inschrijvingen voor leerwerkplekken in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) over het collegejaar 2017-2018. Deze gegevens geven een indicatie van de arbeidsmarktpositie van jongeren op dat moment, beïnvloed door de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon en de maatregelen die de negatieve arbeidsmarkteffecten beperken. Op dat moment kan worden bekeken of de ontwikkeling in deze indicatoren significant negatief afwijkt van de ontwikkelingen op de gehele arbeidsmarkt.

De leden van de VVD-fractie vragen welke aanvullende (sectorale) maatregelen de minister wil nemen als bij de monitoring van de effecten op de arbeidsmarktpositie van jongeren blijkt dat deze negatief zijn.

Als bij de monitoring van de eerste stap blijkt dat er op macro-niveau geen grote negatieve werkgelegenheidseffecten zijn, maar in een specifieke sector wel, zal op dat moment nader worden bekeken of er binnen de sector maatregelen mogelijk zijn om de knelpunten weg te nemen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er een uitzondering in het wetsvoorstel wordt opgenomen voor leerwerkplekken in de bbl in het mbo, maar dat de aanpassing van de minimumjeugdloonstaffel van 23 naar 21 jaar wel van toepassing zal zijn op de leerwerkplekken. Deze leden constateren dat de minister de loonkostenstijging voor werkgevers voor een deel wil compenseren via een aanspraak op het Lage-Inkomensvoordeel (LIV). De leden van de VVD-fractie vragen of de minister kan aangeven welk deel door het LIV zal worden gecompenseerd en of de minister inzichtelijk heeft om welk bedrag dit gaat.

De regering is voornemens de verhoging van de minimumjeugdloonstaffels niet van toepassing te laten zijn op leerwerkplekken in het kader van de bbl in het mbo, vanwege de rol die de bbl en daarbij horende leerwerkplekken vervullen bij een succesvolle start op de arbeidsmarkt. Het stapsgewijs verlagen van de leeftijdsgrens van 23 jaar naar 21 jaar zal evenwel wel van toepassing zijn op de leerwerkplekken in het kader van de bbl. Op deze manier is er wel een eenduidige leeftijd waarop jongeren recht hebben op het minimumloon voor volwassenen. Voor de leerwerkplekken van 21- en 22-jarigen kan er dan aanspraak worden gemaakt op het LIV, waardoor de loonkostenstijging met maximaal 2000 euro per jaar wordt gecompenseerd. Bij de eerste stap gaat de minimumjeugdloonstaffel met 15 procentpunt omhoog voor een 22 -jarige. Dat komt overeen met een stijging van het bruto minimumloon per jaar inclusief vakantiegeld van circa 2988 euro,⁴ waarvan maximaal 2000 euro gecompenseerd wordt via het LIV. Dat komt overeen met een compensatie van circa 2/3 van de brutoloonstijging. Bij de tweede stap gaat de minimumjeugdloonstaffel met 15 procentpunt omhoog voor een 21 -jarige. Ook dan is de compensatie via het LIV circa 2/3.

De leden van de SP-fractie, van de GroenLinks-fractie, van de CDA-fractie en van de D66-fractie vragen waarom er is gekozen voor verlaging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar, wat de leeftijdsgrenzen zijn in andere landen, en of er een verband lijkt te zijn tussen de hoogte van het jeugdloon en de leeftijd waarop deze afloopt en de hoogte van jeugdwerkloosheid. Bovendien vragen de leden van de SP-fractie in welke mate de verlaging van de leeftijd voor het minimumloon voor volwassenen en de verhoging van de staffels van de jeugdlonen ertoe bijdraagt dat de inkomenspositie van jongeren dusdanig versterkt wordt, dat dit leidt tot de mogelijkheid van het voeren van een zelfstandig huishouden voor jongeren vanaf 18 die een fulltime baan hebben.

Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is er sprake van een onvermijdelijke uitruil tussen enerzijds het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren en anderzijds het bevorderen van de werkgelegenheid en de scholingsdeelname van jongeren. De regering is van mening daarin een balans te hebben gevonden en kiest ervoor om de

⁴ Op basis van het minimumloon per 1 juli 2016 van € 1537,20 per maand.

leeftijd waarop het volledig wettelijk minimumloon geldt stapsgewijs te verlagen naar 21 jaar. Er is bewust gekozen om deze leeftijd niet verder te verlagen naar bijvoorbeeld 18 jaar, omdat dat grote negatieve werkgelegenheidseffecten zou hebben voor de groep jongeren.⁵ Het CPB schat deze effecten bij een verlaging naar 18 jaar op ongeveer 135 duizend personen. Daarnaast sluit de leeftijd van 21 jaar beter aan bij het einde van de onderhoudsplicht van ouders, de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden en zelfstandig een huishouden gaan voeren. Dit is ook te zien in de samenstelling van huishoudens. In 2015 woonde 86,2 procent van de 18-jarigen nog thuis, ten opzichte van 59,4 procent van de 21-jarigen.⁶

In de bijlage van de brief van 21 april jl. is een overzicht te vinden van de vormgeving van het minimumjeugdloon in de OESO landen. In veel landen, zoals België, Chili, Duitsland, Ierland, Luxemburg en Portugal, geldt het minimumloon voor volwassenen vanaf 18 jaar. In Australië, Frankrijk, Griekenland, Israël, Nieuw-Zeeland, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten ligt de grens voor het volwassenen minimumloon hoger.

Het effect van de hoogte van het minimumjeugdloon op de jeugdwerkloosheid in een land is niet één op één terug te zien in de werkloosheidcijfers in dat land. Empirisch onderzoek laat wel zien dat een hoger minimumloon een negatief effect heeft op de werkgelegenheid van jongeren, maar dat de werkgelegenheid ook afhankelijk is van andere factoren in een land.⁷

De leden van de SP-fractie en de leden van de D66-fractie vragen of aangeven kan worden of er een verschil bestaat tussen Nederland en Duitsland of de Verenigde Staten als het gaat om het te verwachten verlies aan werkgelegenheid, en of de regering op basis van de ervaringen in andere landen met een minimumloon vanaf 18 jaar kan inschatten wat het effect is op scholingsdeelname van een volledig wettelijk minimumloon vanaf 18 jaar.

In de CPB notitie over de werkgelegenheidseffecten van de aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon wordt kort stilgestaan bij de invloed van het wettelijk minimumjeugdloon op de scholingsbeslissing van jongeren. Een laag minimumjeugdloon geeft jongeren een prikkel om hun studie af te ronden en later meer te verdienen. Sommige jongeren breken hun opleiding af als zij in de arbeidsmarkt meer kunnen verdienen.⁸

In de notitie van het CPB over de werkgelegenheidseffecten van de aanpassing van het minimumjeugdloon⁹ wordt gerefereerd aan een publicatie van de OESO waaruit blijkt dat internationaal empirisch bewijs bevestigt dat een hoger minimum(jeugd)loon voor jongeren ontmoedigt om hun opleiding voort te zetten en een negatief effect heeft op de werkgelegenheid van jongeren.¹⁰ De OESO publicatie geeft aan dat de exacte omvang van de effecten echter niet van tevoren kan worden bepaald op basis van internationale literatuur, omdat deze effecten ook afhankelijk zijn van bijvoorbeeld loonprofielen en arbeidskosten die verschillen van land tot land.¹¹ Om de negatieve effecten op de scholingsbeslissing te beperken en negatieve werkgelegenheidseffecten tegen te gaan, kiest de regering ervoor om de minimumjeugdlonen onder de 18 jaar niet te verhogen.

De leden van de fractie van de SP vragen of aangeven kan worden in hoeveel procent van de leerwerkplekken sprake is van volledig (4 dagen per week) meedraaien als volwaardig werknemer.

⁵ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

⁶ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37620&D1=0-4&D2=0&D3=17-25&D4=20&HD=161110-1748&HDR=T&STB=G1,G2,G3>

⁷ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag; OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>

⁸ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

⁹ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

¹⁰ OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>

¹¹ OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>

Ook wordt gevraagd of er sprake kan zijn van ongelijkheid tussen iemand van 23 jaar in een bbl-baan en iemand van 22 jaar.

Het aantal uren onderwijs voor de bbl is wettelijk vastgelegd op minimaal 850 uren per studiejaar. Hiervan zijn er minimaal 200 voor les op school (begeleide onderwijsuren) en ten minste 610 uren voor les in de praktijk. In de meeste gevallen gaan deelnemers 1 dag naar school en 4 dagen aan het werk.¹² Uit onderzoek blijkt dat bbl-leerlingen gemiddeld 55% van het aantal dagen waarvoor zij salaris krijgen, productief werk verrichten.¹³

Uit de cao-rapportage van 2015 blijkt dat in 55 cao's van de in totaal 100 onderzochte grootste bedrijfstak- en ondernemings-cao's een bbl-opleidingsbepaling voor komt. Het betreft 74% van alle werknemers die onder een cao vallen. In 45 van de 100 onderzochte cao's komt geen bbl-bepaling voor. In 33 van de 55 cao's met een bbl-bepaling geldt dat het loon doorbetaald wordt gedurende de bbl-opleidingstijd: in 25 van deze 33 cao's is krachtens de cao de loondoorbetaling volledig en in 8 cao's (24%) is de loondoorbetaling gedeeltelijk.

Ten opzichte van 2010 is het percentage cao's met afspraken over (gedeeltelijke) loondoorbetaling gestegen van 25% naar 33%.

Het stapsgewijs verlagen van de leeftijd van 23 jaar naar 21 jaar is ook van toepassing op de leerwerkplekken in het kader van de bbl. Hierbij wordt geen uitzondering gemaakt tussen 22- en 23-jarigen.

De leden van de SP-fractie vragen of aangeven kan worden in welke mate het minimumjeugdloon-voordeel voor werkgevers noodzakelijk is en in welke mate de totale werkgelegenheidseffecten worden verminderd als gevolg van deze compensatie.

De regering heeft oog voor werkgelegenheidseffecten die zich door de voorgestelde aanpassing van het minimumjeugdloon kunnen voordoen. Daarom is een aantal aanvullende maatregelen genomen die bijdragen aan het verminderen van genoemde effecten, waarvan de compensatieregeling er één is. Doel van de compensatieregeling is om werkgevers tegemoet te komen in de verhoging van de loonkosten en daarmee ook de negatieve effecten op de werkgelegenheid voor jongeren te verminderen. Alle vier genoemde aanvullende maatregelen in de toelichting bij de nota van wijziging¹⁴ verminderen de toename van de loonkosten voor werkgevers en kunnen volgens het CPB de werkgelegenheidseffecten voor deze groep ten dele teniet doen.

De leden van de SP-fractie vragen welke relatie het instellen van het minimumjeugdloon-voordeel heeft met het verminderen van de arbeidsongeschiktheidstegemoetkoming voor Wajongeren, die in de begroting 2017 staat vermeld.

Er is geen relatie tussen het instellen van het minimumjeugdloon-voordeel met het verlagen van de Tegemoetkoming arbeidsongeschikten. Het minimumjeugdloon-voordeel, €100 miljoen per jaar, wordt namelijk volledig gefinancierd uit de verhoging van de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (aof-premie). Wel bestaat er een relatie tussen het aanpassen van het WMJL en het verlagen van de Tegemoetkoming arbeidsongeschikten. De aanpassing van het WMJL leidt tot een beperkte verhoging van de werkloosheid en voorts stijgt de Wajonguitkering voor jongeren onder de 23. In het eindbeeld komen de kosten uit op € 35 miljoen. Dekking vindt plaats uit de Tegemoetkoming arbeidsongeschikten, zoals vermeld in de hoofdlijnenbrief van 21 april 2016.

De leden van de CDA fractie vragen of de regering beducht is voor oplopende werkloosheid onder jong volwassenen als gevolg van deze aanpassing van het minimumloon. Zij vragen zich af of jongeren het risico lopen een potentieel hoger salaris voorgeschoteld te worden voor een baan die ze vervolgens niet meer krijgen.

¹² SER (2016) *Ontwerpadvies Toekomstgericht beroepsonderwijs deel 1*, Den Haag.

¹³ MKB-Nederland en Dijk12, *Beroepspraktijkvorming in het MBO*, april 2009.

¹⁴ Kamerstukken II, 2016/17, 34 573, nr. 5.

De regering heeft oog voor werkgelegenheidseffecten die zich door de voorgestelde aanpassing van het minimumjeugdloon kunnen voordoen. Daarom zijn een aantal aanvullende maatregelen genomen die bijdragen aan het verminderen van genoemde effecten. Ten eerste wordt de voorgestelde aanpassing stapsgewijs ingevoerd. Hierdoor temporeert de regering de loonkostenstijging voor werkgevers en wordt hen meer tijd gegeven te anticiperen op de aanpassingen van het wettelijk minimumjeugdloon. Daarnaast biedt de stapsgewijze invoering ruimte om effecten van de eerste stap te monitoren.

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 bbl-plekken 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.

Ten derde wordt een deel van de loonkostenstijging van 21- en 22-jarigen gecompenseerd door het LIV voor zover zij meer dan 1248 uur per kalenderjaar werken. Doordat de 21- en 22-jarigen die op wettelijk minimumjeugdloon-niveau verdienden, nu het volledige minimumloon gaan verdienen, komen zij in aanmerking voor 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. Jongeren onder de 21 jaar komen echter niet in aanmerking voor het LIV als zij op het wettelijk minimumjeugdloonniveau worden betaald. Bij de eerste verhoging geldt dit ook voor 21-jarigen.

Om werkgevers ook tegemoet te komen in de hogere loonkosten voor 18- tot en met 21-jarigen is een compensatieregeling vormgegeven in een nota van wijziging op het wetsvoorstel.¹⁵ Voor de compensatie wordt gebruik gemaakt van het instrumentarium van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). Doel van de compensatie is om werkgevers tegemoet te komen in de verhoging van de loonkosten en daarmee ook de negatieve effecten op de werkgelegenheid voor jongeren te verminderen.

Deze maatregelen verminderen de toename van de loonkosten voor werkgevers en kan volgens het CPB het werkgelegenheidseffect voor deze groep ten dele teniet doen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de mate van economische zelfstandigheid tussen 2004 en 2014 is gedaald. Deze leden vragen wat hiervan de oorzaak is, aangezien in deze periode geen aanpassingen aan het minimumjeugdloon hebben plaatsgevonden.

Uit de cijfers van het CBS blijkt dat het aandeel van de 20 tot 25-jarigen dat economisch zelfstandig is, is gedaald van gemiddeld 45,8 procent in 2004 naar 27,2 procent in 2014. De belangrijkste oorzaak van deze daling in economische zelfstandigheid is volgens het CBS de economische crisis. Voor jongeren geldt ook dat zij langer een opleiding volgen.¹⁶

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering signaleert dat in cao's steeds vaker afspraken op basis van opleiding en ervaring worden gemaakt, en minder op basis van leeftijd. Tegelijkertijd wijzen de aan het woord zijnde leden erop dat, zoals bijvoorbeeld in de CPB-studie 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2' staat, de lonen van Nederlandse werknemers in de leeftijd 25-35 veel lager liggen dan die van werknemers van pakweg 55 jaar. Ook in internationaal perspectief is dit verschil tussen jongeren en ouderen erg groot. De leden van de D66-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om de looncurve in samenwerking met sociale partners evenwichtiger te maken.

Werknemers in de leeftijdscategorie 45-55 jaar verdienen meer dan werknemers in de categorie 23-35 jaar. De eerste groep heeft meer ervaring, is verder in de carrière en heeft vaak ook hogere functies waar een hoger loon bij hoort. Het patroon, ouderen verdienen gemiddeld meer dan

¹⁵ Kamerstukken II, 2016/17, 34 573, nr. 5.

¹⁶ CBS (2015) *Opnieuw minder mannen economisch zelfstandig*.

jongeren is dan ook in alle landen terug te zien. Zoals aangegeven in het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers' dat op 7 juni is verstuurd naar uw Kamer¹⁷ zijn de looncurves in Nederland in internationaal perspectief vergelijkbaar met omliggende landen. Als we Nederland vergelijken met continentaal Europese landen, zoals Oostenrijk, Frankrijk, België en Duitsland, valt vooral op dat het loonprofiel in Nederland naar het einde van de loopbaan steeds vlakker wordt, terwijl dat in andere landen, zoals Oostenrijk, België en Frankrijk blijft stijgen.¹⁸ In vergelijking met de VS, VK, Japan en Denemarken lopen de lonen in Nederland wel steiler op met de leeftijd en blijven ze langer doorstijgen zoals het CPB aangeeft.¹⁹

Het is aan werkgevers en werknemers om samen, op zowel sector als individueel niveau, afspraken te maken. De regering is blij met de ontwikkeling dat in steeds meer cao's afspraken worden gemaakt op basis van opleiding en ervaring gemaakt, in plaats van ervaringsjaren.

De Stichting van de Arbeid geeft in de Beleidsagenda 2020 aan "het loongebouw tegen het licht te houden om te bezien of sprake is van niet objectief te rechtvaardigen verschillen tussen ouderen en jongeren. Indien dit het geval is, ligt het voor de hand om deze verschillen aan te passen door een herschikking aan te brengen in het integrale arbeidsvoorwaardenpakket".²⁰

De leden van de D66-fractie vragen of de regering inzicht heeft in de inkomensverdeling onder jongeren tussen 18 en 23 jaar. Hoeveel van de werkende jongeren verdienen het minimumloon en hoeveel krijgen reeds een hoger salaris dan het minimumloon?

In de notitie van het CPB over de werkgelegenheidseffecten van de aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon is ook de inkomensverdeling van jongeren weergegeven.²¹ Het CPB laat de "spike" zien per leeftijd: het aandeel van de jongere beroepsbevolking dat een loon verdient dat ten hoogste gelijk is aan het wettelijk minimumjeugdloon.

Tabel: 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: CPB (2015).

De leden van de D66-fractie maken uit het wetsvoorstel op, dat twee jaar na inwerkingtreding van de verlaging van de minimumloonleeftijd naar 22 jaar, deze leeftijd automatisch naar 21 jaar wordt

¹⁷ Kamerstukken II, 2015/16, 29 544, nr. 724.

¹⁸ OECD (2006) Live Longer, Work Longer, blz 66 (figuur 3.4)

¹⁹ CPB (2016), Kansrijk Arbeidsmarkt Beleid II, blz 106 (figuur 2.12).

²⁰ Beleidsagenda 2020, Stichting van de Arbeid:

<http://www.stvda.nl/nl/thema/arbeidsmarkt/beleidsagenda%202020.aspx>.

²¹ CPB (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag.

verlaagd. Deze leden geven aan dat de regering eerder schreef dat, indien er sprake is van aanzienlijke negatieve effecten op de werkgelegenheid van jongeren, de stap naar 21 jaar niet zal worden gezet. Zij vragen op welke manier deze verdere verlaging dan niet doorgang vindt en of in dat geval een nieuw wetsvoorstel nodig is om de verdere verlaging naar 21 jaar geen doorgang te laten vinden. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering heeft gekozen voor een tussenstap in de verlaging van de leeftijd waarop recht ontstaat op het WML en vragen de regering aan te geven hoe deze verschilt van de gewone mogelijkheid van tussentijdse aanpassing.

In artikel X van het wetsvoorstel is de stapsgewijze verlaging geregeld van de leeftijd waarop met recht heeft op het volwassen wettelijk minimumloon naar 21 jaar. Deze verlaging vindt automatisch plaats, twee jaar na inwerkingtreding van de eerste verlaging van de leeftijd naar 22 jaar. Er dient inderdaad een wetsvoorstel te worden ingediend om deze verdere verlaging geen doorgang te laten vinden. Zoals in antwoord op vragen van de VVD is aangegeven, zijn in augustus 2018 gegevens beschikbaar om de eerste stap te monitoren en eventuele verdere stappen te ondernemen.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het juist zien dat de uitzondering voor de bbl alleen geldt voor de verhoging van de staffels voor de leeftijden van 18 tot 20 jaar en niet voor de verlaging van de leeftijdsgrens, waarom daarvoor is gekozen, en wat het te verwachten effect is op het aantal bbl-plaatsen.

Het klopt dat het stapsgewijs verlagen van de leeftijd van 23 jaar naar 21 jaar ook van toepassing is op de leerwerkplekken in het kader van de bbl. Op deze manier is er wel een eenduidige leeftijd waarop jongeren recht hebben op het minimumloon voor volwassenen. 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. In de CPB notitie over lonen van bbl-leerlingen en het wettelijk minimumjeugdloon wordt beschreven dat met de uitzondering de leerwerkplekken voor 18-, 19- en 20-jarigen aantrekkelijker worden voor werkgevers. Dit kan het aanbod van leerwerkplekken verhogen. Deze stijging kan worden gedempt doordat bbl-leerlingen die gedurende hun bbl-periode 21 of 22 worden wel het minimumloon voor volwassenen gaan verdienen. Per saldo is het effect van de uitzondering op het aantal ingevulde bbl-plekken naar verwachting beperkt.²²

De leden van de D66-fractie vragen wat het effect is op de hoogte van het LIV nu ook werknemers van 22 en 21 jaar er onder komen te vallen en wat hiervan de werkgelegenheidseffecten zijn. In dat licht vragen zij tevens waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het budget van het LIV te verhogen en wat hiervan de budgettaire effecten zouden zijn.

De hoogte van het LIV wordt niet aangepast naar aanleiding van de wijziging in het minimumjeugdloon. Het budget voor het LIV wordt wel opgehoogd. Het kabinet en de sociale partners zijn namelijk overeengekomen dat de benodigde financiering van het LIV voor 22-jarigen (eerste stap) wordt gevonden in een verhoging van de aof-premie. Daarvan wordt €10 miljoen ingezet voor extra aanspraak op het LIV-budget door 22-jarigen. Indien op enig moment blijkt dat de voorziene tegemoetkomingen leiden tot een hoger (of lager) budgettair beslag dan kunnen de tegemoetkomingen aangepast worden om langs die manier te borgen dat het budgettaire beslag van de tegemoetkomingen in de pas blijft lopen met de ramingen, net als bij het reguliere LIV. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dient hiervoor een ministeriële regeling op grond van artikel 6.1 van de huidige Wtl vast te stellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de wijziging in het minimumjeugdloon inderdaad bedoeld is ter ondersteuning van jongeren die voor hun 23ste met een startkwalificatie de arbeidsmarkt opgaan en zelfstandig in hun levensonderhoud moeten of willen voorzien. Zij vragen daarnaast of de regering ook andere maatregelen heeft overwogen.

²² CPB (2016) *Lonen van bbl-leerlingen en het wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

Het versterken van de inkomenspositie van jongeren is een van de redenen waarom de regering er voor kiest het minimumjeugdloon aan te passen. Daarnaast wordt met de wijzigingen van de WML recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren, en sluit de leeftijd van 21 jaar aan bij de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden. Ook is de leeftijdsgrens van 21 jaar minder afwijkend in internationaal perspectief.

Met de aanpak jeugdwerkloosheid zijn er ook andere maatregelen genomen om de arbeidsmarktpositie van jongeren te versterken. Om deze jongeren meer kansen te bieden zet het kabinet, zoals aangekondigd in de brief van 29 november 2015,²³ in op het matchen van jongeren op werk, het stimuleren van loopbaanleren en de City Deal.

De leden van de GroenLinks fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat dat 25% van de jongeren van 21 en 22 jaar een eenpersoonshuishouden vormen. Zij vragen hoeveel jongeren van 18, 19 en 20 jaar nu een eenpersoonshuishouden vormen en hoeveel dat is ten opzichte van 1995.

Onderstaande tabel laat zien dat in 2015 respectievelijk 9,2 procent; 17 procent en 22,1 procent van de 18, 19 en 20-jarigen in huishoudens, eenpersoonshuishoudens waren.

Tabel: aandeel eenpersoonshuishoudens in totaal aantal huishoudens, in de jaren 1995 en 2015.

Leeftijd	1995	2015
18	6,5%	9,2%
19	11,3%	17,0%
20	15,3%	22,1%
21	18,7%	24,8%
22	21,1%	26,1%

Bron CBS Statline, geraadpleegd op 09-11-2016.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er meer voorbeelden zijn van cao's waarin de jeugdloonschalen zijn geschrapt.

Uit de cao-rapportage 2015 blijkt dat in 58 van de 98 cao's er nog een vakvolwassen leeftijd is (18 jaar (2x), 21 jaar (11x), 22 jaar (13x) of 23 jaar (32x)). De vakvolwassenleeftijd is de laatste jaren afgeschaft in de cao's voor de architecten, contractcatering, Philips, primair onderwijs, schilders, soc. verzekeringsbank, universitaire medische centra en verpleeg-, verzorgingshuizen en de thuiszorg. In enkele cao's is de vakvolwassenleeftijd geleidelijk naar beneden bijgesteld: bloemen groothandel (23 naar 21 jaar), recreatie (22,5 naar 22 jaar).

In 51 van de 98 cao's komen nog jeugdlonen voor (15 jaar (22x), 16 jaar (18x), 17 jaar (4x), 18 jaar en ouder (7x)). In de cao voor Ikea zijn de lonen voor 16 en 17 jarige verdwenen, bij Albert Heijn is de specifieke loonschaal voor een 18 jarige afgeschaft, bij de bloemen groothandel, metaal & techniek (3 cao's), en hoveniers de loonschaal voor een 15 jarige, bij de metalektro is de loonschaal voor 18 jaar vervallen, bij de textielverzorging is de loonschaal voor een 18 en 19 jarige vervallen, en voor de reisbranche zijn de leeftijdschalen omgezet naar aanloopschalen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarop de conclusie is gebaseerd dat een hoger loon het voor deze groep (jonger dan 18 jaar) mogelijk aantrekkelijk zou maken om te gaan werken in

²³ Kamerstukken II: 2015–2016, 29544, nr. 674.

plaats van onderwijs te volgen. Zij vragen of het overwogen is om het minimumjeugdloon voor jongeren onder de 18 jaar in meer of mindere mate te verhogen.

In de CPB notitie over de werkgelegenheidseffecten van de aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon wordt kort stilgestaan bij de invloed van het wettelijk minimumjeugdloon op de scholingsbeslissing van jongeren. Een laag minimumjeugdloon geeft jongeren een prikkel om hun studie af te ronden en later meer te verdienen. Sommige jongeren breken hun opleiding af als zij in de arbeidsmarkt meer kunnen verdienen. Internationaal empirisch bewijs bevestigt dat een hoger minimum(jeugd)loon jongeren ontmoedigt om hun opleiding voort te zetten. Twee recente empirische studies voor Nieuw-Zeeland bevestigen dat verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon negatieve gevolgen heeft voor de scholing van jongeren.²⁴ Het CPB heeft op verzoek van het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de werkgelegenheidseffecten van acht verschillende varianten tot aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon. In een aantal van deze varianten wordt ook het minimumjeugdloon voor jongeren onder de 18 jaar in meer of mindere mate verhoogd. Dit leidt tot aanzienlijk grotere negatieve werkgelegenheidseffecten voor deze groep. Om negatieve effecten op de scholingsbeslissing te beperken en negatieve werkgelegenheidseffecten tegen te gaan, heeft de regering besloten om de minimumjeugdloonen onder de 18 jaar niet te verhogen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het kabinet de relatieve concurrentiepositie van een 17-jarige ziet ten opzichte van een 18-jarige of een 21-jarige, als de minimumjeugdloonen voor jongeren onder 18 jaar ongewijzigd laag blijven. Zij vragen hoe groot het kabinet het risico inschat dat werkgevers vooral 16- en 17-jarigen aannemen en ontslaan zodra zij 18 jaar worden.

Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is er sprake van een onvermijdelijke afruil tussen enerzijds het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren en anderzijds het bevorderen van de werkgelegenheid en de scholingsdeelname van jongeren. De regering heeft ervoor gekozen om de leeftijd waarom het wettelijk minimumloon voor volwassenen in gaat te verlagen naar 21 jaar en de staffels van jongeren van 18, 19 en 20 jaar aan te passen, om de inkomenspositie van jongeren die de arbeidsmarkt op gaan te versterken. Om de negatieve werkgelegenheidseffecten te beperken is ervoor gekozen de staffels onder de 18 jaar niet aan te passen. Gevolg hiervan is dat de stappen per jaar tussen 17 en 21 jaar wat groter zijn, maar dat de inkomenspositie van werkende jongeren wel wordt versterkt terwijl de negatieve werkgelegenheidseffecten worden beperkt.

Voorts merken de leden van de GroenLinks-fractie op dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat 'een aanzienlijk deel van de leerwerkplekken in het mbo wordt bezet door jongeren onder de 23 jaar': in 2014-2015 ruim de helft. Zij vragen of kan worden aangegeven hoeveel van deze leerwerkplekken werden bezet door jongeren onder de 21 jaar en hoeveel 21- en 22-jarigen een mbo opleiding volgden.

Onderstaande tabel geeft het aantal inschrijvingen weer op 1 oktober 2015 per leeftijd voor mbo-bbl opleidingen. Het aantal leerwerkplekken van jongeren onder de 21 jaar ligt op ruim 40 duizend. Er zijn 13,5 duizend 21- en 22-jarigen met een bbl-plek.

Tabel: Ingeschreven mbo bbl-leerlingen op 1 oktober 2015 naar leeftijd

Leeftijd	Mbo bbl leerlingen
15 jaar	6

²⁴ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

16 jaar	2699
17 jaar	8046
18 jaar	10151
19 jaar	10218
20 jaar	9071
21 jaar	7370
22 jaar	6132

Bron CBS Statline, geraadpleegd op 09-11-2016.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of werkgevers onderscheid maken bij het aannemen van jongeren voor bbl-plekken tussen leerlingen jonger of ouder dan 23 jaar, omdat de loonkosten verschillend zijn.

Er is geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat werkgevers onderscheid maken bij het aannemen van jongeren voor bbl-plekken tussen leerlingen jonger of ouder dan 23 jaar. Het is wel zo dat een aanzienlijk aantal van de bbl-leerlingen 23 jaar of ouder is: ruim 45%²⁵. In de CPB notitie over lonen van bbl-leerlingen en het wettelijk minimumjeugdloon wordt wel aangegeven dat met de uitzondering op de verhoging van het minimumjeugdloon, de leerwerkplekken voor 18-, 19- en 20-jarigen aantrekkelijker worden voor werkgevers. Dit kan het aanbod van leerwerkplekken verhogen. Deze stijging kan worden gedempt doordat bbl-leerlingen die gedurende hun bbl-periode 21 of 22 worden wel het minimumloon voor volwassenen gaan verdienen. Per saldo is het effect van de uitzondering op het aantal ingevulde bbl-plekken naar verwachting beperkt.²⁶

De leden van de GroenLinks fractie vragen in hoeveel cao's is geregeld dat jongeren op een bbl-plek het cao-loon verdienen.

Uit de cao-rapportage van 2015 blijkt dat in 55 cao's van de in totaal 100 onderzochte grootste bedrijfstak- en ondernemings-cao's, behorend tot de steekproef van cao's die SZW hanteert bij cao-onderzoek (hieronder vallen bij benadering in totaal 85% van de werknemers onder een cao), een bbl-opleidingsbepaling voor komt. Het betreft 74% van alle werknemers die onder een cao vallen. In 45 van de 100 onderzochte cao's komt geen bbl-bepaling voor.

3 Minimumloon bij betaling op basis van stukloon

De leden van de VVD-fractie vragen nader in te gaan op het advies van de Raad van State en de mogelijke gevolgen van het voorstel op sectoren waarbij de uitvoering van de werkzaamheden in veel gevallen volledig buiten het zicht van de werkgever plaatsvinden. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de situatie wanneer een werkgever weinig zicht heeft op de (duur van de) werkzaamheden die worden uitgevoerd. Voorts wijzen de leden van de fractie van de PvdA erop dat volgens de Raad van State de voorgestelde wijziging met betrekking tot het stukloon tot nieuwe knelpunten kan leiden voor bepaalde sectoren. Ook vragen deze leden of voor de sector dagbladbezorging kan worden toegelicht waarom de knelpunten van de Raad van State niet worden gedeeld. Aansluitend zien de leden van de D66-fractie, evenals de Raad van State, moeilijkheden voor een betrouwbare tijdsregistratie bij thuiswerk of werk op afstand, bijvoorbeeld in de krantenbezorging. Zij vragen hoe de regering hiervoor een betrouwbare tijdsregistratie zonder veel administratieve lasten haalbaar acht. De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast

²⁵<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71450ned&D1=0&D2=0&D3=0,2-26&D4=10&D5=0&D6=0&D7=1&HD=161110-1646&HDR=G1,T,G4,G6,G5&STB=G3,G2>

²⁶ CPB (2016) *Lonen van bbl-leerlingen en het wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

waarom volgens de regering uit de wettelijke verplichtingen inzake arbeids- en rusttijden geconcludeerd kan worden dat werkgevers zicht hebben op de productiviteit van de werknemer. Zij constateren dat met het naleven van de wettelijke verplichtingen niet automatisch vastgesteld hoeft te kunnen worden hoeveel tijd daadwerkelijk met de uitvoering van werkzaamheden gemoeid is. Deze leden vragen nader in te gaan op het feit dat de aard van de werkzaamheden en de vrijheden die daaraan inherent zijn een gebrek aan zicht bij de werkgever kunnen meebrengen.

De regering stelt vast dat de Raad van State onderschrijft dat stukloonbetaling in de praktijk tot veel discussies leidt wegens het ontbreken van een concrete, meetbare en verifieerbare norm om vast te stellen of de gehanteerde prestatienorm redelijkerwijs tot uitbetaling van ten minste het wettelijk minimumloon leidt. De Raad van State concludeert tevens dat met het wetsvoorstel een aantal geconstateerde misstanden zal kunnen worden weggenomen. Wel wijst de Raad van State erop dat bij werkzaamheden waarbij de werkgever geen direct zicht heeft op de hoeveelheid tijd die de werknemer heeft besteed aan de werkzaamheden de voorgenomen wijziging van de stukloombepaling forse consequenties heeft voor de werkgever en een vergaande doorkruising van werkprocessen betekent.

In het Raad van State-advies wordt verondersteld dat ingeval de werkgever weinig of geen zicht heeft op de uitvoering van de werkzaamheden, bijvoorbeeld buiten afgebakende bedrijfsruimtes, er niet of nauwelijks toezicht mogelijk is op productiviteit en arbeidstijden. Dat is niet helemaal terecht. In veel sectoren is op afstand werken in welke vorm dan ook dagelijkse praktijk, ook als sprake is van beloning naar tijdruimte. Bij bijvoorbeeld pakketbezorging, thuiszorg en in de schoonmaak is 'tijdschrijven' al gewoonte of goed te organiseren en is de ruimte voor de werknemer om zelf zijn werkzaamheden in te richten beperkt. Bij het bezorgen van folders is die ruimte voor de werknemer er in de regel wel en zal een werkgever dus maatregelen moeten treffen om het daadwerkelijke aantal gewerkte uren te kunnen verifiëren. In feite gaat het dan om maatregelen om toezicht te kunnen houden op de uitvoering van de werkzaamheden. Daar kunnen kosten aan verbonden zijn. Uiteindelijk is het een politieke wegging of de benodigde extra handelingen (en kosten) voor werkgevers opwegen tegen de gewenste extra bescherming van werknemers en het tegengaan van verdringing en concurrentievervalsing door onderbetaling.

Voorts wijst de regering erop dat op grond van artikel 18b, tweede lid, onderdeel c, van de Wml de werkgever bescheiden dient te verstekken aan de toezichthouder waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt. Deze verplichting geldt ook wanneer naar stukloon wordt beloond. 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 normale arbeidsduur. Tot deze tijd worden, net als de situatie wanneer het loon naar tijdruimte wordt bepaald, ook gerekend de zogenoemde leegloopuren die voor risico van de werkgever komen. De duur van de arbeidstijd is derhalve bepalend voor het stukloon op minimumloonniveau en niet de productiviteit van de werknemer.

Met betrekking tot de registratie van de arbeidstijd kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de registratie van de arbeidstijd op grond van de Arbeidstijdenwet (Atw). In artikel 4:3, eerste lid, van de Atw is de verplichting van de werkgever opgenomen om een deugdelijke registratie te voeren voor de arbeids- en rusttijden, waardoor het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Atw mogelijk is. Deze formulering maakt, dat in ieder geval aangegeven moet zijn welke werknemer op een bepaald tijdstip met de arbeid begint, wanneer hij die arbeid heeft beëindigd en de daartussen gelegen pauzes. Het gaat bij deze verplichting om de feitelijk gewerkte uren en de feitelijk genoten rust. Deze leden hebben gelijk als wordt gesteld dat hiermee niet ook de productiviteit van een werknemer kan worden vastgesteld.

Meer in het bijzonder met betrekking tot de dagbladbezorging merkt de regering op dat in het algemeen sprake is van een korte tijdsspanne waarin de werkzaamheden dienen plaats te vinden. De werkzaamheden vangen aan op het moment dat de bezorger zich meldt op het distributiepunt om de dagbladen in ontvangst te nemen. Dit moment is eenvoudig te registreren. Daarnaast geldt dat de dagbladen voor een bepaald tijdstip bezorgd moeten zijn, bijvoorbeeld om 7 uur 's ochtends

of 18 uur 's avonds. Is deze bezorging niet op tijd dan zullen abonnees dat in de regel melden bij de uitgever. Ook het einde van de werkzaamheden zal daarmee in beeld kunnen zijn. In vergelijking tot het bezorgen van folders is de ruimte voor de werknemer om zelf zijn werkzaamheden in te richten aldus beperkter en zal een werkgever weinig aanvullende maatregelen hoeven te treffen om het daadwerkelijke aantal gewerkte uren te kunnen verifiëren.

De leden van de VVD-fractie ontvangen signalen vanuit de eerder genoemde sectoren, i.c. de dagblad- en pakketbezorgers, dat de voorgestelde wijziging tot complicaties kan leiden in de uitvoering binnen deze sector, met als gevolg mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten. Zij vragen of nader kan worden ingegaan op de zorgen van deze sectoren en of bereidheid bestaat om tot een oplossing voor deze sectoren te komen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de regering uitgebreid ingegaan op de werkgelegenheidseffecten van het wetsvoorstel, in het bijzonder ook voor zover deze het gevolg zijn van het wijzigen van de stukloonbepaling. Zoals daarbij aangegeven heeft de regering het CPB gevraagd om de arbeidsmarkteffecten van de maatregelen rondom het betalen op basis van stukloon inzichtelijk te maken. 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 lage productiviteit lastiger kan zijn om werk te vinden. Daarnaast merkt het CPB echter ook op, dat beroepen waarbij betaling op basis van stukloon plaatsvindt vaak plaatsgebonden diensten betreffen. Vervanging door technologie of verplaatsing naar het buitenland is daardoor moeilijk. De bezorging van dagbladen en pakketten behoren bij uitstek tot de werkzaamheden waarvoor dit geldt. Dit in beschouwing nemend voorziet de regering dan ook geen substantiële werkgelegenheidseffecten in deze sectoren ten gevolge van de voorgestelde wijziging van de stukloonbepaling en acht het om die reden dan ook niet noodzakelijk om aparte maatregelen te treffen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de sectoren die geraakt worden door het voorstel op het stukloon, bijvoorbeeld de pakketbezorgers, voldoende tijd hebben voor de implementatie van de nieuwe wettelijke norm in de uitvoering. Zij vragen of er voldoende tijd zit tussen aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel en het moment van inwerkingtreding van het voorstel. De leden van de D66-fractie merken in dit verband op dat zij signalen krijgen van werkgevers die veel met stukloon werken, dat zij zich genoodzaakt zien om door deze wetswijziging de manier van aansturing van hun werknemers te wijzigen, en dat zij de beoogde invoeringsdatum van 1 juli 2017 te krap achten om dit zorgvuldig te kunnen doen. Zij vragen of de regering deze bezwaren kent en mogelijkheden ziet om hieraan tegemoet te komen, bijvoorbeeld door voor dit deel van het wetsvoorstel een latere invoeringsdatum te overwegen. Ook vragen de leden van de D66-fractie op welke wijze werkgevers die veel met stukloon werken betrokken worden bij de implementatie.

De regering meent dat werkgevers in de sectoren die te maken zullen krijgen met de wijziging van de stukloonbepaling voldoende tijd hebben om zich op die wijziging voor te bereiden. Het wetsvoorstel is op 17 oktober 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer en sindsdien openbaar. Vanaf dat moment hebben de werkgevers zicht op de mogelijke gevolgen van de wetswijziging voor hun bedrijfsvoering. Bij een spoedige behandeling van het wetsvoorstel hebben deze werkgevers tijdig definitieve zekerheid over de nieuwe wetgeving. Ten aanzien van de pakketbezorgers is daarnaast relevant dat het gebruikelijk is dat zij registreren hoe laat pakketten worden bezorgd of het in ontvangst nemen laten aftekenen. Ook de route die zij afleggen is bekend. Op deze wijze zijn bijvoorbeeld de werktijden vrij eenvoudig te registreren en te beoordelen. De regering gaat er dan ook vanuit dat deze sector in staat zal zijn om op tijd de benodigde aanpassingen te doen die voortvloeien uit de onderhavige wijziging van de stukloonbepaling.

Verder merkt de regering op dat voor de invoering van deze aanpassing met sociale partners gesproken zal worden over de gevolgen van deze aanpassing en hoe de handhaving zal gaan plaatsvinden. Ook zal er een klankbordgroep worden ingesteld waarvoor onder andere werkgevers die met stukloon werken, zullen worden uitgenodigd. Ten slotte zal ook tijdig een

voorlichtingscampagne worden opgesteld. Met deze maatregelen acht de regering de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2017 redelijk.

De leden van de fractie van de SP vragen of de mening wordt gedeeld dat in die gevallen waar stukloon betaald wordt, de mogelijkheid om in theorie minder uren uit te betalen dan er daadwerkelijk gewerkt wordt, omdat een norm niet gehaald wordt, nog steeds kan zorgen voor een loon onder het WML. Zij vragen hoe hierop zal worden gehandhaafd.

Met de voorgenomen wijziging van artikel 12 van de WML wordt geregeld dat bij betaling van stukloon per gewerkt uur tenminste het wettelijk minimumloon moet worden uitbetaald. De werkgever is op grond van artikel 18b van de wet verplicht aan de toezichthouder bescheiden te overhandigen die nodig zijn om de naleving van de wet te controleren. Daarbij behoort ook de verplichting om een overzicht van de gewerkte uren te overleggen. Het is altijd mogelijk dat de werkgever al dan niet moedwillig een onjuiste urenadministratie bijhoudt. Dat staat echter los van de vraag of tijdloon of stukloon wordt uitbetaald. Ook als de werknemer voor de gewerkte tijd wordt uitbetaald kan de werkgever niet alle gewerkte uren in de administratie opnemen en op die manier verhullen dat hij feitelijk onderbetaald. Bij het toezicht op de naleving van de WML worden door de Inspectie SZW naast een onderzoek van de administratie ook werknemers gehoord. Daarbij komen ook de werktijden aan de orde. Als daaruit signalen voortkomen van niet verloonde uren dan is dat reden voor nader onderzoek. Bij gebleken onderbetaling zal dan een bestuurlijke boete worden opgelegd en dient achterstallig loon nabetaald te worden op straffe van een dwangsom. Als de werkgever weigert het juiste aantal uren te overleggen, volgt de maximale (dus hoge) boete op grond van artikel 18b, tweede lid, WML. Dan kan de onderbetaling immers niet berekend worden. De Inspectie SZW kan de werkgever dan ook niet verplichten de werknemers na te betalen. Werknemer en vakbonden kunnen eventueel een civiele procedure starten om nabetaling te eisen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom niet gekozen is voor het afschaffen van stukloon.

Stukloon is in een aantal sectoren een gangbare wijze van beloning die ook in de praktijk vaak goed werkt. Stukloon stimuleert werknemers in hun werk, omdat zij de mogelijkheid hebben om extra te verdienen door een flinke productie te leveren. Voor werkgevers geldt dat zij minder zicht hoeven te houden op hun werknemers vanuit de gedachte dat de werknemer zelf zijn productie op peil houdt om inkomen te genereren. Stukloon als zodanig kan dus een acceptabele wijze van beloning zijn. De regering wil echter wel voorkomen dat stukloon wordt gebruikt voor stelselmatige onderbetaling en daarmee leidt tot oneerlijke concurrentie tussen werkgevers.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de minister niet in dit wetsvoorstel al een uniform wettelijk minimumuurloon heeft voorgesteld.

Zoals aangegeven in de brief van 21 april jl. welke aan uw Kamer is verstuurd,²⁷ is aangekondigd dat het kabinet de mogelijkheid onderzoekt om een uniform minimumuurloon in te voeren, maar daarvoor meer tijd neemt om tot een zorgvuldig voorstel te komen. De invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon vergt zorgvuldigheid, juist omdat de WML sinds de invoering ervan in 1969 geconstrueerd is rondom de normale arbeidsduur (NAD), die per sector kan verschillen.

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat iedereen met een normaal werktempo het minimumloon moet kunnen verdienen. Zij hebben daarom begrip voor dit deel van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd achten deze leden het goed mogelijk dat werkgevers die op basis van stukloon werken, door dit wetsvoorstel zullen kiezen voor de inzet van zzp'ers. Zij denken bijvoorbeeld aan de pakketbezorging, waarvoor in het kader van de wet DBA reeds een modelovereenkomst is goedgekeurd. In dat geval zou het wetsvoorstel niet het beoogde effect hebben. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

²⁷ Kamerstukken II, 2015/16, 29544, nr. 716.

De regering wijst er ten eerste op dat de aard en omstandigheden van het werk bepalen of een arbeidsrelatie valt onder een modelovereenkomst. Het is dus niet zonder meer mogelijk om te kiezen voor de inzet van zzp'ers, waar eerder sprake was van werknemers. De WML geldt in beginsel voor arbeidsovereenkomsten, omdat de regering een minimumbeloning wenselijk acht in die gevallen waar persoonlijke arbeid onder gezag wordt geleverd. Tevens geldt het ook al voor bepaalde overeenkomsten van opdracht.

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak de Inspectie SZW in de periode 2012-2016 heeft geconstateerd dat er sprake was van onderbetaling bij werkgevers die stukloon hanteren. Ook vragen deze leden hoe vaak er een vermoeden was van onderbetaling, waarbij de Inspectie SZW dit niet hard kon maken.

Zoals in de memorie van toelichting in hoofdstuk 3.1 is aangegeven, is de handhaving van de WML ten aanzien van stukloon problematisch. De werkgever dient een norm te hebben op basis waarvan werknemers redelijkerwijze het WML kunnen verdienen. Op deze norm zijn veel factoren van invloed. Daarom is het voor de Inspectie over het algemeen niet mogelijk om vast te stellen of die norm redelijk is. Hierdoor kan de Inspectie in de praktijk niet vaststellen of, en zo ja hoeveel, er op individueel niveau onderbetaald is. Vandaar dat de Inspectie in de periode van 2012-2016 in formele zin geen gevallen van onderbetaling heeft geconstateerd. Vermoedens van onderbetaling worden niet geregistreerd, maar dat betekent niet dat ze er niet zijn. Dat is ook een belangrijke reden voor de wijzigingen in het onderhavig wetsvoorstel die zien op stukloon.

De leden van de D66-fractie merken op dat er werknemers zijn die op basis van stukloon werken, die niet in het tempo willen werken waarmee zij het wettelijk minimumloon verdienen, maar wel graag actief zijn en op die manier een extraatje willen verdienen, bijvoorbeeld ouderen. Zij verliezen door dit wetsvoorstel die mogelijkheid. Zij vragen welke mogelijkheden de regering ziet om dit alsnog te behouden.

Voor de regering staat voorop dat ieder die arbeid verricht voor een ander daarvoor een maatschappelijk aanvaardbare beloning ontvangt. Dat is het wettelijk minimumloon. Met de wijziging van de stukloonbepaling regelt de regering dat ook degenen die op stukloonbasis werken minimaal het wettelijk minimumloon ontvangen. Daartegenover staat dat het, nu beloning op tenminste het niveau van het wettelijk minimumloon verzekerd is, naar de mening van de regering niet onredelijk is om van de werknemer te verwachten dat hij zijn werk in een goed tempo uitvoert en de vrijheid die hij heeft om zijn werk naar eigen inzicht in te richten niet zodanig invult dat hij er meer tijd voor gebruikt dan nodig is. Of het daarbij gaat om iemand die werkt ten behoeve van een bijverdienste is niet relevant ten aanzien van het wettelijk minimumloon. Het al dan niet beschouwen van de beloning als bijverdienste is overigens ook geen hanteerbaar criterium voor de handhaving ter voorkoming van oneerlijke concurrentie tussen werkgevers, evenmin als het al dan niet vrijwillig in een lager tempo werken dat is. Het is aan de betrokken werknemer om een passende baan te verwerven waarbij hij kan en wil voldoen aan de verwachtingen die aan hem worden gesteld.

De leden van de D66-fractie lezen dat loonkostensubsidie en het LIV ook van toepassing zijn bij het werken op basis van stukloon. Tegelijkertijd is loonkostensubsidie niet van toepassing bij overeenkomsten van opdracht en geldt voor het LIV een urengrens die bij veel stukloon niet gehaald zal worden. De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering toch denkt te voorkomen dat banen die geschikt zijn voor bijvoorbeeld mensen met een beperking en ouderen, niet meer zullen worden aangeboden aan deze groep, omdat werkgevers het niet aandurven hen vanwege mindere productiviteit in dienst te nemen.

Om te stimuleren dat werkgevers banen aanbieden aan werknemers met een mindere productiviteit kunnen zij gebruik maken van een aantal instrumenten, zoals loonkostensubsidie, premiekorting en no-riskpolis. Loonkostensubsidie kan worden ingezet als sprake is van een werkgever die iemand in dienst neemt met een arbeidsbeperking die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Daarbij compenseert de loonkostensubsidie de werkgever juist voor de mindere productiviteit vergeleken met een werknemer zonder beperking bij een loon op WML-

niveau. De mindere productiviteit wordt daarbij vastgesteld op de werkvloer. Als een overeenkomst van opdracht is gesloten tussen een opdrachtgever en een bedrijf dat de opdracht uitvoert, kan het bedrijf dat de opdracht uitvoert loonkostensubsidie ontvangen voor werknemers die zij in dienst hebben met een arbeidsbeperking mits zij tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren. Het LIV is een bedrag per verloond uur met een maximum van 2000 euro per jaar en bedoeld om werkgevers te stimuleren deze mensen een baan aan te bieden. Het LIV is niet noodzakelijkerwijs bedoeld voor mensen met een verminderde productiviteit maar voor mensen met een substantiële baan (tenminste 1248 uur bij dezelfde werkgever in het betreffende kalenderjaar) en een gemiddeld uurloon tussen 100% en 125% van het minimumloon en dus niet van toepassing bij beloning op basis van stukloon (niet naar tijdruimte).²⁸

De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre de essentie van stukloon door het voorstel nog recht gedaan wordt, hoezeer zij de wens begrijpen om het minimumloon ook bij deze werkzaamheden beter te garanderen. Naar de mening van deze leden kenmerkt het stukloon zich door het vooraf bepalen van een redelijk loon, vooral vanwege het gebrek aan zicht op de uitvoering van de werkzaamheden en de vrijheden die hieraan verbonden zijn. De bepaling van het stukloon heeft daarbij ondanks de redelijke aannames die eraan ten grondslag dienen te liggen een fictief karakter, dat zowel voor werkgevers als werknemers risico's kan bevatten. Door het voorstel lijkt het karakter van stukloon verloren te gaan, aangezien ook hierbij achteraf op feitelijke basis gedeclareerd kan worden. Zij vragen de regering nader in te gaan op deze overwegingen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen naar de reactie van de regering op het oordeel van de Raad van State dat dit voorstel er toe leidt dat "bij een beloning rond het wml stukloon feitelijk wordt afgeschaft". Zij vragen of dat de bedoeling is van de regering en zo ja, wat dit betekent voor de uitvoering van kleine werkzaamheden en bijbanen zoals thuiswerk of postbezorging.

De regering is van mening dat de voorgestelde wijziging van de stukloonbepaling de essentie van het stukloon geenszins aantast. Betaling op basis van stukloon blijft mogelijk, ook op WML niveau. Stukloon blijft een toegestane wijze van beloning waarbij de beloning kan worden bepaald aan de hand van redelijke aannames omtrent de in een bepaald tijdsbestek te leveren productie. Het wetsvoorstel legt wel een bodem in het gebruik van stukloon, namelijk de voorwaarde dat men tenminste het wettelijk minimumloon verdient naar evenredigheid van de gewerkte tijd. Deze bodem vindt de regering passend om het thans voorkomende misbruik van de toepassing van stukloon tegen te gaan en bij te dragen aan het terugdringen concurrentievervalsing tussen werkgevers, van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing. Ook wordt met deze bodem bereikt dat de betrokken werknemers een inkomen verdienen waarmee zij in hun primaire levensbehoeften kunnen voorzien. Dit is immers het doel van de WML. Dit laat onverlet dat met inachtneming van de voorwaarde dat tenminste het wettelijk minimumloon wordt uitbetaald een werkgever stukloon kan betalen en daarmee werknemers kan stimuleren in hun productiviteit, zeker in situaties waarin de door de werkgever gehanteerde prestatienorm kan leiden tot een beloning boven het niveau van het wettelijk minimumloon. Dit geldt tevens in het geval van kleine werkzaamheden en bijbanen zoals thuiswerk of postbezorging. De regering ziet niet in waarom voor genoemde werkzaamheden een uitzondering gemaakt zou moeten worden. Ook deze werknemers hebben er recht op tenminste naar het niveau van het WML te worden beloond.

4 Minimumloon bij meerwerk

De leden van de VVD-fractie vragen of tijd-voor-tijd afspraken met het onderliggende wetsvoorstel nog steeds mogelijk zijn, ook indien er geen sprake is van een cao waarin dit is overeengekomen, en wat dit betekent voor de onderhandelingsvrijheid van zowel de werkgever als de werknemer. Ook de leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de regeling dat compensatie in betaalde vrije tijd alleen op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst wordt toegestaan en wijzen hierbij op de regeling voor inhoudingen op het minimumloon.

²⁸ Dit is ook in de memorie van toelichting bij de Wet tegemoetkomingen loondomein naar voren gebracht, Kamerstukken II, 2015/16, 34 304, nr. 3, p. 29

In onderstaande tabel wordt weergegeven in welke situaties tijd-voor-tijd mogelijk is. Alleen wanneer er geen cao-afspraken is gemaakt en er wordt betaald op WML-niveau, is tijd-voor-tijd niet mogelijk buiten de uitbetalingstermijn waarin de uren zijn opgebouwd. In alle andere gevallen kan de werkgever wel met zijn werknemer compensatie van meerwerk in betaalde tijd-voor-tijd in een volgende betalingstermijn overeenkomen.

	WML niveau ²⁹	Boven WML niveau ³⁰
Wel een afspraak in cao	Tijd voor tijd mogelijk	Tijd voor tijd mogelijk
Geen afspraak in cao	Tijd voor tijd mogelijk, wanneer dit binnen één en hetzelfde beloningstijdvak wordt opgebouwd en gecompenseerd. Compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd in een volgende uitbetalingstermijn is niet mogelijk.	Tijd voor tijd mogelijk, mits het loon gemiddeld per uitbetalingstermijn over de normale arbeidsduur minimaal op WML niveau blijft. Bijvoorbeeld: Iemand verdient 110% WML, bij een NAD van 40 u p/w. Dan is voor 4 uur per week tijd voor tijd mogelijk. (bij 105%: 2 uur; bij 120%: 8 uur; etc.)

De afspraken over tijd-voor-tijd bij meerwerk zijn een essentieel onderdeel van de afspraak om de WML te repareren ten aanzien van het garanderen van WML over meerwerkuren. De kern van de reparatie is dat er een wettelijke grondslag wordt ingevoegd voor de verplichting meerwerk te belonen. Tijd-voor-tijd mogelijk maken bij meerwerk is een versoepeling van deze reparatie, omdat werkgevers hiermee de mogelijkheid hebben om – onder voorwaarden – niet meteen over meerwerk het minimumloon uit te betalen, maar dit op een later moment te kunnen compenseren in betaalde vrije tijd. Gelet op het uitgangspunt dat de WML een niveau van minimumbescherming garandeert, is geregeld dat alleen bij cao kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat gewerkte uren boven de overeengekomen arbeidsduur binnen een uitbetalingstermijn op WML-niveau dienen te worden betaald. Ook bij inhoudingen op het minimumloon zijn bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten van belang. Zo kunnen inhoudingen voor huisvesting slechts plaatsvinden indien de verhuurder een toegelaten instelling is, of indien deze is gecertificeerd overeenkomstig bij collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde normen.³¹

De leden van de VVD-fractie vragen naar het toegevoegde artikel 13a, lid 3 in het wetsvoorstel. Zij lezen dit artikel zo dat deze expliciet gevolgen heeft voor de uitzendsector waar een cao geldt. Deze leden vragen of er binnen deze cao afspraken zijn gemaakt met betrekking tot tijd-voor-tijd regelingen voor meerwerk en zo ja, welke afspraak hierin is opgenomen, en wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor deze afspraken in de cao. Verder vragen zij of het voorgestelde artikel tot stand is gekomen in overeenstemming met de sociale partners en zo ja, welke afspraken er met hen zijn gemaakt?

In de ABU-cao is in artikel 49³² onder meer geregeld dat een uitzendonderneming met de uitzendkracht schriftelijk kan overeenkomen dat de aan hem verschuldigde overuren niet worden uitbetaald, maar toegekend als compensatie-uren. De compensatie-uren worden in tijd of in geld - zulks ter keuze van de uitzendonderneming - opgebouwd. De in tijd of in geld opgebouwde compensatie-uren worden in beginsel altijd in tijd uitgekeerd, inhoudende dat de uitzendkracht de opgebouwde vrije tijd of het opgebouwde tegoed aanwendt om vrije tijd mee op te nemen.

²⁹Arbeidsduur werknemer x uurloon werknemer = arbeidsduur x van WML afgeleid uurloon

³⁰Arbeidsduur werknemer x uurloon werknemer > arbeidsduur x van WML afgeleid uurloon

³¹ Staatsblad 2016, 419.

³² Ook de NBBU-cao kent een regeling voor compensatie-uren (artikel 22).

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel geldt dat op het niveau van de WML tijd-voor-tijd altijd mogelijk is als de compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd plaatsvindt binnen dezelfde uitbetalingstermijn. In die zin staat het wetsvoorstel toepassing van de hiervoor genoemde regeling niet in de weg. Compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd in een volgende uitbetalingstermijn is echter niet mogelijk, tenzij dat is overeengekomen in de cao die van toepassing is op de opdrachtgever waar een uitzendkracht werkzaam is. Voor de hiervoor beschreven regeling in de ABU-cao betekent dit dat hiervan - op het niveau van de WML - alleen gebruik kan worden gemaakt als dit is overeengekomen in de cao van de opdrachtgever waar een uitzendkracht werkzaam is. In zoverre wordt de mogelijkheid van het met een uitzendkracht overeenkomen van een tijd-voor-tijd regeling begrensd. De regering is zich ervan bewust dat daarmee ook een beperking wordt aangebracht als het gaat om de mogelijkheid tot afwijking bij cao van artikel 8, eerste lid, van de Waadi. Eenzelfde beperking geldt echter als het gaat om het bepalen van de NAD voor de toepassing van de WML. Voor dat laatste geldt dat voor een uitzendkracht voor het bepalen van de NAD wordt uitgegaan van de duur (veelal af te leiden uit de cao) die hiervoor geldt bij de inlener. In feite ligt de voorgestelde (tijd-voor-tijd) regeling dan ook in het verlengde hiervan en wordt voor uitleners eenduidigheid bereikt als het gaat om de vraag welk regime geldt voor de toepassing van de WML.

Het voorgestelde artikel is ter kennis gebracht van sociale partners vertegenwoordigd in de zogenoemde regiegroep.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de handhaving op het voorstel ten aanzien van meerwerk vorm zal krijgen. Ook als het gaat handhaving van tijd-voor-tijd regelingen.

Om te bepalen of de werkgever het wettelijk minimumloon heeft betaald, stelt de Inspectie SZW vast welke NAD van toepassing is. Het WML moet immers naar rato betaald zijn. Daar waar de werknemer meer uren dan de NAD werkt, zal de Inspectie ook voor die meerwerkuren onderzoeken of inderdaad naar rato het WML is betaald. Een rekenvoorbeeld. Als de NAD 38 uur per week is, dient voor die 38 uur het WML te zijn betaald. Werkt diezelfde werknemer 44 uur per week, dient de werkgever het WML te betalen plus naar rato het WML voor die zes meerwerkuren. Uiteindelijk is dit $44/38 \times \text{WML}$.

Als tijd-voor-tijd wordt toegepast, zal de Inspectie eerst controleren of aan de voorwaarden is voldaan. Is dit het geval, dan heeft de werkgever tot 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarin de opbouw van de tijd-voor-tijd-uren plaatsvond, om deze in betaalde vrije tijd of in geld te compenseren. Voor de handhaving betekent dit dat de Inspectie na afloop van deze periode van 1,5 jaar kan controleren of inderdaad alle opgebouwde uren daadwerkelijk door de werknemer in tijd of in geld zijn genoten. Is dit niet het geval, dan is sprake van onderbetaling. Dan volgt een boete en de verplichting tot nabetaling (op straffe van een dwangsom).

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het voornemen van het kabinet om een expliciete grondslag in de wet op te nemen voor betaling van meerwerk op grond van het minimumloon. Zij vragen of deze grondslag alleen van toepassing is op situaties waarin het meerwerk afgesproken is, of ook voor situaties waarin het meerwerk op eigen initiatief plaatsvindt.

Voor meerwerk is relevant of de werknemer arbeid verricht in dienst van de werkgever. Of de werknemer voor het meerwerk zelf het initiatief heeft genomen, is niet relevant (en zal in de praktijk ook niet of nauwelijks zijn vast te stellen). Ook in dat geval geldt de regeling van meerwerk. Als de werkgever van oordeel is dat het meerwerk niet verricht dient te worden, dan kan hij de werknemer daarop aanspreken of hij kan vooraf afspraken maken in welke situaties hij meer kan werken.

Voorts vragen deze leden nader aan te geven hoe de handhavingspraktijk eruit zag voor de uitspraak van de Raad van State en of de regering het voornemen heeft die praktijk voort te zetten. Ook of te verwachten is van de uitspraak het effect uitging dat vaker meerwerk onderbetaald is geweest en zo ja, hoe de handhaving wordt geïntensiveerd om dergelijke effecten te keren.

Voor de uitspraak van de Raad van State handhaafde de Inspectie op de structureel meer gewerkte uren. Dit betekent dat als de werknemer op meer dan incidentele basis langer werkte, de Inspectie op deze uren handhaafde. In haar onderzoek controleerde de Inspectie SZW of de werkgever voor deze meerwerkuren naar rato WML betaalde. Zo niet, dan legde zij een boete voor onderbetaling op en een verplichting tot nabetaling (op straffe van een dwangsom). Vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de Inspectie SZW gaan handhaven op alle meerwerkuren.

De Inspectie SZW ziet dat werkgevers veel methoden hanteren om de loonkosten te verlagen. Het niet uitbetalen van meerwerkuren is één van deze methoden. Of meer werkgevers meerwerk niet uitbetalen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State is niet te zeggen. Wel komt de Inspectie dit vaak tegen in haar onderzoeken.

De Inspectie neemt de handhaving op meerwerk mee in haar reguliere onderzoeken WML. Zij inspecteert risicogericht en komt bij die werkgevers waar de grootste risico's op overtreding van de arbeidswetten, zoals onderbetaling, zijn. Sinds 1 januari 2016 heeft zij haar werkwijze op het terrein van eerlijk werk aangepast en de primaire focus gelegd op onderbetaling, waaruit onderzoek naar de overige arbeidswetten zoals de Arbeidstijdenwet (Atw) en Wet arbeid vreemdelingen (Wav) logischerwijze volgt.³³ Deze wijziging impliceert al een intensivering van de handhaving van de WML. Als het wetsvoorstel in werking is getreden, kan de Inspectie meerwerk meenemen in haar onderzoek.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe zij de werkgelegenheidseffecten gewogen heeft en of daarbij ook werkgelegenheidseffecten te verwachten zijn van het onder het minimumloon brengen van het 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. In de handhavingspraktijk van de Inspectie was tot de uitspraak van de Raad van State echter al het uitgangspunt dat ook voor meerwerk het minimumloon moest worden betaald.³⁴ Dus alleen in de gevallen waarin hiervan werd afgeweken, en over meerwerk minder dan het minimumloon werd betaald, kan het wetsvoorstel negatieve effecten hebben op de werkgelegenheid. De omvang hiervan is niet bekend. De regering maakt hier bewust een keuze om vast te leggen dat de verrichte arbeid niet lager kan worden beloond dan het geldende minimumloon.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voor hoeveel medewerkers de meerwerkbepaling niet zal gelden, vanwege de voorwaarde van een cao.

Naar wordt aangenomen bedoelen deze leden te vragen voor hoeveel medewerkers de tijd-voor-tijd-regeling niet zal gelden vanwege de voorwaarde dat in een dergelijke regeling moet zijn voorzien in een cao. De regering moet het antwoord op deze vraag evenwel schuldig blijven, mede omdat zij niet in de toekomst kan kijken. Het is immers heel wel mogelijk dat als gevolg van dit voorschrift in de toekomst in cao's afspraken worden gemaakt daar waar dit nu nog niet het geval is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het noodzakelijk is te bepalen dat de compensatie in vrije tijd uiterlijk voor 1 juli van het volgende jaar benut moet zijn. Deze leden wijzen op situaties waarin werknemers bewust gedurende langere tijd met een specifiek oogmerk compensatie willen opbouwen. Dergelijke plannen zouden doorkruist kunnen worden wanneer de compensatie in sommige gevallen reeds na ruim een half jaar dient te worden gerealiseerd. Zij hebben de indruk dat de voorgestelde regel onnodig knellend kan werken.

³³ Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 XV, nr. 5

³⁴ 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 aanleiding hiervan merkt de regering op dat als geen termijn wordt gesteld aan het opnemen van compensatie - zoals in de huidige wet het geval - de handhaving van het betalen van het WML bij meerwerk (in de vorm van tijd-voor-tijd) illusoir zal zijn omdat een werkgever zal kunnen stellen dat die uitbetaling (in de vorm van tijd-voor-tijd) ergens in de toekomst nog zal plaatsvinden. Dat is ongewenst en verhoudt zich niet tot de kern van de reparatie als het gaat om meerwerk, namelijk een wettelijke grondslag voor de verplichting (en daarmee de mogelijkheid tot handhaving) meerwerk op tenminste het niveau van de WML te belonen. Zoals in paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting is opgemerkt, is met deze termijn aansluiting gezocht bij de vervaltermijn die geldt voor vakantiedagen en wordt met deze termijn in overwegende mate recht gedaan aan bestaande afspraken in cao's over termijnen waarbinnen compensatie moet hebben plaatsgevonden.

5 Effecten op budget en regeldruk

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat als gevolg van het voorliggende voorstel de uitkeringslasten structureel met 35 miljoen euro zullen toenemen, daarnaast vindt er een compensatie plaats voor de werkgever van 100 miljoen euro die wordt bekostigd via de aof-premie. De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze toename van uitkeringslasten per genomen maatregel tot stand komt voor wat betreft het effect op de uitkering, en het volume werkloosheid.

Om een beeld te vormen van de effecten van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon heeft het kabinet het CPB gevraagd een notitie over het wettelijk minimumjeugdloon op te stellen. In deze notitie kwantificeert het CPB de effecten van aanpassingen van het minimumjeugdloon op de werkgelegenheid van jongeren. Deze notitie is op 21 januari 2016 aan uw Kamer aangeboden.³⁵ Het CPB gaat er van uit dat deze aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon leidt tot een werkgelegenheidsverlies van naar verwachting 25 duizend personen. De door het CPB gekwantificeerde werkgelegenheidseffecten werken echter maar beperkt door in de WW en/of bijstandsuitgaven (veel jongeren hebben een bijbaantje naast hun studie en hebben geen recht op een uitkering. Verder worden de uitkeringslasten beperkt doordat ook niet-studerende jongeren vaak in deeltijd werken.). Dit leidt tot een beperkte verhoging van de werkloosheid (WW en Bijstandsuitgaven, in totaal ca. € 15 miljoen waarvan € 10 miljoen WW en € 5 miljoen bijstandsuitgaven). Door de aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon stijgt voorts de Wajonguitkering voor jongeren onder de 23 (extra uitgaven aan de Wajong van ca. € 20 miljoen). In het eindbeeld komen de kosten uit op € 35 miljoen.

Voorts hecht de regering eraan te noemen dat er maatregelen genomen worden om de negatieve werkgelegenheidseffecten te beperken. Om werkgevers tegemoet te komen in de hogere loonkosten voor 18- tot en met 21-jarigen is een compensatieregeling vormgegeven in een nota van wijziging op het wetsvoorstel.³⁶ Voor de compensatie wordt gebruik gemaakt van het instrumentarium van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). Doel van de compensatie is om werkgevers tegemoet te komen in de verhoging van de loonkosten en daarmee ook de negatieve effecten op de werkgelegenheid voor jongeren te verminderen. Daarnaast wordt een deel van de loonkostenstijging van 21- en 22-jarigen gecompenseerd door het LIV voor zover zij meer dan 1248 uur per kalenderjaar werken. Ook vindt de aanpassing in twee stappen plaats en scheidt het kabinet de mogelijkheid om een uitzonderingsbepaling op te nemen ten aanzien van het verhoogde minimumjeugdloon voor de leerwerkplekken in de bbl in het mbo. Al deze aanvullende maatregelen verminderen de toename van de loonkosten voor werkgevers en kan volgens het CPB het werkgelegenheidseffect voor deze groep ten dele teniet doen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het kan dat in de raming van de loonkostensubsidie al is uitgegaan van het volwassenminimumloon, ook voor de groep jonger dan 23 jaar. Bij de behandeling van de Participatiewet bestond volgens deze leden toch nog geen voornemen om het

³⁵ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag, bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29544, nr. 680.

³⁶ Kamerstukken II, 2016/17, 34573, nr. 5.

minimumjeugdloon te verhogen. Was hiermee het budget voor loonkostensubsidie dan eigenlijk te hoog geraamd, zo vragen deze leden.

Bij de raming van loonkostensubsidie voor de Participatiewet is geen onderscheid gemaakt naar leeftijd van de gebruiker omdat het aantal 18-jarigen, 19-jarigen, 20-jarigen etc. dat een loonkostensubsidie ontvangt op voorhand lastig te voorspellen is. Daarom is voor alle gevallen uitgegaan van het minimumloon voor volwassenen. Zoals bij vrijwel elke raming zijn ook bij deze raming noodzakelijkerwijs vereenvoudigende veronderstellingen gemaakt, waarvan wellicht een deel achteraf te optimistisch en deel wellicht te pessimistisch zal blijken. Er kan op basis van één aspect niet worden geconcludeerd dat het budget te hoog of te laag is geweest.

De leden van de D66-fractie vragen of de verhoging van het minimumjeugdloon alleen gevolgen heeft voor de hoogte van de Wajong, of ook voor andere uitkeringen.

De Wajong is gerelateerd aan het minimum(jeugd)loon en met de aanpassing van het minimumjeugdloon stijgt daardoor de uitkering voor jongeren onder de 23 jaar. De wijziging van de minimumloonpercentages heeft tevens gevolgen voor de hoogte van het dagloon van uitkeringen op basis van de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet WIA. Hierdoor kan sprake zijn van een marginale stijging van de hoogte van de ZW/WW/Wet WIA-uitkeringen voor jongeren onder de 23 jaar. Tevens is er een marginaal effect op de Toeslagenwet, aangezien de normbedragen in de Toeslagenwet, die gekoppeld zijn aan het wettelijk minimumjeugdloon, zullen stijgen.

Deze leden vragen tevens wat de budgettaire gevolgen zijn van een verlaging van de minimumloonleeftijd naar 18 jaar, inclusief en exclusief extra middelen om het LIV op dezelfde hoogte als nu te houden.

Een verlaging van de leeftijdsgrens voor het minimumloon van 23 naar 18 jaar is in onderhavig wetsvoorstel niet aan de orde. In onderhavig wetsvoorstel wordt de leeftijdsgrens in twee stappen verlaagd van 23 naar 21 jaar. In de notitie van het CPB over de werkgelegenheidseffecten van de aanpassing van het minimumjeugdloon is wel een variant opgenomen waarbij de minimumleeftijd voor het volwassenenminimumloon wordt verlaagd naar 18 jaar.³⁷ De werkgelegenheidseffecten van deze variant worden door het CPB geschat op ongeveer 135 duizend personen, een veelvoud van de effecten van de wijziging die in het wetsvoorstel is opgenomen. Dit maakt het lastig de bijbehorende effecten te schatten. De budgettaire effecten hiervan zijn ook niet berekend.

Het budget voor het LIV voor de eerste stap wordt verhoogd met 10 miljoen per jaar om het LIV op dezelfde hoogte te kunnen houden. Voor een verdere verlaging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar zou een veelvoud van dit bedrag nodig zijn om het LIV op dezelfde hoogte te kunnen houden.

6 Internationale aspecten

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een nadere toelichting op de internationale kritiek op het minimumjeugdloon, en in het bijzonder of de kritiek ook iets zegt over de leeftijd waaraan dit gebonden is.

De Raad van Europa heeft meerdere malen kritiek geuit op het Nederlandse minimumjeugdloon. In de 'ECSR-Conclusions-2014' betitelt de commissie³⁸ de staffels van het minimumjeugdloon als "manifestly unfair", omdat het niet vaststaat dat het minimumjeugdloon een fatsoenlijke levensstandaard garandeert³⁹. In de conclusies wordt specifiek ingegaan op 18- tot en met 22-jarigen.

³⁷ CPB (2015) Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag.

³⁸ ESH-monitorcomitee ECSR

³⁹ (gepubliceerd: Raad van Europa/ECSR, Straatsburg, januari 2015), [http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{"ESCDcIdentifier":\["2014/def/NLD/4/1/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{)

De regering heeft er voor gekozen om de leeftijd voor het minimumloon voor volwassenen stapsgewijs omlaag te brengen naar 21 jaar. Er is bewust gekozen om deze leeftijd niet verder te verlagen naar 18 jaar, omdat een verdere verlaging grote negatieve werkgelegenheidseffecten zou hebben voor de groep jongeren.⁴⁰ Daarnaast sluit de leeftijd van 21 jaar beter aan bij de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden en valt het tevens samen met het einde van de onderhoudsplicht van ouders.

7 Handhavings- en uitvoeringseffecten

De leden van de PvdA-fractie vragen of het UWV al een uitvoeringstoets heeft verricht naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het Dagloonbesluit en of aangegeven kan worden op welk moment het UWV de compensatieregeling kan uitvoeren.

Het ontwerpbesluit dat de wijziging van verschillende besluiten aan het onderhavige wetsvoorstel regelt wordt de komende weken voor uitvoeringstoets naar het UWV gestuurd. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting kan het UWV per 1-1-2018 uitvoering geven aan de compensatieregeling zoals deze in de Wet tegemoetkomingen loondomein geregeld wordt.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reactie van de regering op de uitvoeringstoets van het UWV op het onderdeel stukloon ten aanzien van de opmerking "de bedoeling is om werkgevers bij stukloon te verplichten om het aantal gewerkte uren in te vullen in de loonaangifte".

De regering hecht eraan de administratieverplichtingen voor de werkgever zo lastenluw mogelijk vorm te geven. De registratie van de gewerkte uren is daarom 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. Voor een goede handhaving van de stukloonbepaling is in het wetsvoorstel voor werkgevers de verplichting opgenomen om voor iedere werknemer bij te houden hoeveel uren er zijn gewerkt. Werkgevers zullen naast de loonaangifte een eigen urenregistratie gaan bijhouden. De polisadministratie zal dus niet worden gebruikt bij toezicht op de naleving van de WML.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de handhavingstaak van de Inspectie SZW er niet eenvoudiger, maar juist ingewikkelder op wordt. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten op welke wijze dit voorstel de handhavingstaak eenvoudiger maakt en hoe het ontduiken van het minimumloon hierdoor effectiever kan worden aangepakt. Ook vragen zij in hoeverre de Inspectie SZW betrokken is bij de totstandkoming van dit voorstel en of er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden.

De Inspectie SZW heeft een handhavingstoets op het wetsvoorstel uitgebracht. Op punten is het wetsvoorstel hierop aangepast. In hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting staat een samenvatting van de handhavingstoets van de Inspectie SZW. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de Inspectie SZW meer handvatten krijgt om op te kunnen treden bij vermoedens van onderbetaling bij stukloon en meerwerk. In die zin draagt het wetsvoorstel bij aan het effectiever kunnen aanpakken van het ontduiken van de WML. Zoals aangegeven in de brief van 21 april jl. welke aan uw Kamer is verstuurd⁴¹, is aangekondigd dat het kabinet de mogelijkheid onderzoekt om een uniform minimumuurloon in te voeren, maar daarvoor meer tijd neemt om tot een zorgvuldig voorstel te komen. De invoering van een wettelijk minimumuurloon kan de handhaafbaarheid van de WML verder verbeteren.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het advies van Actal op het wetsvoorstel en een berekening van de gevolgen van de regeldruk. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom de regeldrukgevolgen naar aanleiding van het advies van Actal niet in beeld zijn gebracht.

Actal heeft advies gegeven op het gehele wetsvoorstel. Zoals de regering aangeeft in paragraaf 5.2.3. van de memorie van toelichting, is er bij meerwerk geen sprake van een extra verplichting.

⁴⁰ CPB (2015), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, Den Haag.

⁴¹ Kamerstukken II, 2015/16, 29 544, nr. 716.

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. In het algemeen geldt dat er loon betaald dient te worden voor arbeid die de werknemer in dienst van de werkgever heeft verricht. Om die redenen is geen berekening opgenomen in het wetsvoorstel. De eenmalige kennisnemingskosten voor het gehele wetsvoorstel, ook ten aanzien van de regeling van stukloon zijn reeds in de memorie van toelichting opgenomen.⁴² De aanbeveling van Actal om de kennisnemingskosten voor werknemers te kwantificeren is niet overgenomen, omdat ze van zeer beperkte aard zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

⁴² Kamerstukken II, 2016/17, 34 573, nr. 3, p. 29.