

Vergaderjaar 2019–2020

35 335

Voorstel van wet van het lid Gijs van Dijk houdende wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon en enige andere wijzigingen (Wet invoering minimumuurloon)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Hoofdstuk 1 Inleiding

Als je werkt, wil je zeker zijn van een fatsoenlijk loon. Een loon waarvan je kunt leven, waarmee je een bestaan kunt opbouwen en waarmee je vooruit kunt kijken. «De zekerheid [...] een zodanig inkomen te verwerven dat» iedereen die werkt een «sociaal aanvaardbaar bestaan kan hebben», zo schreef de sociaaleconomische Raad (SER) in 1966 in haar advies over het minimumloon.¹

Om zeker te zijn van dat sociaal aanvaardbare bestaan, kent Nederland sinds 1969 het wettelijk minimumloon (hierna: Wml). Iedere werkende moet zeker kunnen zijn van tenminste dat loon. Nederland kent als een van de weinige EU-lidstaten echter wel een minimumloon per maand, maar niet per uur. De hoogte van het (niet wettelijk vastgelegde) minimumloon per uur is afhankelijk van het normale aantal uren dat in een sector als voltijd geldt, de zogenoemde normale arbeidsduur (hierna: NAD). Het minimumloon dat iemand per uur verdient, is daarmee niet eenduidig in de wet bepaald en mede afhankelijk van de sector waarin iemand werkzaam is.

Dat was bij de invoering van de Wml niet een groot probleem, omdat de 40-urige werkweek toen voor het grootste deel van de werkenden nog de standaard was. Dat is nu echter niet langer het geval. Mensen kunnen verschillende uren werken en meerdere banen combineren. Met die huidige dynamiek, is de Wml per maand problematisch, want waarom moet de ene werknemer 40 uur per week werken om het minimumloon te verdienen terwijl een andere werknemer hetzelfde loon in 36 uur per week kan verdienen? Bovendien zorgt het ontbreken van een minimumuurloon voor problemen in de handhaving, waardoor werknemers minder goed beschermd zijn tegen uitbuiting en onderbetaling.

¹ SER (1966), *Advies Inzake de Regeling van het minimuminkomen*, no. 3, p. 6.

Wat de initiatiefnemer van deze wet betreft komt daar een einde aan. Iedereen heeft voor ieder gewerkt uur recht op dezelfde minimumbeloning. Onderhavig wetsvoorstel strekt daarom tot invoering van een, voor een ieder die onder de reikwijdte van de Wml valt, geldend uniform minimumuurloon. Dit sluit enerzijds beter aan bij de huidige arbeidsmarkt waar variatie in arbeidsduur en (intersectorale) mobiliteit gedurende de loopbaan gebruikelijker is geworden, anderzijds om de handhaving te vereenvoudigen waardoor de voor de handhaving beschikbare capaciteit effectiever kan worden benut. De invoering van een wettelijk minimumuurloon leidt tot een eerlijker en transparanter minimumloon. De hoogte van het minimumloon per uur wordt hierdoor niet alleen voor iedereen gelijk, maar ook inzichtelijker. Dat laatste zal tot gevolg hebben dat de Inspectie SZW gemakkelijker kan vaststellen of iemand het wettelijk minimumloon heeft ontvangen. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal de Wml eenduidiger zijn, meer toekomstbestendig zijn en efficiënter kunnen worden gehandhaafd.

Daarnaast beoogt de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel het minimumloon te verhogen. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verkeerden in 2014 bijna 320.000 werkenden onder de armoedegrens en is het aandeel armen onder werkenden sinds 1990 gestaag gegroeid.² Naar mening van de initiatiefnemer is het daarom wenselijk dat het minimumloon stijgt. Daarom zal het minimumloon per uur worden gebaseerd op basis van een 36-urige werkweek. Voor 2019 (juli) komt het minimumloon per uur daarmee uit op € 10,49. Dat betekent een gemiddelde verhoging van het minimumloon met bijna vier procent. Deze gemiddelde verhoging – die voor sommige sectoren een verhoging van meer dan 10 procent betekent – is naar mening van de initiatiefnemer wenselijk om te zorgen dat alle werkenden zeker kunnen zijn van een fatsoenlijk bestaan, precies zoals de SER al in 1966 bepleitte.

Door het minimumuurloon te baseren op een werkweek van 36 uur wordt ook de verdeling tussen werk en privé verbeterd. Alle werkenden gaan immers in 36 uur tenminste het minimumloon verdienen, waardoor men bijvoorbeeld ook 4x9 uur kan gaan werken en een dag vrij kan houden voor (zorg voor) familie en naasten.

In het vervolg van het algemeen deel van deze memorie wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de achtergrond van het voorstel tot invoering van een minimumuurloon. In hoofdstuk 3 wordt het voorstel zelf nader toegelicht en wordt ingegaan op de gevolgen hiervan voor uitkeringen, loonkostensubsidie en het zogenoemde lage inkomensvoordeel (LIV). In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de budgettaire effecten van het voorstel, de arbeidsmarkt- en inkomenseffecten en op de gevolgen voor de uitvoeringskosten, de regeldruk en de handhaving. In hoofdstuk 5 wordt ten slotte ingegaan op internationale aspecten.

Hoofdstuk 2 Achtergrond invoering uniform minimumuurloon

2.1. Inleiding

Het wettelijk minimumloon wordt conform de huidige Wml berekend op maandbasis. Hiervan worden vervolgens het minimumloon per week en per dag afgeleid. De hoogte van het daarvan (niet wettelijk vastgelegde) afgeleide minimumloon per uur is afhankelijk van het normale aantal uren dat in een sector als voltijd geldt, de NAD, veelal zoals die is afgesproken in de cao. Het minimumloon dat iemand per uur verdient, is daarmee niet eenduidig in de wet bepaald en mede afhankelijk van de sector waarin

² SCP (2018), *Als werk weinig opbrengt*, p. 176.

iemand werkzaam is. De herziening Wet minimumloon heeft een aantal knelpunten opgelost als het gaat om het voorkomen van onderbetaling en de handhaving daarvan.³ Een volgende verbetering kan worden bereikt door het introduceren van een minimumloon per uur, in plaats van een minimumloon op basis van de NAD.

2.2. Hanteren NAD sluit niet aan bij huidige arbeidsmarkt

Waar in de jaren van invoering van de Wml een 40-urige werkweek voor het grootste deel van de (mannelijke) werknemers nog de standaard was, is dit niet langer het geval. De systematiek van de NAD past dan ook niet meer bij de huidige arbeidsmarkt, waar variatie in arbeidsduur en (intersectorale) mobiliteit gedurende de loopbaan gebruikelijker is geworden. Mensen kunnen op één moment in de tijd meerdere werkgevers hebben en werkgevers kunnen bij hun bedrijfsvoering met meerdere cao's te maken hebben. De initiatiefnemer is van mening dat het enkele feit dat iemand in een bepaalde sector werkt, geen afdoende argument is om een verschil in minimale beloning per uur te rechtvaardigen. Zoals blijkt uit tabel 1, verschilt het minimumuurloon afhankelijk van de NAD. Dit vindt de initiatiefnemer niet rechtvaardig, voor ieder gewerkt uur hoort men eenvoudigweg recht te hebben op dezelfde minimumbeloning. Dit moet dan ook uitgangspunt zijn in een normstellende wet die de Wml is.

Tabel 1: Hoogte van het minimumuurloon naar normale arbeidsduur (per 1 juli 2019)

Minimumloon 2019	Per maand	Per week	Per uur
Op basis van 40u	€ 1.635,60	€ 377,45	€ 9,44
Op basis van 38u	€ 1.635,60	€ 377,45	€ 9,94
Op basis van 37,4u	€ 1.635,60	€ 377,45	€ 10,09
Op basis van 36u	€ 1.635,60	€ 377,45	€ 10,49

De verscheidenheid aan NAD's is, zo blijkt uit de jaarlijkse cao-rapportage van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aanzienlijk en loopt uiteen van 36 tot 40 uur per week. Hierdoor hangt het aantal uur per week dat een voltijder moet werken om het minimumloon te verdienen sterker dan vroeger het geval was af van de sector waarin iemand werkzaam is. Waar de ene werknemer in staat is om met 36 uur per week het minimumloon te verdienen moet een andere werknemer 40 uur per week werken om hetzelfde minimumloon te verdienen. Het omgerekende uurloon verschilt daarmee per sector. Hieraan gerelateerd doet zich ook de situatie voor dat deeltijders bij een gelijk aantal gewerkte uren, maar werkzaam op het niveau van het minimumloon in verschillende sectoren een verschillend bruto maandloon ontvangen. Per uur bedraagt het (omgerekende) minimumloon in sectoren waar de NAD 36 uur per week is € 10,49, terwijl dat in sectoren met een NAD van 40 uur per week € 9,44 bedraagt. Door het ontbreken van een uurloon verdient een werknemer in een sector waar de NAD 40 uur elf procent minder per uur dan in een sector waar de NAD 36 uur is.

De beloningsverschillen als gevolg van verschillen in de NAD zijn eens te meer relevant vanwege de grote variatie in zowel NAD als de feitelijk overeengekomen arbeidsuur die in ons land zichtbaar is. In Nederland wordt namelijk relatief vaak in deeltijd gewerkt, ook op basis van een nulurencontract of een min/maxcontract. Het is daarom des te meer opvallend dat Nederland een van de weinige EU-lidstaten is met een wettelijk minimumloon waarbij er geen wettelijk minimumuurloon is gespecificeerd. Het loslaten van het minimummaandloon met de NAD als

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 573, nrs. 2 en 3.

uitgangspunt kan het normstellende karakter dat voor een goed werkende en efficiënter te handhaven Wml noodzakelijk is, verbeteren. Zowel bezien in het licht van de variëteit aan arbeidsduur die Nederland kent, als in het licht van het doel van tegengaan van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing.

2.3. De toepassing en handhaving van de NAD

Al lange tijd is bekend dat het ontbreken van een uniform wettelijk minimumuurloon tot complicaties kan leiden in de toepassing en de handhaving van de Wml. Om die reden heeft de regering in 1985 de Stichting van de Arbeid verzocht, mede op advies van de SER, om er bij cao-partijen op aan te dringen over de NAD in cao's duidelijkheid te verschaffen. Daarbij is aangegeven dat de formulering van de NAD in de cao zou moeten passen binnen de formulering in de wet. Uit een daarop volgend onderzoek van de Dienst collectieve arbeidsvoorwaarden uit 1990 is gebleken dat in bijna de helft van de onderzochte cao's nog in onvolgende mate aan het verzoek tegemoet was gekomen. Een onderzoek van de toenmalige Arbeidsinspectie uit 1997 bevestigde het beeld dat de onduidelijkheid rondom de NAD in veel gevallen de oorzaak was van onderbetaling. Hierin werd geconcludeerd dat in de onderzochte bedrijven het merendeel van de werknemers werd onderbetaald. De belangrijkste reden was dat de werkgever bij het naar rato vaststellen van het minimumloon van deeltijders uitgaat van een onjuiste NAD in een volledig dienstverband. Uit latere onderzoeken van de toenmalige Arbeidsinspectie blijkt dat het problematisch was om de juiste cao's te vinden waaruit die NAD moest blijken en vervolgens was de vraag hoe die NAD moest worden geïnterpreteerd.

Op pragmatische gronden is van 2011 tot halverwege 2014 bij de handhaving door de Inspectie SZW standaard uitgegaan van een NAD van 40 uur per week. Dit leidde er toe dat voor beperkte onderbetalingen in bedrijven en organisaties waar de NAD lager lag dan 40 uur per week geen boetes werden opgelegd, hetgeen de regering onbevredigend achtte, maar wel noodzakelijk uit oogpunt van een efficiënte handhaving. Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 mei 2014 over het uitgangspunt bij de handhaving door de Inspectie dat wanneer meer werd gewerkt dan 40 uur (meerwerk) het loon ook navenant hoger diende te zijn, volgde dat de wet geen grondslag bood voor deze gestandaardiseerde NAD.⁴ In het wetsvoorstel herziening Wet minimumloon is dat probleem opgelost met de grondslag voor meerwerk. Met dat wetsvoorstel is geregeld dat als meer arbeid verricht wordt dan de geldende NAD per week, het verschuldigde minimumloon naar rato wordt vermeerderd.⁵

De NAD betreft een civielrechtelijke afspraak tussen werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties in een cao of afspraken tussen een individuele werkgever en werknemer in de arbeidsovereenkomst. Hierbij geldt ook als uitgangspunt dat deze afspraken civielrechtelijk worden gehandhaafd. Bij bestuursrechtelijke handhaving leidt het moeten hanteren van civielrechtelijke afspraken als basis voor de handhaving – gelet op het feit dat partijen contractsvrijheid kennen en eigen definities en reikwijdtes van afspraken bepalen – tot complicaties. Een efficiënte bestuursrechtelijke handhaving van een minimumnorm vraagt immers om eenduidige wettelijke normen die voor iedereen hetzelfde zijn. Een praktijk waarbij een voor de werknemer geldend minimumuurloon

⁴ Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak ECLI:NL:RVS:2014:1622 7 mei 2014, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:1622>

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 573, nrs. 2 en 3.

afhangt van het resultaat van onderhandelingen tussen sociale partners, verhoudt zich moeizaam met het juist wettelijk hebben gesteld van een minimumloon.

Uit voorgaande blijkt naar het oordeel van de initiatiefnemer de noodzaak om de Wml te ontdoen van de NAD. De NAD belemmert de toepassing van de Wml voor werkgevers, omdat zij niet altijd op voorhand duidelijkheid kennen over de precieze hoogte van het minimumloon, zeker daar waar geen cao van toepassing is. Het is voor werknemers complexer om te begrijpen waar zij recht op hebben en ook daarom is onderhavig wetsvoorstel noodzakelijk. Bovendien ondervindt de Inspectie SZW in de praktijk van de handhaving problemen bij het vaststellen welke cao van toepassing is en vervolgens bij het bezien welke NAD volgens de cao geldt. Niet alle cao's geven daarover de gewenste duidelijkheid. Indien er geen cao van toepassing is, moet door de Inspectie SZW onderzocht en vastgesteld worden wat de gebruikelijke NAD is in de branche of onderneming, hetgeen complex en arbeidsintensief is. Deze onduidelijkheid leidt bij werkgevers tot discussies met de Inspectie SZW en uitvraagprocedures bij werkgevers.

Hoofdstuk 3 Naar een wettelijk minimumuurloon

3.1. Voorstel

Gelet op de geconstateerde gebreken in de huidige Wml, waarbij nog steeds wordt uitgegaan van een NAD, stelt de initiatiefnemer voor om een minimumuurloon in te voeren. Hiermee kan een einde worden gemaakt aan de geschetste problemen in de toepassing en handhaving van de Wml en een hernieuwd fundament gelegd worden onder de reeds bestaande en door het parlement breed gedragen doelstellingen van de wet.

De invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon zorgt voor een eerlijker minimumloon, omdat dit per tijdseenheid voor een ieder gelijk is. Het is immers niet meer afhankelijk van een NAD. Voorts biedt een uniform wettelijk minimumuurloon daarmee ook voor werkgevers en werknemers een helder normstellend kader en vormt dit voor de Inspectie SZW een uniform kader voor toetsing. De Inspectie SZW kan zodoende makkelijker vaststellen of iemand het wettelijk minimumloon heeft ontvangen en indien geconstateerd wordt dat sprake is van onderbetaling, bestuursrechtelijke sancties opleggen.

Bij een alternatief waarin de NAD blijft bestaan, blijft sprake van bestuursrechtelijke handhaving op basis van civielrechtelijke normen waarvan de reikwijdte noch de uitleg eenduidig en met de benodigde snelheid kan worden vastgesteld. Belangrijker echter is dat de initiatiefnemer van mening is dat uitgangspunt moet zijn dat de wettelijke minimumnorm voor iedereen hetzelfde is en een nadere invulling (verlaging of verhoging van die minimumnorm) via civielrechtelijke afspraken zich hier niet mee verhoudt. De NAD blijven hanteren als uitgangspunt staat hieraan dus in de weg.

Gelet hierop stelt de initiatiefnemer voor over te gaan tot invoering van een wettelijk uniform minimumuurloon dat is afgeleid van het huidige minimummaandloon. Het huidige minimummaandloon wordt daarbij omgerekend naar een uurloon op basis van een NAD van 36 uur per week. Alle werkenden kunnen er daarmee zeker van zijn dat zij per uur tenminste het minimumuurloon verdienen. Ook zullen alle werkenden die een 36-urige werkweek hebben tenminste het minimumloon verdienen, waardoor er een betere balans tussen werk en privé kan ontstaan.

De initiatiefnemer is zich ervan bewust dat dit een verhoging van het gemiddelde minimumloon betekent. Die verhoging is naar mening van de initiatiefnemer wenselijk en rechtvaardig, waarbij de mogelijke negatieve effecten voor de werkgelegenheid zijn op te vangen door flankerend beleid.

Het is naar mening van initiatiefnemer niet wenselijk als het minimumloon per maand daalt voor grote groepen werkenden als gevolg van dit wetsvoorstel. Het is daarom niet wenselijk om het minimumloon per uur te baseren op een 38- of 40-urige werkweek, want dit zou per saldo een daling van het gemiddelde Wml betekenen van 1,6 tot wel 6,5 procent. Ook het baseren van de Wml per uur op de gewogen gemiddelde arbeidsduur (van naar schatting 37,4 uur per week) betekent de facto een daling van het minimumloon voor de vele sectoren die op basis van een NAD van 36 uur werken.

3.2. Gevolgen voor uitkeringen en loonkostensubsidie

De initiatiefnemer is van mening dat invoering van een wettelijk minimumuurloon geen gevolgen moet hebben voor de koppeling van de uitkeringen aan de Wml. Derhalve is ervoor gekozen om het voor de uitkeringen relevante referentieminimummaandloon in de Wml te handhaven. De methode van indexering en afronding van dit maandloon blijft dan ook ongewijzigd.

Bij de verwijzing naar de doelgroep waarvoor de gemeente dan wel het UWV verantwoordelijk is voor ondersteuning wordt aangesloten bij het minimumloon te verdienen bij een voltijdsdienstverband. Dit wordt op dit moment getoetst aan de hand van een 38-urige werkweek. In het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten wordt uitgegaan van een NAD van 38 uur per week. Dit zal worden gewijzigd naar de NAD van 36 uur op Wml-niveau.

Op grond van artikel 10d van de Participatiewet kunnen gemeenten loonkostensubsidies aan werkgevers verstrekken. De doelgroep loonkostensubsidie bestaat uit mensen die onder de Participatiewet vallen en die arbeidsvermogen hebben, maar die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon per uur te verdienen. De loonkostensubsidie wordt bepaald als het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde die de werknemer heeft. Loonwaarde is kort samengevat gedefinieerd als een percentage van het wettelijk minimumloon voor de door iemand verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie van iemand in die functie die wel het wettelijk minimumloon per uur kan verdienen. Middels loonkostensubsidie wordt de werkgever dan gecompenseerd voor de loonkosten voor het deel dat de betrokken werknemer geen loonwaarde heeft. Loonkostensubsidie is een dragend instrument binnen de Participatiewet. Het is erop gericht om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. De invoering van het wettelijk minimumuurloon kan -evenals dat voor de beloning van werknemers geldt- tot hogere loonkostensubsidies leiden. Dit is afhankelijk van welke NAD in een bepaalde sector geldt. Bij een NAD hoger dan de NAD van 36 uur stijgt het minimumloon. Ook de loonkostensubsidies stijgen. Gemeenten zullen alle bestaande gevallen waarin loonkostensubsidie is toegekend opnieuw moeten bezien. De loonkostensubsidie zal opnieuw moeten worden vastgesteld. Dit zal leiden tot structurele hogere uitgaven en bovendien eenmalige uitvoeringskosten voor gemeenten. De structurele extra uitgaven voor gemeenten bedragen € 77 mln. per jaar.

3.3. Gevolgen voor het lage-inkomensvoordeel (LIV)

Het lage-inkomensvoordeel (LIV) is per 1 januari 2017 ingevoerd. Het LIV is bedoeld ervoor te zorgen dat mensen met een laag inkomen een grotere kans op werk hebben. Deze tegemoetkoming in de loonkosten is bedoeld voor werkgevers die mensen aannemen met een loon rond het minimum. Hierdoor dalen de loonkosten voor de werkgevers, waardoor de kans op werk toeneemt zonder dat iemand minder salaris krijgt. Werkgevers die werknemers in dienst nemen of hebben met een uurloon tussen 100 en 125 procent van het minimumloon kunnen maximaal € 2.000 per jaar ontvangen van de Belastingdienst als tegemoetkoming in de loonkosten. Aangezien er thans (nog) geen uniform minimumuurloon bestaat, is voor de berekening van het uurloon in het LIV een 40-urige werkweek als uitgangspunt genomen. Op die manier komen de middelen terecht aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals is beoogd. In onderhavig wetsvoorstel wordt een minimumuurloon ingevoerd. Dit betekent dat ook voor de toepassing van het LIV met ingang van deze wet, het minimumuurloon zal worden gebaseerd op de NAD van 36 uur.

Daarnaast is in de Wet herziening Wet minimumloon voor de wijziging van het minimumjeugdloon een compensatieregeling vormgegeven om werkgevers tegemoet te komen in de hogere loonkosten voor 18- tot en met 21-jarigen. Voor de compensatie wordt gebruik gemaakt van het instrumentarium van de Wet tegemoetkomingen loondomein. Doel van de compensatie is om werkgevers tegemoet te komen in de verhoging van de loonkosten en daarmee de negatieve effecten op de werkgelegenheid voor jongeren te verminderen. Bij de vormgeving van deze compensatieregeling is rekening gehouden met de spreiding van het wettelijk minimumloon per uur door de verschillen in de normale arbeidsduur. Bij de toepassing van deze compensatieregeling zal het minimumuurloon per leeftijd worden gebaseerd op de NAD van 36 uur.

Hoofdstuk 4 Budgettaire effecten, arbeidsmarkt- en inkomenseffecten en gevolgen voor uitvoeringskosten, regeldruk en handhaving

4.1. Budgettaire effecten

Effecten op uitkeringen zijn nihil omdat bij de introductie van het wettelijk minimumuurloon, het zogenoemde referentieminimummaandloon niet wordt aangepast. De uitkeringsnormen blijven hierdoor ongewijzigd.

De voorgestelde invoering van het uniform wettelijk minimumuurloon op basis van 36 uur zorgt voor structurele hogere uitgaven voor gemeenten van € 77 mln. per jaar. Ook de uitgaven voor het LIV stijgt met de invoering van het uniform wettelijk minimumuurloon. De extra uitgaven bedragen hiervoor € 250 mln. per jaar.

4.2. Arbeidsmarkt- en inkomenseffecten

De initiatiefnemer is zich bewust dat de invoering van het minimumuurloon een effect heeft op de inkomens van werknemers op het niveau van het wettelijk minimumloon en op de loonkosten van werkgevers. In deze paragraaf zal achtereenvolgens worden ingegaan op de kenmerken van werknemers met een baan op Wml-niveau, en de arbeidsmarkt- en inkomenseffecten van de invoering van het wettelijk minimumuurloon.

4.2.1 Kenmerken van werknemers met een baan op Wml-niveau
 Exacte cijfers over hoeveel mensen recht hebben op het wettelijk minimumloon en daadwerkelijk maximaal het minimumloon verdienen ontbreken. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geven echter wel een indicatie van het aantal banen op het niveau van het minimumloon. Uit deze cijfers blijkt dat in 2017 in Nederland voor 507 duizend banen maximaal (het voor die leeftijd van de werknemer geldende) minimumloon werd betaald. Dit komt overeen met 6,3 procent van de banen van werknemers in Nederland. Dit aandeel is de afgelopen jaren redelijk constant.⁶

Het is op basis van de cijfers van het CBS mogelijk om ook op andere kenmerken van werknemers van minimumloonbanen zicht te krijgen. Zo blijkt uit de cijfers, die weergegeven zijn in tabel 2, dat minimumloners relatief vaak vrouw zijn. Van het totaal aantal banen wordt namelijk 47 procent uitgevoerd door vrouwen, terwijl dat 51 procent van de minimumloonbanen is. De leeftijdsverdeling onder banen op het minimumloon-niveau is ook anders dan gemiddeld. Vooral veel jongeren onder de 25 jaar hebben een baan op minimumloon, terwijl het aandeel boven de 45 jaar juist lager ligt dan gemiddeld op de arbeidsmarkt.

Tabel 2: Werknemerskarakteristieken van banen tot maximaal het minimumloon-niveau (2017)

	Totaal banen	Minimumloonbanen
Totaal aantal banen	8.096.000	507.700
<i>Geslacht</i>		
Man	53%	49%
Vrouw	47%	51%
<i>Nationaliteit</i>		
Nederlands	93%	84%
EU (15 landen)	2%	2%
EU (13 landen)	3%	11%
Overig	2%	2%
<i>Leeftijd</i>		
15 tot 25 jaar	18%	50%
25 tot 45 jaar	41%	31%
45 tot 75 jaar	41%	19%

Met de EU-13 worden de landen bedoeld die sinds 1 januari 2004 tot de EU zijn toegetreden, te weten: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije, Slovenië, Tsjechië, Bulgarije, Roemenië en Kroatië.

Uit cijfers van het CBS zijn voorts nog een aantal andere baan-karakteristieken van minimumloonbanen op te maken. Deze karakteristieken zijn weergegeven in tabel 3. Zo blijkt uit deze cijfers dat voor deeltijdbanen relatief vaker het minimumloon wordt betaald dan voor voltijdbanen. Bij vijftien procent van het totale aantal banen bedraagt de wekelijkse arbeidsduur één tot twaalf uur, bij minimumloonbanen bedraagt dit 31 procent. Minimumloonbanen laten zich dus kenmerken door een relatief beperkte arbeidsduur per week. Tevens blijkt dat minimumloonbanen relatief vaker banen zijn met een contract voor bepaalde tijd. Een duidelijk onderscheid naar bedrijfsomvang blijkt niet uit de cijfers.

⁶ CBS Statline (30 november 2018), *Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken werknemer, cao*. Geraadpleegd van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81487ned/table?dl=2420C>

Tabel 3: Baankarakteristieken van banen tot maximaal het minimumloonniveau (2017)

	Totaal banen	Minimumloonbanen
Totaal aantal banen	8.096.000	507.700
<i>Arbeidsduur per week</i>		
1 tot 12 uur	15%	31%
12 tot 20 uur	9%	15%
20 tot 30 uur	18%	16%
Meer dan 30 uur	57%	38%
<i>Bedrijfsgrootte</i>		
0 tot 10 werknemers	15%	19%
10 tot 100 werknemers	24%	19%
100 of meer werknemers	61%	62%
<i>Contractsoort</i>		
Bepaalde tijd	35%	74%
Onbepaalde tijd	62%	24%

Een baan wordt hier door het CBS omschreven als een expliciete of impliciete arbeidsovereenkomst tussen een persoon en een economische eenheid waarin is vastgelegd dat arbeid zal worden verricht waartegen een (financiële) beloning staat. De data zijn gebaseerd op het stelsel van sociaal-statistische bestanden (SSB).

Op basis van de cijfers van het CBS is het voorts mogelijk om een onderscheid te maken naar de sectoren waarin de werknemers op minimumloonbanen werkzaam zijn. Uit deze cijfers blijkt dat het grootste deel van de minimumloonbanen (in verhouding tot de omvang van de sector) zich bevindt in de sectoren verhuur en overige zakelijke diensten, horeca en cultuur, sport en recreatie.

Tabel 4: Sectorkarakteristieken van banen tot maximaal het minimumloonniveau (2017)

	Totaal banen	Minimumloonbanen
Totaal aantal banen	8.096.000	507.700
Verhuur en overige zakelijke diensten	13%	14%
Horeca	5%	10,5%
Cultuur, sport en recreatie	1,7%	9%
Landbouw, bosbouw en visserij	1,3%	8,2%
Overige dienstverlening	1,6%	7,6%
Handel	16,7%	6,7%
Vervoer en opslag	4,6%	5,6%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	6,2%	4,8%
Specialistische zakelijke diensten	6,1%	4,8%
Gezondheids- en welzijnszorg	16,2%	4,5%
Verhuur en handel van onroerend goed	13%	4,4%
Industrie	9,2%	3,8%
Informatie en communicatie	3,2%	3,6%
Financiële dienstverlening	3,3%	2,9%
Onderwijs	6,4%	2,3%
Bouwnijverheid	3,8%	2,3%
Waterbedrijven en afvalbeheer	0,4%	1,8%
Energievoorziening	0,3%	1,5%
Delfstoffenwinning	0,1%	1,2%

Bron: CBS Statline (2018, 30 november), *Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken baan, bedrijfsgrootte*. Geraadpleegd van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81405ned/table?dl=1A2E4>.

4.2.2 Inkomenseffecten van de introductie wettelijk minimumuurloon
Werknemers die werkzaam zijn in sectoren waar de normale arbeidsduur hoger ligt dan 36 uur, zien het loon stijgen. Het omgerekende minimumuurloon ligt in deze sector lager dan het te introduceren minimumuurloon.

Wat de initiatiefnemer betreft is dit wenselijk. Sinds 1990 is het aandeel armen onder werkenden gestaag gegroeid. De groei in de jaren negentig lijkt vooral veroorzaakt door het feit dat werkenden aan de onderkant van de loonverdeling de welvaartstoename niet bijhielden.⁷ Het minimumloon beschermt dus onvoldoende tegen armoede, en bovendien vallen veel oproepkrachten en werknemers in deeltijd niet onder de bescherming van het minimumloon. Met dit wetsvoorstel komt daar verandering in.

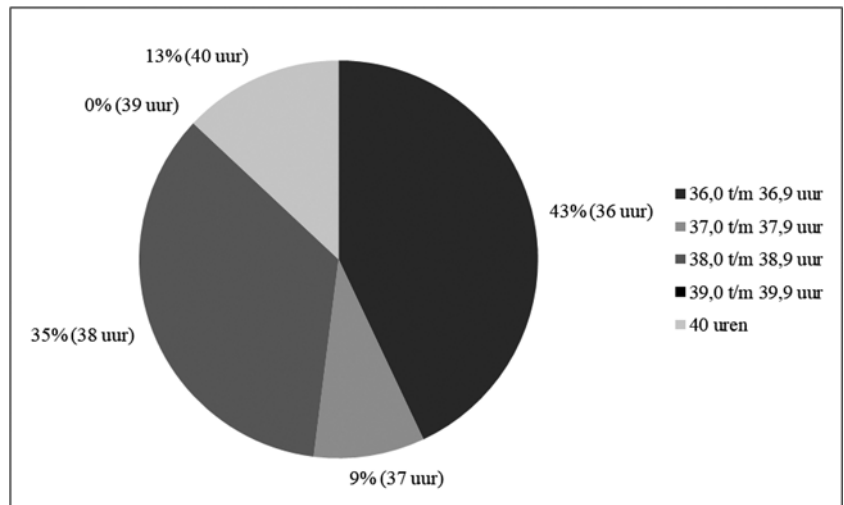
De effecten op de loonkosten van werkgevers zijn op de langere termijn spiegelbeeldig aan de effecten van werknemers. In sectoren waar de normale arbeidsduur hoger ligt dan 36 uur, zullen de loonkosten voor werkgevers stijgen. Dat geldt, zoals blijkt uit tabel 4, bijvoorbeeld het geval te zijn in de zakelijke dienstverlening, de bouwnijverheid en de sector vervoer en communicatie. De mate waarin de loonkosten voor werkgevers veranderen hangt af van de arbeidsduur per sector, afspraken in cao's en individuele arbeidsovereenkomsten en het aantal werknemers dat nu op of rond het minimumloon beloond wordt.

Het is echter niet goed te kwantificeren in welke mate werkgevers te maken krijgen met een verandering van de loonkosten. Dit is afhankelijk van de arbeidsduur per sector. Werkgevers waarbij een arbeidsduur van meer dan 36 uur per week geldt, krijgen te maken met hogere loonkosten voor werknemers die het minimumloon verdienen. Op basis van de cijfers van het CBS over het aantal minimumloners kan wel een grove indicatie gegeven worden van het aantal banen waarvoor er mogelijk een aanpassing van het loon plaatsvindt. Het gaat daarbij om 507 duizend banen op maximaal het minimumloonniveau. Het aantal banen waarvoor de lonen als gevolg van opwaarts, dan wel neerwaarts worden aangepast op de langere termijn is niet nader te duiden, omdat exacte gegevens over het aantal minimumloners dat onder een bepaalde cao valt ontbreken.

Wel kan op basis van de jaarlijkse cao-rapportages van het Ministerie van SZW worden opgemaakt welk percentage van de werknemers, vallend onder een cao, een NAD van meer dan 36 uur heeft. Voor bijna de helft van de werknemers, vallend onder 40 cao's, ligt de normale arbeidsduur tussen de 36 en 37 uur. Bij 35 procent van de werknemers, in 31 cao's, geldt een normale arbeidsduur tussen de 38 tot 39 uur. Het aantal werknemers dat in de cao, 15 cao's, een normale arbeidsduur van 40 uur per week heeft is minder groot, namelijk 13 procent van de werknemers, zie ook grafiek 1.

⁷ SCP (2018), *Als werk weinig opbrengt*, p. 176.

Grafiek 1: Percentage werknemers en (gewogen gemiddelde wekelijks arbeidsduur), uitgesplitst naar arbeidsduurklasse



Overgenomen uit Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage «Cao-afspraken 2018*, p. 55.

Als wordt gekeken naar de cao's waarvan de loongegevens beschikbaar zijn, 93 cao's, is zichtbaar dat in 54 procent van deze cao's (50 cao's) de laagste loonschaal (reguliere of aanloopschaal) op Wml-niveau ligt. Van deze 50 cao's geldt bij 38 procent (negentien cao's) een normale arbeidsduur van 36 uur. Voor deze werkgevers verandert er dus weinig en zijn er geen extra loonkosten. Voor werkgevers die een NAD hebben van 38 uur of 40 uur gelden hogere loonkosten. Dit zijn respectievelijk 24 procent van de 50 cao's (twaalf cao's) en 14 procent van de 50 cao's (zeven cao's). Bij de overige twaalf cao's komt een afwijkende NAD voor.⁸

4.2.3 Werkgelegenheidseffecten van de introductie van een wettelijk minimumuurloon

De effecten voor werkgevers zijn spiegelbeeldig aan de effecten van werknemers. Dit impliceert dat werkgevers met een normale arbeidsduur die hoger ligt dan 36 uur, voor zover zij mensen in dienst hebben die het wettelijk minimumloon verdienen, hun loonkosten zien stijgen.

Omdat het minimumuurloon gebaseerd wordt op 36 uur stijgen de loonkosten ook op macroniveau. Volgens het CPB is het werkgelegenheidseffect van een verhoging van het minimumloon met twee procent nihil; een verhoging van vijf procent leidt naar schatting tot een werkgelegenheidsverlies van 0,5 procent.⁹ De relatie is niet lineair. In een eerdere publicatie van het CPB (*Saffier*) was het effect op de werkgelegenheid van een verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen met vijf procent na vier jaar 0,0 procent.¹⁰ Naar verwachting heeft de verhoging van het minimumloon zoals vervat in dit voorstel een beperkt negatief werkgelegenheidseffect tussen 0,0 en 0,5 procent.

Het CPB geeft daarbij aan dat de relatie tussen het minimumloon en het niveau van de werkgelegenheid veel bestudeerd is, maar dat de bevindingen niet eenduidig zijn. Hoewel overzichtsstudies evidentie tonen voor zowel negatieve gevolgen als nuleffecten, laten sommige casestudies positieve effecten zien. In 1994 onderzochten David Card en Alan Krüger

⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage «Cao-afspraken 2018*, p. 55.

⁹ CPB (2016), *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2*, p. 59–60.

¹⁰ CPB (2010), *Saffier II*, p. 91.

het verband tussen de hoogte van het minimumloon en het niveau van de werkgelegenheid in de VS. Hun onderzoek toont een positief effect op de werkgelegenheid van een verhoging van het minimumloon.¹¹ Onderzoek naar de arbeidsmarkt in het VK laat geen negatief werkgelegenheidseffect zien van de verhoging van het minimumloon aldaar.¹² Deze buitenlandse studies zijn natuurlijk niet een-op-een door te vertalen naar de Nederlandse situatie, maar deze studies geven wel een indicatie van de mogelijke effecten van een stijging van het minimumloon op de werkgelegenheid.

Verscheidene economische effecten kunnen de nuleffecten en positieve gevolgen voor het werkgelegenheidsniveau van een verhoging van het minimumloon verklaren. Internationaal onderzoek wijst op verhoogde arbeidsproductiviteit na een verhoging van het minimumloon. Werknemers zijn meer gemotiveerd, waardoor zij efficiënter werken en minder toezicht nodig is.¹³ Een verhoging van de arbeidsproductiviteit op het niveau van het minimumloon vermindert de negatieve werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon. Buiten een verhoging van de arbeidsproductiviteit worden vier effecten belangrijk geacht: lagere wervingskosten, verhoogde efficiëntie van de organisatie, looncompressie en prijsverhogingen.¹⁴ Ten eerste leidt een verhoging van het minimumloon tot een stabiel personeelsbestand. Hierdoor dalen de wervingskosten van werkgevers en daarmee wordt het negatieve effect van hogere loonkosten gedempt. Ten tweede kan een verhoging van het minimumloon werkgevers aanzetten tot verbeteringen in de bedrijfsorganisatie, die te verkiezen zijn boven ontslagrondes. De verhoogde efficiëntie die hiermee bereikt wordt dempt eveneens het effect van hogere loonkosten. Ten derde compenseren werkgevers de hogere loonkosten aan de onderzijde van het loongebouw, met lagere salarissen aan de bovenzijde. Tot slot kunnen werkgevers in sommige sectoren ervoor kiezen hun prijzen te verhogen.

De werkgelegenheidseffecten van dit wetsvoorstel zijn dus niet eenduidig. Voor zover zich negatieve effecten voordoen, kan flankerend beleid worden ingezet om deze effecten op te vangen.

4.3. Uitvoeringstoets UWW

Dit wetsvoorstel leidt mogelijk tot incidentele kosten voor het UWW en heeft tevens mogelijk effect op de structurele uitvoeringskosten. Dit wordt nader uitgezocht in een uitvoeringstoets door het UWW.

4.4. Handhavingstoets Inspectie SZW

De Inspectie SZW geeft aan dat het initiatiefvoorstel feitelijk handhaafbaar is. Ook geeft de Inspectie aan dat ze positief zijn over een uurloon en met de vastgestelde periode van 36-urige werkweek. Door de invoering van een minimumuurloon is er een vereenvoudiging voor de handhaving; het NAD en bijbehorende berekeningen van het maandloon is niet meer nodig bij de vastgestelde werkweek van 36 uur. Echter blijft het berekenen van andere aspecten bij de handhaving even complex; er blijft een

¹¹ Card, D., & Krueger, A. B. (1993). *Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania* (No. w4509). National Bureau of Economic Research.

¹² De Linde Leonard, M., Stanley, T. D., & Doucouliagos, H. (2014). Does the UK minimum wage reduce employment? A meta-regression analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 52(3), 499–520.

¹³ Ehrenberg and Smith, 2009; Georgiadis, 2013.

¹⁴ Schmitt, J. (2013). Why does the minimum wage have no discernible effect on employment. *Center for Economic and Policy Research*, 22, 1–28.

berekening van een periodeloon nodig om zaken zoals verrekeningen, inhoudingen, vakantiebijslag, tijd-voor-tijd, etc. te kunnen berekenen.

4.5. Uitvoeringstoets VNG

Vanwege de wijziging van de NAD zullen gemeenten alle bestaande gevallen waarin de loonkostensubsidie is toegekend, eenmalig, opnieuw moeten bezien. Bovendien leidt het hogere minimumuurloon tot hogere uitgaven van de loonkostensubsidies. Dit geldt echter alleen voor werknemers die een NAD hebben van meer dan 36 uur.

4.6. Uitvoeringskosten Belastingdienst

Naar verwachting zullen er geen extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst plaatsvinden. Dit omdat er geen wijzigingen hoeven worden doorgevoerd in de loonaangiften.

4.7. Regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) en de administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het onderhavige wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de regeldruk bij bedrijven (werkgevers). Voor werkgevers geldt dat zij zullen moeten kennismaken van de gewijzigde regels met betrekking tot de Wml. De kennisname van de gewijzigde regels leidt tot eenmalige regeldrukeffecten. Daarnaast betekent het overgaan op een minimumuurloon dat de loonadministratie aangepast dient te worden. Op lange termijn zal het met de invoering van het minimumuurloon voor werkgevers eenvoudiger zijn om zich aan de Wml te houden, omdat deze niet meer sectorspecifiek is. Ook gemeenten krijgen te maken met extra regeldruk doordat zij, eenmalig, alle bestaande gevallen waarin de loonkostensubsidie is toegekend opnieuw moeten bezien.

Hoofdstuk 5 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. In zoverre behoeft de aanpassing van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) niet aan het EU-recht te worden getoetst. 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 in de Universele Verklaring van de rechten van de mens (UVRM).

In artikel 4 ESH, 7 IVESCR en artikel 23 van de UVRM is het recht van werknemers weergegeven op een billijke beloning die hen een behoorlijk levenspeil voor henzelf en hun gezin waarborgt. Naar de mening van de initiatiefnemer heeft de invoering van het minimumuurloon geen effect op deze waarborg. 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 initiatiefnemer 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.

Dan zijn er de door Nederland geratificeerde ILO-verdragen 26 (voor thuiswerkers waarvoor 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) waarvoor het minimumloon geldt dienen de sociale partners te 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.

Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een aanpassing van sociale verzekeringsuitkeringen, zodat in die zin geen sprake is van aantasting van eigendomsrechten. De invoering van een minimumuurloon in plaats van een minimumloon op dag-, week- of maanbasis kan in sectoren waar de normale arbeidsduur lager is dan de gewogen gemiddelde normale arbeidsduur leiden tot een verlaging van het voor een individuele werknemer geldende (minimum)loon. In dat geval zou sprake zijn van een aantasting van eigendomsrecht. De initiatiefnemer is van mening dat het algemeen belang dat wordt gediend met de invoering van een minimumuurloon groot is, maar heeft ook oog voor de effecten van deze invoering op individueel niveau. Daarom zal in overgangsrecht worden voorzien, hetgeen in een later stadium wordt uitgewerkt.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onderdeel A (artikel 5a)

Eerste lid

Om te bepalen over welke tijd het minimumloon moet worden betaald is het van belang te weten wat onder arbeidsduur wordt verstaan. Gelet op de invoering van het wettelijk minimumuurloon is in dit artikel hiervoor expliciet een definitie gegeven. Voor de omschrijving van het begrip «arbeidsduur» is aangesloten bij het bepaalde in het huidige artikel 7, eerste lid: het door de werknemer verrichten van arbeid in dienstbetrekking. Onder arbeidsduur wordt mede de fictieve arbeidsduur verstaan, bedoeld in het huidige artikel 7, vijfde lid. Uit deze bepaling volgt dat periodes waarin de werkgever geen arbeid verricht maar toch recht heeft op loon ook als arbeidsduur worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld bij loondoorbetaling tijdens ziekte op grond van artikel 7:629 BW en het recht op loondoorbetaling bij vakantiedagen.

Tweede lid

In het tweede lid is een regeling opgenomen voor de situatie dat niet naar tijdruimte wordt beloond maar dat stukloon wordt toegepast. Hierbij is het loon afhankelijk van de verrichte arbeid. Stukloon is toegestaan, mits over de gewerkte aantal uren het wettelijk minimumuurloon wordt betaald. Deze bepaling is identiek aan het huidige artikel 12, zesde lid, waarbij voor de toepassing van stukloon als arbeidsduur de daadwerkelijke tijd geldt die de werknemer heeft besteed aan de uitvoering van de verrichte arbeid. Tevens is het mogelijk dat op grond van artikel 12a specifieke werkzaamheden in een bedrijfstak zijn aangewezen voor welke als arbeidsduur wordt aangemerkt: de tijd die redelijkerwijs met de uitvoering van de te verrichten arbeid is gemoeid. Deze tijd wordt dan in aanmerking genomen bij de berekening van het minimumloon.

Derde lid

Indien er geen sprake is van een dienstbetrekking maar wordt gewerkt op basis van een overeenkomst van opdracht, welke niet is aangegaan in de uitoefening van beroep of bedrijf, is voor de bepaling van de arbeidsduur een aparte regeling getroffen. Anders dan arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst, wordt er bij arbeid op basis van eerst genoemde overeenkomsten niet gewerkt op basis van een gezagsrelatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. De arbeidsduur wordt in deze situaties bepaald door de tijd die gemoeid is met de uitvoering van de werkzaamheden. Hierbij is aansluiting gezocht bij de regeling voor de vaststelling van het minimumloon in het geval wordt beloond op basis van stukloon, zoals die is opgenomen in artikel 5a, tweede lid.

Bij opdrachtneming geldt in het algemeen dat de opdrachtnemer gehouden is de opdrachtgever op de hoogte te houden van zijn werkzaamheden en dat hij de wijze waarop hij de opdracht heeft uitgevoerd verantwoordt (artikel 7:403 BW). Het is derhalve niet onredelijk de opdrachtgever te houden aan de verplichting de gewerkte uren te overleggen. Degenen die arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht krijgen vaak stukloon uitbetaald. Hiervoor is een regeling gegeven in het tweede lid.

Artikel I, onderdeel B (artikel 8)

Artikel 8 regelt de hoogte van het minimumloon. Tot nu toe is het uitgangspunt een bedrag per maand en daarnaast nog een minimumloon per week en per dag. Deze bedragen zijn op grond van het artikel 12 gekoppeld aan de normale arbeidsduur; als een arbeidsduur is overeengekomen die korter of langer is dan de normale arbeidsduur wordt het voor de werknemer geldende minimumloon naar evenredigheid verminderd onderscheidenlijk vermeerderd. Bij dit wetsvoorstel wordt de koppeling van de hoogte van het minimumloon aan de normale arbeidsduur losgelaten. In artikel 8, eerste lid, worden belangrijke wijzigingen aangebracht, te weten: de introductie van een minimumloon per uur en het schrappen van het minimumloon per week en per dag. Het minimumuurloon wordt via de sleutel als bedoeld in artikel 14, tiende lid, afgeleid van het bedrag aan minimumloon per maand als geldend voor een werkweek van 36 uren. Het in het eerste lid, onder b, opgenomen minimumloon per maand blijft bestaan aangezien dit nodig is voor diverse sociale zekerheidsuitkeringen en tegemoetkomingen. De tegemoetkomingen zien op tegemoetkomingen, bedoeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. In spraakgebruik ziet dit ook wel op toeslagen. Daarnaast valt bijvoorbeeld ook het lage-inkomensvoordeel, bedoeld in de Wet tegemoetkomingen loondomein. Het minimumloon per

maand is hierbij gerelateerd aan een werkweek van 36 uren; zie in dit verband het algemeen deel van de memorie van toelichting. Benadrukt wordt dat dit minimumloon per maand slechts van belang is voor de koppeling aan de diverse sociale zekerheidsuitkeringen en dus niet als basis dient voor het minimumloon waarop de werknemer overeenkomstig de dienstbetrekking recht heeft. Dit recht dient steeds te worden gebaseerd op het minimumloon per uur.

Artikel I, onderdeel C (artikel 11)

Het oorspronkelijke artikel 11 vervalt. Waar tot nu toe het minimumloon werd bepaald over een tijdseenheid gerelateerd aan de normale arbeidsduur (uitbetalingstermijn), is nu het uitgangspunt dat het minimumloon wordt gebaseerd op een minimumuurloon over de arbeidsduur. In verband hiermee is deze bepaling niet meer nodig. In de artikelen 7:623 BW (naar tijdruimte vastgesteld geldloon) en 7:624 BW (stukloon) is een regeling gegeven over de betalingstermijnen van het loon. In gebruikelijke situaties waarbij sprake is van een vaste overeengekomen arbeidsduur per week met een vaste maandbetaling moet het echter wel mogelijk blijven om deze praktijk te kunnen continueren zonder dat in het geval een bepaalde maand meer werkdagen heeft dan andere maanden, dit, afhankelijk van het overeengekomen uurloon, leidt tot overtreding van de Wml. In het nieuwe artikel 11 is hiervoor een voorziening getroffen. In deze situatie wordt over een periode van twaalf maanden voorafgaand aan de desbetreffende maand van uitbetaling of, wanneer dit korter is vanaf het tijdstip dat de dienstbetrekking is aangevangen, het gemiddelde uurloon vastgesteld. Aan de werknemer dient dan gemiddeld per uur tenminste het minimumloon te zijn betaald. Opgemerkt wordt dat dit artikel uitsluitend van toepassing is wanneer er in een maand meer wordt gewerkt omdat die maand meer werkbare dagen kent en niet wanneer er meer wordt gewerkt in verband met bijvoorbeeld overwerk. Voor meerwerksituaties is artikel 13a van toepassing.

Dit artikel kan alleen worden toegepast wanneer in een toepasselijke cao of in een schriftelijke arbeidsovereenkomst een vaste arbeidsduur per week is overeengekomen. Dit artikel is niet van toepassing in de situatie dat er geen sprake is van een vaste overeengekomen arbeidsduur, zoals bij een zogenoemd nulurencontract, of in de situaties waarin de omvang van de arbeid niet eenduidig is vastgelegd, bijvoorbeeld bij zogenoemde min. max. contracten. In die gevallen geldt uit de aard van die overeenkomsten reeds dat per betalingsperiode elk feitelijk gewerkt uur moet worden uitbetaald conform het wettelijk minimumuurloon.

Artikel I, onderdeel D (artikel 12)

Artikel 12 vervalt. In het oorspronkelijke artikel 12 was een regeling gegeven waarbij de hoogte van het minimumloon werd gerelateerd aan de zogenoemde normale arbeidsduur. Hierbij was onder andere geregeld dat wanneer een arbeidsduur is overeengekomen die korter of langer is dan de normale arbeidsduur het voor de werknemer geldende minimumloon naar evenredigheid wordt verminderd onderscheidenlijk vermeerderd. Door de invoering van een minimumloon per uur speelt de normale arbeidsduur echter geen rol meer in het kader van het minimumloon. In het zesde lid van dit artikel was voor gevallen waarin niet op grond van tijdloon maar via stukloon wordt betaald een regeling getroffen wat in deze situatie als arbeidsduur heeft te gelden. Nu met de invoering van een wettelijk minimumuurloon tevens wordt voorgesteld dat ook werknemers die worden betaald via stukloon per uur het wettelijk

minimumuurloon moeten verdienen, komt ook het zesde lid van artikel 12 te vervallen (en daarmee het gehele artikel).

Artikel I, onderdeel E en F (artikelen 12a en 12b)

De verwijzingen in deze artikelen naar de bijzondere regeling van stukloon voor specifieke werkzaamheden die zijn aangewezen bij ministeriële regeling zijn technisch aangepast.

Artikel I, onderdeel G (artikel 13a)

In artikel 13a is een regeling gegeven voor meerwerk. Dit artikel is in overeenstemming gebracht met het onderhavige wetsvoorstel. Het oorspronkelijke eerste lid is aangepast. In dit eerste lid werd bepaald dat wanneer de feitelijke arbeidsduur binnen een uitbetalingstermijn langer is dan de overeengekomen arbeidsduur (meerwerk) het minimumloon naar evenredigheid wordt vermeerderd. Deze regeling is niet meer noodzakelijk in verband met de invoering van een minimumuurloon. Over de uren die betrekking hebben op de langere arbeidsduur dient het minimumuurloon te worden betaald. Dit onderdeel van het eerste lid is dus geschrapt. Het tweede gedeelte, dat regelt dat het meerwerk uiterlijk in een volgende uitbetalingstermijn wordt betaald is gehandhaafd.

De tijd-voor-tijdregeling blijft voor het overige gelijklopend aan hetgeen reeds is geregeld. Op grond van het tweede lid kan meerwerk geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd in betaalde vrije 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.

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 (op grond van het opnieuw vastgestelde vierde lid). De tijd-voor-tijdregeling heeft geen betrekking op de situatie waarbij de compensatie van meerwerk in betaalde vrije tijd plaatsvindt binnen dezelfde uitbetalingstermijn. Bijvoorbeeld bij een uitbetalingstermijn van een maand kan bij een overeengekomen arbeidsduur van 36 uur per week in week één 40 uur worden gewerkt, terwijl in week twee 32 uur wordt gewerkt en de weken drie en vier 36 uur. De compensatie in vrije tijd vindt dan plaats in week twee, terwijl het maandloon gelijk blijft. Ook de overige voorwaarden voor de toepassing van de tijd-voor-tijd-regeling op grond van het derde tot en met vijfde lid blijven onverkort van toepassing.

Artikel I, onderdeel H (artikel 14)

In het eerste subonderdeel wordt de verwijzing naar het minimumloon per maand technisch herzien. Hoewel voor werknemers dient te worden uitgegaan van een wettelijk minimumuurloon, conform het voorgestelde artikel 8, eerste lid, onderdeel a, Wml, wordt bij de herziening van de bedragen het minimumloon per maand als uitgangspunt genomen. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is immers dat het minimumloon per maand als referentie voor de verscheidene sociale zekerheidswetten gelijk blijft. Om afrondingsverschillen te voorkomen, dient daarom bij de herziening van het minimumloon eerst het maandloon te worden herzien. Het wettelijk minimumloon per uur wordt hiervan afgeleid, door eerst het herziene maandloon te delen door $4 \frac{1}{3}$ en daarna te delen door 36. Om het voor de praktijk hanteerbaar te maken wordt het wettelijk

minimumloon per uur afgerond op twee decimalen. Om te voorkomen dat bij een terugrekening van het op twee decimalen afgeronde wettelijk minimumuurloon naar een bedrag per maand wordt uitgekomen onder het in het eerste lid, onderdeel b, opgenomen bedrag, is bij afronding van het minimumuurloon op twee decimalen sprake van een afronding naar boven. Dat wil zeggen dat een bedrag van bijvoorbeeld 0,002 wordt afgerond op 0,01. Uit het ongewijzigde elfde lid volgt dat deze afronding van het minimummaandloon op de dichtstbijzijnde veelvoud van € 0,60 bij een volgende herziening buiten beschouwing blijft. Nu de indexering van het uurloon de indexering van dit maandloon volgt, geldt eveneens dat de hiervoor beschreven afronding van het uurloon op twee decimalen bij de eerstvolgende herziening buiten beschouwing blijft. Indexering vindt aldus steeds plaats op basis van onafgeronde bedragen.

Artikel I, onderdeel I (artikel 15)

Aan het loon, waarover de vakantiebijslag wordt berekend, is een bovengrens gesteld. Het bedrag waarmee de som van het loon en de uitkeringen het drievoud van het minimumloon overschrijdt blijft op grond van artikel 15, eerste lid, buiten beschouwing. Het tweede lid van artikel 15 geeft een nadere uitwerking van de in het eerste lid gebruikte termen «overschrijding van het drievoud van het minimumloon». De in het eerste lid bedoelde som wordt geacht het drievoud te overschrijden als deze over de uitbetalingstermijn gemiddeld meer bedraagt dan het drievoud van het in artikel 8 bedoelde minimumloon.

Het tweede lid is gewijzigd waarbij nu wordt verwezen naar een uitbetalingstermijn van een maand en het minimumloon per maand. Niet kan worden verwezen naar het minimumuurloon omdat de som van het ontvangen loon en uitkeringen worden betaald in een uitbetalingstermijn en deze som wordt vergeleken met het drievoud van het minimumloon over die uitbetalingstermijn. Indien de uitbetalingstermijn betrekking heeft op een andere periode dan een maand, wordt het minimumloon naar evenredigheid berekend. Hierbij wordt voor een uitbetalingstermijn van een week uitgegaan van $4 \frac{1}{3}$ weken in een maand. Indien de uitbetalingsstermijn betrekking heeft op een andere arbeidsduur dan een maand of week wordt die andere arbeidsduur vermenigvuldigd met het aantal van de in die termijn begrepen werkdagen, waarbij een maand wordt gesteld op $21 \frac{2}{3}$ werkdagen. Onder werkdag wordt verstaan een dag die behoort tot de arbeidsduur. In artikel 5a, eerste lid, is het begrip «arbeidsduur» gedefinieerd.

Er wordt nog op gewezen dat het niet de bedoeling is dat over elke uitbetalingstermijn afzonderlijk wordt nagegaan of het drievoud van het minimumloon wordt overschreden. De berekening heeft betrekking op de hele periode waarover de werknemer jegens de werkgever aanspraak heeft op vakantiebijslag.

Artikel II

Gezien de koppeling van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) aan het minimum(jeugd)loon, 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 8, eerste lid, van de Wml.

Artikel III

De Participatiewet bevat ook meerdere verwijzingen naar het wettelijk minimumuurloon.

De wijzigingen in onderdelen A en G hangen samen met de voorgestelde wijzigingen in artikel 8, eerste lid, van de Wml. In artikel 2, onderdeel c, (onderdeel A) is het begrip wettelijk minimumloon gewijzigd naar het wettelijk minimumuurloon. In de Participatiewet betekent het wettelijke minimumloon, het loon dat een persoon die een bijstandsuitkering heeft in staat is om te verdienen. Dit is van belang om te bepalen of die personen tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren. Dat zijn arbeidsbeperkten, die op grond van artikel 38b van de Wet financiering sociale verzekeringen behoren tot de doelgroep van de banenafpraak en op grond van artikel 29b van de Ziektewet werknemers zijn, die in aanmerking komen voor een ziekgelduitkering (de no-riskpolis) in plaats van dat de werkgever het loon dient door te betalen. Of deze personen of hun werkgevers voor dergelijke voorzieningen in aanmerking komen volgt uit de vaststelling door het UWV dat deze niet instaat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon. De beoordeling of iemand in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon gebeurt aan de hand van het minimumuurloon. Dit is wat anders dan het bedrag van het netto minimumloon dat de grondslag is voor de bedragen van de uitkeringen, het referentieminimumloon. In de artikelen 37 en 38 van de Participatiewet is bepaald dat die uitkeringen worden afgeleid van het netto minimumloon. In artikel 37 wordt het nettominimumloon gedefinieerd, waarbij verwezen wordt naar het maandbedrag in de Wml. In onderdeel G is dat artikel aangepast aan de wijziging in de artikel 8 Wml.

In onderdeel B wordt de omschrijving van de doelgroep loonkostensubsidie aangepast naar aanleiding van de invoering van het wettelijk minimumuurloon. Het gaat bij de doelgroep loonkostensubsidie om mensen die een verminderde productiviteit per uur hebben. In de huidige situatie is er geen sprake van een wettelijk minimumuurloon. In de Wml wordt alleen het wettelijk minimummaandloon (of -weekloon) genoemd. Daarom staat in de huidige definitie van de doelgroep dat iemand niet in staat is om *met voltijds arbeid* het wettelijk minimumloon te verdienen. Met de invoering van het wettelijk minimumuurloon is deze formulering niet langer nodig en kan eenvoudigweg gesteld worden dat iemand tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort als hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumuurloon.

In onderdeel C wordt het begrip medisch urenbeperkt technisch gewijzigd. In het huidige artikel 6b van de Participatiewet is de beoordeling van het begrip medisch urenbeperkt gericht op de vraag of iemand als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling voor een geringer aantal uren belastbaar is dan de normale arbeidsduur, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Wml. Dit criterium «normale arbeidsduur» wordt echter in de Wml geschrapt. In verband hiermee wordt artikel 6b technisch gewijzigd door te bepalen dat de normale arbeidsduur de arbeidsduur is welke in overeenkomstige dienstbetrekkingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Bij deze formulering is aangesloten bij het huidige artikel 12, tweede lid, Wml. Deze wijziging komt overeen met de wijziging in artikel IX en X ten aanzien van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

In onderdeel D en E wordt verduidelijkt dat in de artikelen 7 en 10 van de Participatiewet wordt aangesloten bij het wettelijk minimumloon geldend voor de arbeidsduur welke in overeenkomstige dienstbetrekkingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Het college blijft namelijk verantwoordelijk tot het moment waarop een persoon twee jaar het minimumloon verdient. Bij de invoering is beoogd dat «de termijn

van twee jaren pas ingaat vanaf het moment dat de werknemer het volledige Wml ontvangt, terwijl de werkgever geen loonkostensubsidie meer krijgt». Om dit te bewerkstelligen is in verband met de afbakening van verantwoordelijkheden tussen het college en het UWV verduidelijkt dat er wordt aangesloten bij de Wml voor een voltijds dienstverband. Deze wijziging komt overeen met de wijziging voorgesteld in artikel IV, onderdeel C, van onderhavig wetsvoorstel. Hierbij worden de artikelen 34a, 35 en 36 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen gewijzigd overeenkomstig het voorgaande.

De wijzigingen voorgesteld in onderdeel F hangen samen met de huidige verwijzing naar het wettelijk minimummaandloon en de normale arbeidsduur in verband met de vaststelling van de hoogte van de loonkostensubsidie in artikel 10d van de Participatiewet. Door het loslaten van het minimummaandloon en de normale arbeidsduur in de Wml wordt voorgesteld om bij de hoogte van de loonkostensubsidie aan te sluiten bij het wettelijk minimumloon per uur, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, Wml, vermenigvuldigd met de overeengekomen arbeidsduur. Daardoor is het ook niet langer nodig om -zoals in de huidige situatie geregeld is- een bepaling te laten staan over evenredige vermindering van loonkostensubsidie in geval van deeltijdwerk. Om te voorkomen dat de loonkostensubsidie wordt gebaseerd op een overeengekomen arbeidsduur die hoger is dan de normale arbeidsduur, wordt voorgesteld om te bepalen dat overeengekomen arbeidsduur maximaal de arbeidsduur is welke in overeenkomstige dienstbetrekkingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Deze formulering sluit aan bij de huidige formulering van de normale arbeidsduur in de Wml.

Tevens wordt in onderdeel H voorzien in overgangsrecht, zodat besluiten over de toekenning van loonkostensubsidie niet meteen hoeven te worden gewijzigd na inwerkingtreding van dit onderdeel, maar de colleges een jaar de tijd hebben om deze besluiten indien noodzakelijk te wijzigen aan de invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon.

Artikelen IV tot en met XXXI en XXXIII, onderdeel A

In de voorgestelde artikelen IV tot en met XXXI zijn wijzigingen opgenomen van verschillende wetten op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Deze wijzigingen zijn grotendeels technisch van aard en hangen samen met de voorgestelde wijzigingen in artikel 8, eerste lid, van de Wml. De desbetreffende wijzigingen hebben geen inhoudelijke consequenties. De berekening van de hoogte van de uitkeringen en dergelijke zullen dus op dezelfde wijze blijven geschieden als nu het geval is. Deze wijzigingen zien op de herzieningen van de daglonen in de sociale zekerheidswetten (artikelen IV, onderdeel B, V, onderdeel A, VII, onderdeel B, VIII, onderdeel A en XXX). Doel is dat de berekening van de herzieningen op dezelfde wijze blijven geschieden als nu het geval is. De wijzigingen voorgesteld in artikel IV, onderdeel C, D en E, lopen synchroon met de wijziging in artikel III, onderdeel D en E, zie ook de artikelsgewijze toelichting op dat artikel.

Artikel IX en X

Deze wijzigingen in de artikelen 4b van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen lopen synchroon met de wijziging van de bepaling van medisch urenbeperkt in artikel 6b van de Participatiewet (artikel III, onderdeel C, van onderhavig wetsvoorstel). Voor verdere toelichting wordt verwezen naar de voorgestelde wijziging van dat artikel.

Artikel XIV

In artikel 8, eerste lid, onderdeel f, van de Wet arbeid vreemdelingen wordt verduidelijkt dat de vreemdeling over een periode van een maand met de desbetreffende arbeid ten minste het minimumloon verdient dat hoort bij een volledige dienstbetrekking. Hierdoor dient het wettelijk minimumuurloon te worden vermenigvuldigd met de arbeidsduur welke in overeenkomstige dienstbetrekkingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning wordt aan dit criterium getoetst en indien de beloning niet aan dit criterium voldoet wordt de vergunning geweigerd.

Artikel XXXII

De wijzigingen van de bedragen die genoemd worden in de Wet tegemoetkomingen loondomein zijn afhankelijk van de precieze vaststelling van het bedrag van het wettelijk minimumuurloon. Daarom zijn deze bedragen nu nog niet definitief. Artikel 3.1 van de Wet tegemoetkomingen loondomein vervalt per 1 januari 2024. Er zal derhalve alleen effect uitgaan van dit wijzigingsartikel op het moment dat de Wet invoering minimumuurloon eerder in werking treedt dan 1 januari 2024.

Artikel XXXIII, onderdeel B

In artikel 626 van Boek 7 BW is een regeling gegeven over de loonstrook. In het eerste lid is een technische wijziging aangebracht in verband met de wijziging van de Wml. Thans is het minimumloon per maand of over een andere tijdseenheid gebaseerd op de normale arbeidsduur, zijnde de arbeidsduur die in overeenkomstige arbeidsverhoudingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen. Bij de wijziging van de Wml wordt een minimumuurloon geregeld dat niet afhankelijk is van een normale arbeidsduur. Het geldende minimumuurloon dat, gelet op de leeftijd van de werknemer, van toepassing is dient op de loonstrook te worden vermeld.

Artikel XXXIII, onderdeel C

In artikel 650 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is een regeling voor boetebedingen opgenomen, waarbij voor werknemers, wiens loon meer bedraagt dan het voor hen geldende minimumloon een andere regeling geldt. Verduidelijkt wordt dat hierbij gekeken wordt naar het vastgestelde loon per uur.

Artikel XXXIX en XXXX

De wijzigingen hangen samen met de voorgestelde wijzigingen in artikel 8, eerste lid, van de Wml.

Artikel XXXXII

In dit artikel is de citeertitel vastgesteld. Deze wet kan worden aangehaald als Wet invoering minimumuurloon.

Gijs van Dijk