

# Voorwoord

Bij de totstandkoming van de Wml in 1968 is door de toenmalige Minister van (toen nog alleen) SZ aangegeven dat via deze wet alle arbeiders een loon moest worden verzekerd dat, gezien de algehele welvaartssituatie, als een aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid kan worden beschouwd. Situaties zoals in de negentiende eeuw – zoals geduid aan de hand van het motto ‘De arbeider verdient te weinig om van te leven, te veel om te sterven’ – zouden daarmee tot het verleden behoren.

In plaats van een zuiver civielrechtelijke handhaving die de arbeider zelf moet initiëren, is in 2007 de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument van de overheid ingevoerd. Dat is een gevolg van een veranderde invulling van de betekenis van de Wml. Met het openstellen van de grenzen in mei 2007 voor de zogenoemde MOE-landers is het zwaartepunt verschoven naar oneerlijke concurrentie, wat kan worden gezien als een verschuiving van de werknemers naar de onderneming. De bestuursrechtelijke handhaving van de wet blijkt een nachtmerrie te zijn voor de toezichthoudende instantie, de Arbeidsinspectie/Inspectie SZW. Dat is mede een gevolg van de terminologie die in de Wml wordt gehanteerd en die is toegespitst op de civiele handhaving. De handhavingsproblemen zijn telkens opgelost met aanpassing van de wetgeving. Over deze aanpassingen is een aantal kritische artikelen verschenen in *ArbeidsRecht*, *Sociale Zaken Actueel*, *Over de Grens* en *PS Documenta* die in dit deeltje van Thema Arbeid & Recht zijn opgenomen. Deze kritische artikelen zijn aangevuld met een aantal artikelen, die óf van belang zijn voor begrip van een aantal in de wet gebezigde termen óf voor de toepasselijkheid van de wet. Het geheel is voorzien van een inleidend hoofdstuk over de geschiedenis van het (wettelijk) minimumloon.

De opgenomen artikelen hebben deels betrekking op de ‘oude’ wettelijke regelingen. Om die reden is de tekst van de verschillende wettelijke voorschriften in de diverse hoofdstukken letterlijk opgenomen, al dan niet met de kwalificatie ‘oud’. Tot slot hechten wij eraan om aan te geven dat ondergetekenden verantwoordelijk zijn voor de bundeling van de verschillende artikelen en de wijze waarop een en ander is vormgegeven.

Zoetermeer, januari 2018  
*Harry en Amber van Drongelen*



# Hoofdstuk 1

## Introductie

Harry & Amber van Drongelen

### 1.1 Een kwaad leven

Loon is de vergoeding die door de werkgever aan de werknemer is verschuldigd ter zake van de bedongen arbeid. Loon is in feite niets anders dan de tegenprestatie voor de bedongen arbeid.<sup>1</sup> In de wijze van uitbetaling van het loon kan een onderscheid worden gemaakt in een betaling van loon in natura en/of betaling van loon in geld. Als het gaat om het betalen van het loon, is in de eerste helft van de negentiende eeuw melding gemaakt van het zogenoemde *truckstelsel*, waarbij de arbeider in plaats van in geld zijn loon geheel of gedeeltelijk in goederen ontvangt, onder andere van de onderneming waarbij hij werkzaam is.<sup>2</sup> De gegevens over de verbreiding van dit verschijnsel in ons land zijn schaars, waaruit Verberne<sup>3</sup> de conclusie trekt dat het weinig voorkomt. Daarentegen is de zogenoemde *gedwongen winkelnering* wijdverbreid. Gedwongen winkelnering houdt in de door een werkgever aan bij hem in dienst zijnde arbeiders opgelegde verplichting om bepaalde artikelen uitsluitend te kopen bij hem óf in door hem aangewezen winkelbedrijven.<sup>4</sup> De misstanden op dit terrein zijn onder meer naar voren gekomen tijdens de parlementaire enquête naar de arbeidstoestanden in ons land van 1886.<sup>5</sup> Pogingen om via wettelijke maatregelen in te grijpen en zo een einde te maken aan deze misstanden, zijn echter op niets uitgelopen.<sup>6</sup>

1. Zie HR 18 december 1953, NJ 1954, 242.  
Zie ook: HR 18 september 1985, NJ 1986, 177; HR 8 oktober 1993, JAR 1993, 245; Ktg. Utrecht 24 april 1996, JAR 1996, 172.
2. Zie L.G.J. Verberne, *De Nederlandse arbeidersbeweging in de negentiende eeuw*, 3e druk Amsterdam 1950, p. 43; J. van Drongelen & D.J.J. Korver, *De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)*, Zutphen 2006, p. 15.  
Zie ook: A.N. Molenaar, *Arbeidsrecht deel 1 Het geldende recht*, Deventer 1953, p. 295; A. Postma, 'Kopen in de winkel van de werkgever. Pogingen tot wettelijke bestrijding van de gedwongen winkelnering', *Intermediair* 1976-22, p. 29; J. van Drongelen, 'Toentertijd: Truckstelsel, gedwongen winkelnering', *Pav* 2000-2, p. 4-6.  
J.H.C. Busing, *Het truckstelsel*, Groningen 1892, p. 30, schrijft dat in Engeland in een uit 1725 stammende wet het woord truckstelsel voor het eerst wordt aangetroffen. 'Truck' staat voor ruilhandel/ruilverkeer. In dit geval bekeken van de arbeiderskant dus een gedwongen ruilhandel/ruilverkeer omdat hij zijn loon in natura (deels) krijgt uitbetaald.  
Zie J. van Drongelen, *Mens Arbeid Recht. Een verslag van een zoektocht naar de relatie tussen overheid, markt en veranderende gedachten over de arbeid(er)*, Zutphen 2016, p. 89, noot 445.
3. Zie L.G.J. Verberne 1950, p. 43.
4. Zie A. Postma, *Intermediair* 1976-22, p. 29.
5. Zie hierover onder meer: J. Giele, *Een kwaad leven. De arbeidsenquête van 1887*, Nijmegen 1981 (3 delen).  
Zie hierover onder meer: J.D. Veegens, 'Vrije beschikking over loon', *VdT* 1889 II, p. 195-216;  
A. Postma, *Intermediair* 1976-22, p. 29-33; J. van Drongelen, *Pav* 2000-2, p. 4-6; J. van Drongelen, 'De overheid en de lonen in de negentiende eeuw en nu', in: *Een inspirerende Fase in het sociaal recht*, Zutphen 2007, p. 153-162.

De hoogte van het loon in de negentiende eeuw is laag en eigenlijk zo laag dat er eigenlijk nauwelijks nog van loon kan worden gesproken. Het adagium was dan ook: 'De arbeider verdient te weinig om van te leven, te veel om te sterven'.<sup>7</sup> Een indicatie daarvoor geeft Brugmans.<sup>8</sup> Hij geeft aan dat de kosten van levensonderhoud tussen 1820 en 1870 met 50% zijn gestegen, maar het loonpeil is achtergebleven. In deze periode is er geen sprake van enige overheidsbemoediging met de vaststelling van de hoogte van het loon. Onder invloed van de grondleggers van de politieke economie zoals *Adam Smith*<sup>9</sup> en *David Ricardo*<sup>10</sup> is 'arbeid' niet meer dan een goed dat op een markt, de arbeidsmarkt, kan worden verhandeld.<sup>11</sup> Dit liberale gedachtegoed creëert maatschappelijk gezien een soort duivels dilemma. Het loon is laag, eigenlijk te laag en daardoor zijn niet alleen mannen, maar ook vrouwen en kinderen gedwongen om inkomen te vergaren,<sup>12</sup> wat nog eens wordt versterkt door de industrialisatie. Daardoor stijgt echter het arbeidsaanbod en daalt de prijs voor arbeid. Maar ...

## 1.2 Er gloort hoop!

... er gloort hoop! Een heden ten dage niet zo'n heel vreemd verschijnsel duikt al aan het einde van de negentiende eeuw op. Het begint in Amsterdam in 1894 via een verordening<sup>13</sup> waarin is aangegeven dat bij de aanbesteding van werken de aannemer wordt verplicht om een minimumloon te betalen, namelijk 23 cent per uur voor een 'ambachtsman' en 18 cent per uur voor een 'handlanger', 'opperman' of 'sjouwer'. Voor jongeren, dat wil zeggen tot 23 jaar, geldt een lager minimumloon variërend van 5 tot 20 cent. Afwijking is mogelijk voor arbeiders die als gevolg van invaliditeit of hoge leeftijd minder arbeidsproductief zijn.<sup>14</sup> Dit initiatief is gevolgd door andere gemeenten.<sup>15</sup> Dat het om een serieuze aangelegenheid gaat, blijkt wel uit het feit dat de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek in 1895 de vraag aan de orde stelt of er bij aanbesteding van overheidswege een minimumloon (en maximale arbeidsduur) moet komen.<sup>16</sup> De meningen zijn sterk verdeeld. Tot de tegenstanders behoren Pierson<sup>17</sup> en Reiger<sup>18</sup> die de nadruk leggen op het bekende liberale gedachtegoed, het marktmechanisme, en dat de overheid daarin

- 
7. Zie M. Ruppert, *De Nederlandse vakbeweging deel 1 De opkomst*, Haarlem 1953, p. 16.
  8. Zie I.J. Brugmans, *De arbeidende klasse in de negentiende eeuw 1813-1873*, Utrecht/Antwerpen 1973, p. 138.  
Zie ook: M.J. de Witt Hamer, *De arbeidersverenigingen*, Leyden 1866, p. 93.
  9. Zie A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Harmondsworth 1977 (1776; reprint).
  10. Zie D. Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, New York 1996 (1817; reprint).
  11. Zie ook: J. van Drongelen 2016, p. 27-52.
  12. Zie M. Ruppert 1953, p. 17.
  13. Zie voor de inhoud van deze verordening en de behandeling daarvan in de gemeenteraad op 10 en 11 januari 1894 *The Economist* 1894 I, p. 59-62.
  14. Zie *Kamerstukken II* 1967/68, 9574, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 6.  
Zie ook: H.S. Veldman, *Studie over huisarbeid*, Amsterdam 1904, p. 93.
  15. Zie J. Brok, *Het minimumloon. De ontwikkeling van het minimumloon als normering van het bestaansminimum*, Rotterdam 1987, p. 24.
  16. Zie *Kamerstukken II* 1967/68, 9574, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 6.
  17. Zie N.G. Pierson, *Minimum-loon en maximum-arbeidstijd. Preadvies Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek*, Haarlem 1904, p. 38-39.
  18. Zie W.A. Reiger, *Minimum-loon en maximum-arbeidstijd. Preadvies Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek*, Haarlem 1904, p. 125.

geen rol behoort te spelen door minimumloonvoorschriften uit te vaardigen. Ook het algemeen belang is hiermee niet gediend omdat het kostprijsverhogend werkt en voor rekening komt van de belastingbetaler. Treub<sup>19</sup> en Knuttel zijn voorstanders met als voornaamste argument dat de arbeiders recht hebben op een behoorlijke beloning.<sup>20</sup> In 1907 komt de Wet op de arbeidsovereenkomst<sup>21</sup> tot stand waarin tal van voorschriften zijn opgenomen die betrekking hebben op het loon, behalve op de hoogte ervan. Dat is nog steeds een zaak voor de werkgevers en de arbeiders, al dan niet in collectief verband. In 1913 stelt de al genoemde Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek het probleem van een minimumloon opnieuw aan de orde, maar is de vraagstelling aangepast; het gaat niet meer om de vraag of het vaststellen van een wettelijk minimumloon wenselijk is, maar wat de algemene grondslag hiervoor zou moeten zijn. Ook nu weer zijn de meningen verdeeld. Zo oppert Aengenent<sup>22</sup> dat de hoogte van het loon wel aan schommelingen onderhevig kan zijn, maar dat de hoogte van het loon niet beneden een bepaald minimum mag zakken waardoor de arbeider zichzelf en zijn gezin kan onderhouden. Zijn drijfveer is *rechtvaardigheid*. Van Houten<sup>23</sup> heeft daaraan geen boodschap en stelt met als achterliggende gedachte het marktmechanisme van vraag en aanbod, dat er geen rechtvaardiging is te geven voor het afwijken van 'loon naar werken'. Wibaut<sup>24</sup> daarentegen pleit voor een algemeen minimumloon waarmee een *basis* wordt gelegd ter *bescherming* van de arbeiders en dan vooral die arbeiders die niet of slecht zijn georganiseerd. Een jaar later maakt Rensma<sup>25</sup> kenbaar dat een wettelijk minimumloon in bepaalde bedrijfstakken noodzakelijk kan zijn en dat de overheid in dat geval niet alleen het recht, maar zelfs de plicht heeft om ter bescherming van de arbeiders in te grijpen. Hij heeft daarbij vooral oog voor de huisarbeid. Dat is niet zo vreemd. Al in 1909 stelt het Tweede Kamerlid Kupers<sup>26</sup> over deze bedrijfstak in het parlement naar aanleiding van een in dat jaar in Amsterdam gehouden congres en de daaraan verbonden tentoonstelling over de *huisindustrie*, dat de pers deze tentoonstelling 'een *ellendetentoonstelling*' noemde.<sup>27</sup> De Arbeidsinspectie<sup>28</sup> heeft nog

19. Zie M.W.F. Treub, *Minimum-loon en maximum-arbeidstijd. Preadvies Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek*, Haarlem 1904, p. 78.
20. Zie ook: A.A. van Rhijn, 'Wettelijke regeling van het minimumloon', *ESB* 1959, p. 556-557.
21. Zie wet van 13 juli 1907 tot wijziging van aanvulling van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek omtrent huur van dienstdiener en werklieden en daarmee samenhangende artikelen in dat wetboek, alsmede in de Wetboeken van Koophandel en van Burgerlijke Regtsvordering, in de Wet op de Registerlijke Organisatie en het Beleid der Justitie, en in de Faillissementswet, *Stb.* 1907, 193.
22. Zie J.D.J. Aengenent, *Welke behoort de algemene grondlaag te zijn der loonbepaling?* Preadvies Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek, 's-Gravenhage 1913, p. 36.
23. Zie S. van Houten, *Welke behoort de algemene grondlaag te zijn der loonbepaling?* Preadvies Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek 1913, p. 51.
24. Zie F.M. Wibaut, *Welke behoort de algemene grondlaag te zijn der loonbepaling?* Preadvies Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek 1913, p. 56 en 113.
25. Zie R. Rensma, *Het wettelijk loonminimum*, Rotterdam 1914, p. 173.
26. Zie *Handelingen II* 1933/34, p. 57.  
Zie ook: A.N. Molenaar, *Arbeidsrecht deel IIB Bijzonder deel Het geldende recht*, Zwolle 1958, p. 1419.
27. Zie ook: Enquête-commissie, *Een zestigtal Rapporten over Huisindustrie in Nederland naar aanleiding van de Nederl. Tentoonstelling van Huisindustrie*, z.p. 1909.
28. Zie Directie van den Arbeid, *Onderzoekingen naar de toestanden in de Nederlandsche huisindustrie Deel I Voedings- en genotmiddelen*, 's-Gravenhage 1911 (uitgave nr. 7a); Directie van den Arbeid, *Onderzoekingen naar de toestanden in de Nederlandsche huisindustrie Deel II Diamantbewerking, Drukkersbedrijf, Chemische industrie, Hout- en strobewerking, Metaalbewerking, Papierbewerking, Schoenmakers*, 's-Gravenhage 1912 (uitgave nr. 7b); Directie van den Arbeid, *Onderzoekingen naar de toestanden in de Nederlandsche huisindustrie Deel III Textielindustrie, Kleding en Reiniging*, 's-Gravenhage 1914 (uitgave nr. 7c).  
Zie ook: J. van den Tempel, 'Bescherming der huisindustriële arbeiders', *DNT* 1912, p. 872-890.

voor de Eerste Wereldoorlog een uitgebreid onderzoek gedaan naar de toestanden in deze sector en de uitkomst ligt er niet om: lange werktijden, kinderarbeid, slechte hygiënische omstandigheden en zeer lage lonen. Daarbij speelt dat huisarbeid door werkgevers (ook) is ingezet om onder de inmiddels tot stand gebrachte Arbeidswet 1911<sup>29</sup> en haar opvolgster, de Arbeidswet 1919,<sup>30</sup> de Veiligheidswet uit 1895,<sup>31</sup> en verschillende socialeverzekeringswetten, waaronder de Ongevallenwet uit 1901,<sup>32</sup> uit te komen.<sup>33 34</sup> Wat we heden ten dage aan werkgeverskant zien om via allerlei constructies, zoals payrolling,<sup>35</sup> onder de toepasselijke wet- en regelgeving uit te komen, is dus niets nieuws. En ook toen was, net als nu, als het gaat om de bescherming van de werkende mens, geduld een schone zaak.

### 1.3 De wetgever doet een eerste poging

Dan is het toch zo ver en grijpt de wetgever in de huisindustrie in met de Huisarbeidswet 1933.<sup>36</sup> Het is een poging om de vaak erbarmelijke arbeidsomstandigheden in de huisindustrie (zie 1.2) door middel van algemeen verbindende voorschriften te verbeteren. De wet is ook om een andere reden belangrijk; het beginsel dat er voor de overheid geen rol is weggelegd op het terrein van de loonvorming, is uitdrukkelijk losgelaten. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan. Als algemeen beginsel geldt nog steeds dat de loonvorming een zaak is van werkgever(s) en arbeiders,<sup>37</sup> met een belangrijke rol voor de cao die door collectief overleg via het georganiseerde bedrijfsleven tot stand komt.<sup>38</sup> Maar in de huisindustrie zijn niet alleen de lonen buitengewoon laag, ook de organisatie aan arbeiderskant ontbreekt (nagenoeg) en er zijn dus geen of nauwelijks mogelijkheden om de omstandigheden via de cao te verbeteren en dat rechtvaardigt de ingreep.<sup>39</sup> Als het georganiseerde bedrijfsleven zelf niet bij machte is om op te treden, dan ligt daar een taak voor de overheid.<sup>40</sup> In het kader van het toezicht op de naleving van de Huisarbeidswet 1933 en het daarop gebaseerde Huisarbeidsbesluit 1936,<sup>41</sup> die overigens alleen van toepassing zijn op nader aangegeven soorten van arbeid (zie artikel 1 lid 1 Haw 1933), is onder meer gebruikgemaakt van het in de wet voorgeschreven en door de burgemeester(s) afgegeven loonboekje (zie artikel 4 Haw 1933). Het toezicht is opgedragen aan de Arbeidsinspectie (zie artikel 14 Haw 1933) die daarmee officieel het terrein van de

- 
29. Zie wet van den 7den October 1911, houdende bepalingen tot beveiliging van werklieden bij steenhouwersarbeid, *Stb.* 1911, 315.
30. Zie wet van 1 november 1919, bepalingen over de beperking van de arbeidsduur in het algemeen en tot het tegengaan van gevaarlijke arbeid, *Stb.* 1919, 624.
31. Zie wet van 20 juli 1895, houdende bepalingen tot beveiliging bij het verblijven in fabrieken of werkplaatsen, *Stb.* 1895, 137.
32. Zie wet van 2 januari 1901, houdende wettelijke verzekering van werklieden tegen geldelijke gevolgen van ongevallen in bepaalde bedrijven, *Stb.* 1901, 1.
33. Zie *Kamerstukken II* 1931/32, 442, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 1-2.
34. Zie J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 16-18.
35. Zie J. van Drongelen 2016, p. 430.
36. Zie wet van 17 november 1933, tot wettelijke regeling van de huisindustrie, *Stb.* 1933, 597.
37. Zie *Kamerstukken II* 1931/32, 442, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 1-2; *Kamerstukken II* 1932/33, 113, nr. 1 (voorlopig verslag), p. 3; *Kamerstukken II* 1933, 43, nr. 1 (memorie van antwoord), p. 4; *Handelingen II* 1933/34, p. 55, 59 en 63-64.
38. Zie *Handelingen II* 1933/34, p. 63.
39. Zie *Handelingen II* 1933/34, p. 64.
40. Zie *Handelingen II* 1933/34, p. 64.
41. Zie besluit van 6 mei 1936, *Stb.* 1936, 853.

loonvorming betreft. De wet is geen daverend succes geworden.<sup>42</sup> Er is wel eens opgemerkt<sup>43</sup> dat de wettelijke regeling van het minimumloon een logisch vervolg is op de ontwikkeling van de wetgeving op het terrein van de arbeid(ers)bescherming – arbeidsduur en veiligheid –, in het licht van de bescherming van de economisch gezien zwakkere arbeider in een ongelijke strijd, die hij tegenover de werkgever heeft te voeren. Maar juist van de bevoegdheid om een wettelijk minimumloon vast te stellen is nooit gebruikgemaakt.<sup>44</sup> Zoals hiervoor al is geschreven laat dit echter onverlet dat met de Huisarbeitswet 1933 het beginsel is geaccepteerd dat de overheid zich in bepaalde situaties met de loonvorming mag bemoeien.<sup>45</sup>

Er is nog een keer gebruikgemaakt van wetgeving om van overheidswege grip te krijgen op de loonvorming, namelijk via de Landbouwcrisiswet 1933,<sup>46</sup> als antwoord op de deplorabele toestand van de landbouw als gevolg van de economische depressie die in 1929<sup>47</sup> is ingezet en tot in de jaren dertig van de vorige eeuw heeft voortgeduurd. Ook hier vindt de overheidsbemoeienis met de loonvorming zijn basis in de zeer lage lonen die aan de landarbeiders werden betaald en het feit dat de sector omvangrijke overheidssteun krijgt om de economische crisis het hoofd te bieden. In de op deze wet gebaseerde Crisis Organisatie Beschikking 1934-II<sup>48</sup> ligt het zwaartepunt van de arbeidsvoorwaardenvorming bij verplichte arbitrage als er geen overeenstemming is bereikt in het georganiseerde bedrijfsleven. Deze verplichte arbitrage is regelmatig voorgekomen, maar opvallend is wel dat de door de Minister van EZ en later van LenV benoemde arbiters geen instructies of richtlijnen van de overheid hebben gekregen.<sup>49</sup> <sup>50</sup> Anders is dat geweest met het Consumptie-Garnalenbesluit 1935 I.<sup>51</sup> De houders van garnalenspellerijen moeten namelijk een door de Minister van EZ vastgesteld peilloon betalen.<sup>52</sup>

## 1.4 Naar een Wml

Uit het voorgaande blijkt dat de loonvorming en het minimumloon voor de Tweede Wereldoorlog onderdeel zijn van onderhandelingen door het georganiseerde bedrijfsleven die uitmondten in cao's. De discussie om dit om te zetten in een *wettelijk minimumloon* begint in de tweede helft van de jaren vijftig van de vorige eeuw en verloopt niet erg soepel. Dat blijkt uit het feit dat de SER in 1959 om advies is

- 
42. Zie M.G. Levenbach, 'Arbeid', in: *Nederlands bestuursrecht (uitgave 1962) deel III*, Alphen aan den Rijn 1964, p. 464; SER, *Advies inzake een wettelijke regeling van het minimumloon*, 's-Gravenhage 1965-2, p. 6.
43. Zie C.J.P. Zaalberg, 'Wettelijk minimumloon voor de huisindustrie', *VdT* 1912 II (overdruk), p. 5.
44. Zie *Kamerstukken II* 1967/68, 9574, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 7.
45. Zie J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 18-21.
46. Zie wet van 5 mei 1933 tot verleening van bevoegdheden tot het nemen van bijzondere maatregelen in het belang van den Landbouw, *Stb.* 1933, 261.
47. Zie J.K. Galbraith, *De crash van '29*, Baarn 1989.
48. Zie besluit van den 27sten Juni 1934, *Stcrt.* 1934, 122.
49. Zie M.G. Levenbach 1964, p. 467; M.G. Levenbach, 'Rechtvaardig arbeidsloon in het bijzonder in verband met de arbitrages krachtens de landbouwcrisiswetgeving', in: *Arbeidsrecht Een bundel opstellen*, Alphen aan den Rijn 1951, p. 177-216.
- Zie ook: *Kamerstukken II* 1967/68, 9574, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 7.
50. Zie J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 21-22.
51. Zie besluit van den 8sten Juni 1935, *Stb.* 1935, 339.
52. Zie J. van Drongelen 2016, p. 220.

gevraagd,<sup>53</sup> en dat het advies eerst in 1965 uitkomt waarin bovendien ook niet eens wordt gepleit voor een wettelijk minimumloon.<sup>54</sup> Dat heeft overigens alles te maken met de manier waarop in de op 5 mei 1945 opgerichte *Stichting van de Arbeid* waarin het georganiseerde bedrijfsleven en de overheid samenwerken<sup>55</sup> de loonpolitiek wordt vormgegeven.<sup>56</sup> Het kabinet doorbreekt de impasse en vraagt het *College van Rijksbemiddelaars*, dat het uitvoerend orgaan van de overheid is van de geleide loonpolitiek die na de Tweede Wereldoorlog is gevoerd,<sup>57</sup> een minimumloon vast te stellen wat in 1966 is gerealiseerd.<sup>58</sup> Deze beweging is genoeg om de Sociaal-Economische Raad in datzelfde jaar alsnog te laten 'omgaan'. De Raad geeft aan dat het bij het minimumloon gaat om de wenselijkheid dat iedereen die in een afhankelijke positie arbeid verricht, de zekerheid heeft om uit hoofde van die arbeid een zodanig inkomen te verwerven dat hij en zijn gezin, gezien de algehele welvaartssituatie een sociaal aanvaardbaar bestaan hebben.<sup>59</sup> De weg naar de *Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag van 1968*<sup>60</sup> is dan eindelijk vrijgemaakt. Er resteren nog wel wat puntjes, zoals de maatstaven aan de hand waarvan het minimumloon jaarlijks moet worden berekend. Het komt erop neer dat de uitkomst zo moet zijn dat gezien de algehele welvaartssituatie het minimumloon als een aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid kan worden beschouwd.<sup>61</sup> Dat laat onverlet dat er regelmatig indexeringsperikelen zijn over de koppeling aan de loonontwikkeling en een parallelle discussie wat betreft de uitkeringen in de sfeer van de sociale zekerheid.<sup>62 63</sup>

De wet bevat in artikel 7 niet alleen een minimumloon, maar in artikel 15 ook een minimumvakantiebijslag. De achterliggende gedachte van dit laatste is dat degene die zijn arbeidskracht ter beschikking stelt aan een ander niet alleen recht heeft op vakantie met behoud van loon, maar ook op een zodanige bijslag op dat loon, dat daarmee in de (bijzondere) kosten die nu eenmaal met een vakantie samenhangen in enige mate tegemoet kan worden gekomen.<sup>64</sup> De regeling van het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag past volledig in het beeld dat Van

53. Zie SER, *Advies inzake het in 1959 en 1960 te voeren sociaal-economische beleid*, 's-Gravenhage 1959-2, p. 61-62. Zie Brief van de Minister van Sociale Zaken van 2 juni 1959, Afd. Arbeidsverhoudingen.

54. Zie SER, *Advies inzake herziening van het loonpolitieke stelsel*, 's-Gravenhage 1965-2.

55. Zie J. van Drongelen 2016, p. 161-162.

56. Zie W.J.P.M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland. Terugblik en perspectief. Een onderzoek naar een aantal juridische, institutionele en materiële aspecten van de arbeidsvoorwaardenvorming, mede met het oog op de vormgeving van een toekomstig arbeidsvoorwaardenbeleid*, Alphen aan den Rijn 1980, p. 346-347; J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 26-27.

57. Zie J. van Drongelen 2016, p. 193-194.

58. Zie J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 27.

59. Zie SER, *Advies inzake het loonpolitieke stelsel*, 's-Gravenhage 1966-3, p. 6.

60. Zie wet van 27 november 1968, houdende regelen inzake een minimumloon en een minimumvakantiebijslag, *Stb.* 1968, 657.

61. Zie *Kamerstukken II 1967/68, 9754*, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 14.

Zie ook: W.J.P.M. Fase 1980, p. 350; J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 29-30.

62. Zie de wet van 26 januari 1972 tot nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, van een aantal sociale verzekeringswetten alsmede van enkele belastingwetten, *Stb.* 1972, 43; wet van 20 december 1979, houdende nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, een aantal sociale verzekeringswetten en enige andere wetten, *Stb.* 1979, 711; wet van 14 november 1991 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal socialezekeringswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking, *Stb.* 1991, 624.

63. Zie J. van Drongelen 2016, p. 221-222.

64. Zie *Kamerstukken II 1967/68, 9754*, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 6.



Heek in 1972<sup>65</sup> schetst over de *verzorgingsstaat*. Hij ziet de verzorgingsstaat als een politieke gemeenschap waarin de bevolking een bepaald minimum aan verzorging wordt geboden op het gebied van enkele sociale grondrechten, zoals een minimumloon, ziekte- en ongevallenverzekering, ouderdomsvoorziening en een betrekkelijk hoge mate van werkgelegenheid. Het kan ook worden gezien als een reactie op wat de crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw heeft aangericht. Niet lang na het tot stand komen van de wet, is een minimumjeugdloon ingevoerd van de leeftijd van 15 tot en met 23 jaar.<sup>66 67</sup> De leeftijd van 23 jaar is recent teruggebracht naar 22 jaar en zal nog verder worden teruggebracht naar 21 jaar.<sup>68</sup> De *voorschriften* van de Wml zijn *burgerrechtelijk* van aard en hebben betrekking op het werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Afspraken in strijd met de wet zijn op grond van artikel 19 nietig, dus bestaan gewoon niet. De handhaving is in handen van de arbeider(s) zelf gelegd. Het minimumloon had in beginsel ook gewoon in het kader van de arbeidsovereenkomst in het BW kunnen worden opgenomen en Van Drongelen<sup>69</sup> merkt op dat dit misschien ook wel beter was geweest.

## 1.5 De handhavingsperikelen

Er is in de uit 1968 stammende wet niet voorzien in handhaving van overheidswege via bijvoorbeeld een strafsanctie vanwege de problemen in de handhaving.<sup>70</sup> Sanctionering van overheidswege is eigenlijk ook geen optie. Dat blijkt wel uit de *problemen* die de Arbeidsinspectie/Inspectie SZW heeft met het *handhaven* van de Wml na de invoering van de bestuurlijke boete in 2007.<sup>71</sup> Het argument dat daarvoor is gegeven, namelijk het tegengaan van *oneerlijke concurrentie*,<sup>72</sup> oogt redelijk, maar is dat natuurlijk niet. Dan moeten er veel meer wetten van overheidswege worden gehandhaafd. Bovendien zit de oneerlijke concurrentie niet zozeer in het niet betalen van het wettelijk minimumloon, maar in het niet naleven van de arbeidsvoorwaarden die zijn neergelegd in cao's. De belangrijkste misstap bij de handhaving via de bestuurlijke boete is begaan door de criteria die daarvoor normaal gesproken

65. Zie F. van Heek, *Verzorgingsstaat en sociologie*, Amsterdam 1972, p. 59.

Zie ook: Joh. de Vries, 'De twintigste eeuw', in: *De economische geschiedenis van Nederland*, Groningen 1977, p. 300; H. de Liagre Böhl, J. Nekkers & L. Slot (red.), *Nederland industrialiseert! Politieke en ideologische strijd rondom het naoorlogse industrialisatiebeleid 1945-1955*, Nijmegen 1981, p. 76.

66. Zie wet van 6 augustus 1970 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, *Stb.* 1970, 376.

67. Zie J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 31-35.

68. De leeftijd van 23 jaar wordt als gevolg van de wet van 25 januari 2017, houdende 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 volwassen minimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen, *Stb.* 2017, 24, stapsgewijs verlaagd naar 21 jaar (zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34573, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 11). De verlaging naar 21 jaar vindt vervolgens twee jaar na de verlaging naar 22 jaar plaats (zie *Handelingen II* 2016/17, 34573, nr. 36-8, p. 1) wat met ingang van 1 juli 2017 is gerealiseerd.

69. Zie J. van Drongelen 2016, p. 222.

70. Zie A. Dijkstra, 'Minimumloon en strafrecht', *NJB* 1979, p. 989-996; J. van Drongelen, in: *Een inspirerende Fase in het sociaal recht*, p. 163-166.

71. Zie wet van 5 maart 2007 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving, *Stb.* 2007, 98. Deze wet is met ingang van 4 mei 2007 in werking getreden. Zie besluit van 1 mei 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bevordering naleving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, *Stb.* 2007, 157.

72. Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30678, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 1 en 3.

gelden terzijde te schuiven. Een van deze criteria is dat de overtreding eenvoudig moet kunnen worden vastgesteld, met andere woorden: over de overtreding van de gegeven norm mag geen of weinig verschil van mening bestaan.<sup>73</sup> Dat is bij deze wet niet het geval. Allereerst bestaat de aanspraak van het wettelijk minimumloon als er sprake is van het verrichten van arbeid op grond van een arbeidsovereenkomst (zie artikel 7 lid 1 j° artikel 2 lid 1 Wml). Het al dan niet bestaan daarvan is niet in alle gevallen even eenvoudig vast te stellen.<sup>74</sup> Vervolgens is het minimumloon gekoppeld aan de ‘normale arbeidsduur’,<sup>75</sup> die bij de totstandkoming van de wet misschien nog wel eenvoudig was vast te stellen, maar sinds de arbeidstijdverkorting per bedrijfstak, sector of onderneming steeds moeilijker is geworden. Bovendien kent de wet geen wettelijk minimumuurloon, wat handhaving van overheidswege nog lastiger maakt. In het kader van de handhaving valt een verschuiving waar te nemen. Het wettelijk minimumloon was bedoeld als een redelijke tegenprestatie voor de verrichte arbeid en een mogelijkheid in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Dat is inmiddels kennelijk verschoven naar oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, dus van de werknemer als werkende mens naar de onderneming. Een dergelijke onderbouwing deugt eigenlijk ook niet. Er wordt namelijk een middel – het van overheidswege handhaven van het wettelijk minimumloon – gebruikt om een ander probleem – de door het openstellen van de grenzen verwachte arbeidsmigratie vooral uit Oost-Europese landen en de verdringing op de arbeidsmarkt als gevolg daarvan – het hoofd te bieden.<sup>76</sup>

Wat we hier zien is dat wetgeving als instrument ten dienste staat van de economie, het economisch handelen, en dat het ondergeschikt wordt gemaakt aan dat (beleids)doel.<sup>77</sup> Dat maakt het overigens weer heel eenvoudig om het minimumloon op zich ter discussie te stellen, wat ook met een zekere regelmaat gebeurt en weer met dezelfde economische benadering. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat loon een prijs is die tot stand komt op een markt, gedreven door vraag en aanbod. Het minimumloon en trouwens ook cao's verstoren in dat opzicht de loonvorming, waardoor het loon volgens Canoy en Gradus<sup>78</sup> maar deels functioneert als marktprijs. De meest fundamentele denkfout hier is volgens Van Drongelen<sup>79</sup> dat Canoy en Gradus – en zij niet alleen – denken dat de arbeidsmarkt een ‘normale’ markt is en dat is nu eenmaal niet zo.

73. Zie CTW, *Handhaving door bestuurlijke boeten*, 's-Gravenhage 1994-1, p. 19-20.

Zie ook: J. van Drongelen 2016, p. 222-223.

74. Zie Rb. Arnhem 12 december 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:6002.

75. Zie hierover onder meer: J. van Drongelen, *SZA 1998-46*, p. 7; J. van Drongelen & J.A. Hofsteenge, *Arbeid Integraal* 2000, p. 121-130; J. van Drongelen, *Arbeid Integraal* 2002, p. 201-203; J. van Drongelen, *Pav* 2006-9, p. 17-19; J. van Drongelen & D.J.J. Korver 2006, p. 77-91.

76. Zie J. van Drongelen, in: *Een inspirerende Fase in het sociaal recht*, p. 165.

77. Zie hierover: J. van Drongelen 2016, p. 223.

78. Zie M. Canoy & R. Gradus, ‘Lonen alleen omhoog bij een hogere productiviteit’, *de Volkskrant* 16 november 2013.

79. Zie J. van Drongelen 2016, p. 223.

## 1.6 Een leeswijzer

In 1.5 is al aangegeven dat de Arbeidsinspectie/Inspectie SZW problemen had (en ook nog heeft) met de handhaving van het wettelijk minimumloon. Dat heeft voor het overgrote deel te maken met het feit dat de Wml is opgezet als een civiele wet waarin op enig moment de bestuurlijke boete is opgenomen. Bestuursrechtelijke handhaving stuit op problemen als er begrippen in de wet worden gehanteerd die ook alleen maar geschikt zijn voor een civielrechtelijke uitleg en te onduidelijk zijn voor een bestuursrechtelijke handhaving. Iedere keer als een onvolkomenheid in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving door de bestuursrechter is vastgesteld, is dat door middel van wetgeving weer geprobeerd op te lossen. Bewust is de term ‘geprobeerd’ gebruikt. Het merendeel van de in dit boek gebundelde bijdragen laat zien dat de wetgeving op dit punt wel wat zorgvuldiger had mogen zijn.<sup>80</sup>

Een van de begrippen die aanleiding is voor problemen in de bestuursrechtelijke handhaving is het kernbegrip van de Wml ‘normale arbeidsduur’. Dit begrip en de betekenis ervan komt in hoofdstuk 2 aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de problemen waar de bestuursrechtelijke handhaving tegenaan is gelopen en waarbij de toezichthouder door de bestuursrechter op de vingers is getikt. Het gaat dan om het vaststellen of er sprake is van een arbeids-overeenkomst, of om overwerk, dus het langer werken dan is overeengekomen, en er dan ook recht bestaat op het minimum(uur)loon en om de invulling van de mogelijkheden om te verrekenen met het loon. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens het zogenoemde ‘meerwerk’ behandeld, waarbij de vraag aan de orde komt wat er nu precies mee wordt bedoeld, overwerk, dus het langer werken dan tussen de werkgever en de werknemer is afgesproken of structureel langer werken als tegenhanger voor deeltijdarbeid. De ‘normale arbeidsduur’ komt opnieuw aan de orde in hoofdstuk 5, maar dan in relatie tot de situatie waarin de omvang van de arbeidsduur niet is overeengekomen en dan de feitelijke arbeidsduur van belang is. In hoofdstuk 6 staat de oude regeling van het stukloon centraal. In het daaropvolgende hoofdstuk gaat het om de wijziging van de regeling van het stukloon en wat daarmee mis is en in hoofdstuk 8 is het onderwerp de Regeling voorwaarden en publicatie stukloonnorm waarbij een rol is weggelegd voor een door de Stichting van de Arbeid ingestelde toetsingscommissie om voor specifieke werkzaamheden in een bedrijfstak een norm voor het stukloon vast te stellen, waarbij ook de nodige kanttekeningen kunnen worden gemaakt. Een van de problemen in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving is de verrekening en inhouding van huisvestingskosten. Dit wordt in hoofdstuk 9 behandeld. In het daaropvolgende hoofdstuk is een nieuw probleem en de door de wetgever gekozen oplossing het onderwerp, namelijk de niet tijdige betaling van het wettelijk minimumloon. In hoofdstuk 11 komt de uitbreiding van de reikwijdte van de Wml naar de overeenkomst van opdracht aan de orde en in het laatste hoofdstuk een van de zijde van het ministerie van SZW

80. Dat blijkt ook wel uit de brief van 18 december 2017 van de Minister van SZW, kenmerk 2017-0000196051, over de gevolgen van de wetswijzigingen die op 1 januari 2018 in werking treden voor twee sectoren (gastouders, landbouw en tuinbouw).

als zeer lastig ervaren punt, namelijk of, en zo ja, wanneer de Wml van toepassing is op een zeevarende.