

Voorwoord

Bij Koninklijke boodschap van 13 oktober 2016¹ is het voorstel wet tot houdende wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag² en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen³ aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De memorie van toelichting die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft voor de indiening van het voorstel van wet op 29 september 2016 zijn advies uitgebracht.⁵ Op 13 oktober 2016 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het nader rapport uitgebracht waarin hij ingaat op het door de Afdeling advisering uitgebrachte advies.⁶

Op 9 november 2016 is een nota van wijziging bij de Tweede Kamer ingediend.⁷ Op diezelfde dag heeft de Tweede Kamer het verslag uitgebracht waarin vragen en opmerkingen zijn opgenomen.⁸ De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 15 november 2016 in de nota naar aanleiding van het verslag⁹ de vragen beantwoord en is op de opmerkingen ingegaan. Tijdens de behandeling van het voorstel van wet in de Tweede Kamer zijn negen ((nader) gewijzigde) amendementen ingediend,¹⁰ waarvan er een is aangenomen,¹¹ en acht zijn verworpen.¹² Ook zijn er twee moties ingediend,¹³ waarvan er een is aangehouden¹⁴ en de ander is verworpen.^{15, 16}

Op 15 december 2016 heeft de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer plaatsgevonden,¹⁷ waarna het wetsvoorstel op 20 december 2016 door de Tweede Kamer met algemene stemmen is aangenomen.¹⁸

-
1. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 1.*
 2. Zie wet van 27 november 1968, houdende regelen inzake een minimumloon en een minimumvakantiebijslag, *Stb.* 1968, 657.
 3. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 2.*
 4. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 3.*
 5. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 4.*
 6. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 4.*
 7. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 5.*
 8. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 6.*
 9. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 7.*
 10. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nrs. 8-12 en 15-18.*
 11. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 11.*
 12. Zie *Handelingen II 2016/17, nr. 37-25, p. 1.*
 13. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nrs. 13-14.*
 14. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 14.*
 15. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34573, nr. 13.*
 16. Zie *Handelingen II 2016/17, nr. 37-26, p. 1.*
 17. Zie *Handelingen II 2016/17, nr. 36-8, p. 1-21.*
 18. Zie *Handelingen II 2016/17, nr. 78-14, p. 28.*

Vervolgens heeft de voorzitter van de Tweede Kamer het gewijzigde voorstel van wet op 20 december 2016 aan de Eerste Kamer gezonden.¹⁹ Nadat op 16 januari 2017 een nota van verbetering is ingediend²⁰ heeft de Eerste Kamer een dag later, op 17 januari 2017, het eindverslag uitgebracht waarin kenbaar is gemaakt dat er geen aanleiding is tot het maken van opmerkingen.²¹ De stemming over het voorstel van wet heeft in de Eerste Kamer op 24 januari 2017 plaatsgevonden.²² De wet is op 8 februari 2017 in het *Staatsblad* geplaatst²³ en is gefaseerd in werking getreden.²⁴

Dit boek behandelt alleen de parlementaire geschiedenis van de wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en het Burgerlijk Wetboek. Een wijziging in een wettelijk voorschrift wordt voorafgegaan door de oude (te wijzigen) wettekst. Het wijzigingsonderdeel sluit af met het wettelijk voorschrift waarin de wijzigingen zijn aangebracht. Van de mondelinge behandeling van het voorstel van wet is alleen datgene opgenomen dat iets toevoegt in vergelijking met de schriftelijke behandeling ervan.

In de marge is aangegeven welk onderdeel van de parlementaire behandeling aan de orde is. Met de margetekst ‘Vvw/wettekst’ is aangegeven dat het voorstel van wet geen wijziging heeft ondergaan.

Zoetermeer, januari 2018

Harry van Drongelen

19. Zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34573, nr. A.

20. Zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34573, nr. B.

21. Zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34573, nr. C.

22. Zie *Handelingen I* 2016/17, nr. 15-3, p. 1.

23. Zie 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 volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen, *Stb.* 2017, 24.

24. Zie besluit van 12 april 2017, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 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 volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen (*Stb.* 2017, 24), *Stb.* 2017, 185.

Hoofdstuk 1

Algemeen

Hoofdstuk 1. Inleiding

MvT

1.1 Inleiding

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

Dit, teneinde te komen tot een verlaging naar 21 jaar van de leeftijd waarop het volledige wettelijk minimumloon verschuldigd is en tot een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon vanaf 18 jaar. Ook wordt door dit wetsvoorstel een expliciete grondslag gecreëerd voor betaling en handhaving van het minimumloon over verrichte arbeid boven de voltijds²⁵ dan wel overeengekomen arbeidsduur (het zogenoemde meerwerk) en de stukloonregeling aangepast zodat kan worden voorkomen dat betaling op basis van stukloon leidt tot betaling beneden het minimumloon.

Door deze wijzigingen van de WML wordt recht gedaan aan de veranderende maatschappelijke opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren die tot uitdrukking komen in de motie van het lid Van Weyenberg²⁶ die met brede steun van de Tweede Kamer is aangenomen.²⁷ Voorts wordt met onderhavig wetsvoorstel de benodigde expliciete juridische grondslag gecreëerd voor beloning op het niveau van het minimumloon van meerwerk, ook opdat de benodigde handhaving hiervan door de Inspectie SZW kan worden hervat. De noodzaak tot explicitering van deze norm volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 mei 2014 in een zaak tegen een door de Inspectie SZW opgelegde boete. Daarin is geoordeeld dat deze grondslag ontbreekt. In samenhang hiermee is een maximering van de normale arbeidsduur (NAD) aangebracht.²⁸ Voorts acht de regering het wenselijk dat de mate van wettelijke minimumbeloning waarop het WML-recht bij stukloon is gebaseerd, afhankelijk is van het gewerkte aantal uren.

Handhaving van de huidige WML-stukloonregeling door de Inspectie SZW is niet goed mogelijk, hetgeen een belemmering vormt bij het tegengaan van onderbetaling en bij het bereiken van een gelijk speelveld voor bedrijven.

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

26. *Kamerstukken II* 2014/15, 29544, nr. 647.

27. *Handelingen II* 2014/15, 109, item 14.

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

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

Verslag De leden van de **VVD**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen.

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een uitwerking betreft van de maatregelen zoals overeengekomen met werknemers en werkgevers, en vastgelegd in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april jl. (Kamerstuknummer 29 544, nr. 716). Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben de leden van de **VVD**-fractie nog wel vragen over een aantal onderwerpen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag enz. enz. De aanpassingen passen bij het streven van de **PvdA** dat voor gelijke werkzaamheden een gelijk loon betaald dient te worden. Daarnaast zijn de leden van de **PvdA**-fractie verheugd dat de wijziging een bestaansminimum garandeert voor werknemers die momenteel op basis van stukloon werken. Ook een fatsoenlijke betaling voor mensen die bijvoorbeeld overwerken wordt met dit voorstel gegarandeerd.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben ter verduidelijking een aantal vragen over de voorgenomen wijziging gesteld.

De leden van de **SP**-fractie hebben verheugd kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen over de voorgestelde stapsgewijze verlaging van de leeftijd van 23 naar 21 jaar van het volwassenminimumloon. Deze leden zien met de regering redenen voor het verlagen van de leeftijd waarop een werknemer het volledige wettelijk minimumloon ontvangt, gezien de veranderingen in de sociaal-economische en maatschappelijke positie van jongeren. Daarnaast geldt internationaal gezien Nederland als een uitzondering met het huidige volwassenminimumloon vanaf 23 jaar. Wel hebben deze leden nog zorgen over de mogelijke effecten van de voorgestelde verlaging naar 21 jaar.

De leden van de **CDA**-fractie hebben enkele kritische vragen over de voorstellen betreffende meerwerk en stukloon. In de eerste plaats vragen zij de regering

waarom de voorstellen over handhaving van het WML bij meerwerk en het stukloon in onderhavig wetsvoorstel over de verlaging van de leeftijd van het volwassenenminimumloon worden gedaan en niet in een apart wetsvoorstel, zodat hier een apart oordeel over gevraagd kan worden?

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

NV

In antwoord hierop merkt de regering op ervoor gekozen te hebben de WML op verschillende onderdelen aan te passen, omdat geconstateerd is dat de WML niet meer in voldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. Dat geldt zowel voor het civielrechtelijke karakter van de normen in relatie tot de bestuursrechtelijke handhaving van deze normen, als voor de vormgeving van het minimumjeugdloon. Vanwege deze inhoudelijke samenhang is gekozen de verschillende onderdelen samen te voegen in één wetsvoorstel. In de toezegging om de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon opnieuw te bezien is aangekondigd dit mee te nemen in het proces van de herziening van het wettelijk minimumloon.²⁹ Reeds in de brief die naar uw Kamer is gestuurd is aangekondigd dat deze wijzigingen in een gezamenlijk wetsvoorstel meegenomen zullen worden.³⁰

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

Verslag

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en de bijbehorende nota van wijziging. Zij hebben de motie gesteund om het minimumjeugdloon aan te passen, die heeft geleid tot dit wetsvoorstel en steunen het voornemen om het wettelijk minimumloon omlaag te brengen naar 21 jaar en het minimumjeugdloon vanaf 18 jaar aan te passen. Zij zijn blij dat naar aanleiding daarvan nu wetgeving is gemaakt, maar hebben nog wel enige vragen.

29. *Kamerstukken II 2014/15, 29544, nr. 602.*

30. *Kamerstukken II 2015/16, 29544, nr. 716.*

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen. Zij vinden het positief dat de regering op aandringen van de Kamer eindelijk heeft besloten om de leeftijd waarop men recht heeft op het wettelijk minimumloon te verlagen. Zij hebben over de voorgestelde wetswijzigingen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

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

MvT 1.2 Achtergrond WML

1.2.1 Doelen en handhaving

Het hoofddoel van de WML is het stellen van wettelijke normen voor de minimale beloning die wordt overeengekomen in arbeidsovereenkomsten en daarmee gelijk te stellen overeenkomsten. Op grond van de WML heeft iedere werknemer in Nederland recht op het wettelijk minimumloon en de wettelijke minimumvakantiebijslag. Het wettelijk minimumloon is een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid waarmee men in primaire levensbehoeften kan voorzien. De wens om een individueel recht op een minimale beloning wettelijk vast te stellen is reeds in de jaren '60 van de vorige eeuw door zowel werknemers als werkgeversorganisaties uitgesproken. De WML beoogt aan werknemers 'een minimumloon en minimumvakantiebijslag te verzekeren, welke gezien de algehele welvaartssituatie als een aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstverband verrichte arbeid kunnen worden beschouwd'.³¹

Met de invoering van de WML in 1969 is deze maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie wettelijk verankerd. Bijna 40 jaar was deze norm puur civielrechtelijk van aard. Werknemers die onder het wettelijk minimumloon werden betaald konden via de rechter betaling van het wettelijk minimumloon vorderen. Van de mogelijkheid een civiele procedure te starten wegens onderbetaling werd echter nauwelijks gebruikgemaakt. Rond de toetreding tot de Europese Unie (EU) van de Midden- en Oost-Europese lidstaten in 2004 en in de daaropvolgende besluitvorming over het invoeren van het vrij werknemersverkeer voor onderdanen van die landen, was de verwachting dat werknemers uit die landen nog minder geneigd zouden

31. Kamerstukken II 1967/68, 9574, nr. 3, p. 14.

zijn een civiele procedure aan te spannen, omdat het loon in Nederland, zelfs in het geval van onderbetaling, vaak nog steeds hoger zou zijn dan in het land van herkomst. Daardoor werd verwacht dat ook de bereidheid van werkgevers om de WML na te leven, zou kunnen verminderen.³² Adequate handhaving van de WML ter voorkoming van concurrentie op arbeidsvoorwaarden was een van de voorwaarden van de Tweede Kamer voor invoering van vrij verkeer van werknemers uit de in 2004 tot de EU toetreden lidstaten. Om voornoemde redenen werd besloten de WML een centralere rol toe te bedelen bij het waarborgen van een eerlijke beloning voor alle werknemers en eerlijke concurrentieverhoudingen tussen bedrijven. In 2007 is daarom de bestuursrechtelijke handhaving van de WML ingevoerd. Daardoor werd de WML, naast het wettelijk toekennen van een aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid, tevens een krachtiger instrument om verdringing en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te kunnen gaan. Daarnaast werd het kabinet opgeroepen om op het vlak van de handhaving samen te werken met sociale partners. Deze samenwerking kreeg vorm in het zogenoemde Kader voor samenwerking tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid. Als onderdeel van dit samenwerkingskader is in de eerste jaren na invoering van het vrij verkeer van werknemers voor deze groep en de bestuursrechtelijke handhaving (in mei 2007) regelmatig overleg gevoerd tussen het Ministerie van SZW, de toenmalige Arbeidsinspectie en sociale partners uit sectoren waarin laagbetaalde arbeid en tewerkstelling van werknemers uit Midden- en Oost-Europa relatief veel voorkomen.

Uit deze overleggen, maar ook naarmate meer ervaring werd opgedaan met de bestuursrechtelijke handhaving van de WML en doordat in jurisprudentie meer duidelijkheid ontstond over de mogelijkheden en beperkingen van de vigerende wetgeving, kwam de noodzaak van aanpassing van het wettelijk kader naar voren. In de afgelopen jaren heeft deze noodzaak geleid tot nieuwe wetten die inmiddels in werking zijn getreden of nog aanhangig zijn. Ten eerste is per 1 januari 2013 de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden.³³ De Inspectie SZW kan sinds de inwerkingtreding van deze wet onder meer hogere boetes opleggen. Recentelijk is een wetsvoorstel ingediend om hierin enige wijzigingen aan te brengen, mede naar aanleiding van de aanbeveling van de Nationale ombudsman en wensen van de uitvoeringspartijen om effectiever op te kunnen treden in de uitvoeringspraktijk van de bestuursrechtelijke sanctionering.³⁴ Ten tweede is in 2013 het wetsvoorstel waarmee de WML van toepassing wordt verklaard op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht (tenzij in de uitoefening van beroep of bedrijf) door de Tweede Kamer aangenomen.³⁵ Kamerdebatten over de postsector en de arbeidsvoorwaarden in deze sector, alsmede het Vreeman-advies over de postmarkt³⁶ zijn aanleiding geweest voor het uitvoeren van een onderzoek naar het gebruik van de overeenkomst van opdracht. Het wetsvoorstel is een gevolg

32. *Kamerstukken II 2005/06, 30678, nr. 3, p. 2 en 3.*

33. *Stb. 2012, 462.*

34. *Kamerstukken II 2015/16, 34396, nr. 3.*

35. *Handelingen II 2013/14, nr. 12, item 22.*

36. *Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 29502, nr. 4.*

van de conclusies die het toenmalig kabinet trok uit dat onderzoek.³⁷ Daarnaast zijn onderdelen van de Wet aanpak schijnconstructies deels per 1 juli 2015 en per 1 januari 2016 in werking getreden.³⁸ Met deze wet is beoogd in de WML meer waarborgen op te nemen waardoor werknemers ten minste het wettelijk minimumloon uitbetaald krijgen. Zo dient per 1 januari 2016 het minimumloon giraal uitbetaald te worden en dienen vergoedingen die onderdeel uitmaken van het loon op de loonstrook gespecificeerd te worden. Voorts is inwerkingtreding per 1 januari 2017 beoogd van het verbod om volmacht te verlenen aan de werkgever voor het verrichten van betalingen uit het minimumloon, alsmede de bijbehorende AMvB waarin uitzonderingen op dit verbod worden opgenomen.³⁹

Eerder is reeds geconstateerd dat de WML niet meer in voldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen.⁴⁰ Dit hangt onder meer samen met het feit dat de wet van oorsprong een civielrechtelijk karakter heeft. Diverse casus en gerechtelijke uitspraken hebben laten zien dat de civielrechtelijke normen in de wet zich niet altijd goed verdragen met de bestuursrechtelijke handhaving. Als eenduidige normen in de wet ontbreken, is in de naleving en handhaving sprake van complicaties. Daardoor ontstaat ruimte voor onderbetaling en schijnconstructies (al dan niet met Midden- en Oost-Europese werknemers) die het gelijke speelveld ondergraven. Een ontbreken van eenduidige normen doet afbreuk aan het normstellende karakter van de WML dat benodigd is om de doelen van de WML te kunnen bereiken. Bestuursrechtelijke handhaving vraagt immers om scherpe, heldere grenzen en begrippen. Dit geldt ook bij betaling op basis van stukloon en in geval sprake is van meerwerk. De regering is van mening dat op deze onderdelen de WML dient te worden aangepast. Gebleken is dat de in de WML opgenomen norm bij betaling op basis van stukloon onvoldoende concreet, meetbaar en verifieerbaar is. Zie hoofdstuk 3 van deze toelichting waarin hierop nader zal worden ingegaan. Voorts volgt uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 mei 2014 in een zaak tegen een door de Inspectie SZW opgelegde boete, dat voor het op grond van de WML moeten betalen van minimumloon over meerwerk, een expliciete grondslag benodigd is, opdat de Inspectie SZW hierop kan handhaven. In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt het voorstel op dit punt nader toegelicht.

1.2.2 Minimumjeugdloon

Bij de invoering in 1969 was de reikwijdte van de WML beperkt tot werkenden vanaf 24 jaar. Voor werkenden met een lagere leeftijd gold geen wettelijk minimumloon. In 1970 werd de leeftijdsgrens van het wettelijk minimumloon verlaagd van 24 naar 23 jaar. Ook werd toen de mogelijkheid om werknemers jonger dan 23 jaar een aanspraak op het minimumloon, dan wel een percentage ervan, te geven, opgenomen in de WML.⁴¹ Van die mogelijkheid is per 1974 gebruik gemaakt toen in Nederland het wettelijk minimumjeugdloon werd ingevoerd met het 'Besluit

37. Kamerstukken II 2012/13, 33623, nr. 3, p. 2.

38. Stb. 2015, 233.

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

40. Kamerstukken II 2013/14, 33623, nr. 11.

41. Stb. 1970, 376.

houdende invoering van een minimumjeugdloonregeling'.⁴² Doel van het invoeren van een wettelijk minimumjeugdloon was het bieden van een minimumrechtsbescherming voor alle jeugdige werknemers die op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn.

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

Tabel 1. Staffel van het wettelijk minimumjeugdloon sinds 1974

Leeftijd	1974	1981	1983
23 jaar	100	100	100
22 jaar	92,5	90	85
21 jaar	85	80	72,5
20 jaar	77,5	70	61,5
19 jaar	70	60	52,5
18 jaar	62,5	52,5	45,5
17 jaar	55	45	39,5
16 jaar	47,5	40	34,5
15 jaar	40	35	30

In 1980 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken de Stichting van de Arbeid gevraagd te adviseren over een wijziging van het afleidingspercentage naar 10%. Overweging daarbij was dat, hoewel minder aangesloten werd op de gangbare beloningen voor jongeren in het bedrijfsleven, een dergelijke maatregel zou passen binnen het werkgelegenheids- en inkomensbeleid van de overheid. Argumenten om de maatregel te nemen waren dat (a) de maatregel een groep werknemers betrof die over het algemeen nog niet de lasten van een eigen (gezins-)huishouding behoeven te dragen; (b) onder de destijds geldende omstandigheden een relatief hoog jeugdloon de werkgelegenheid van jeugdigen zeker niet zou bevorderen; en (c) dat de maatregel een basis kon vormen voor enige besparingen in de collectieve sfeer.⁴³ Een verdeeld advies van de Stichting van de Arbeid en de wens van de Tweede Kamer om de verlaging van het minimumjeugdloon met name voor de laagste leeftijdscategorieën af te zwakken, resulteerde per 1981 in een staffel voor het wettelijk minimumjeugdloon zoals weergegeven in kolom '1981' van tabel 1. Voor de hoogste leeftijdscategorieën onder de 23 jaar werd het afleidingspercentage verhoogd naar 10%, terwijl voor de lagere groepen een lager afleidingspercentage gehanteerd werd.⁴⁴

42. Stb. 1973, 566.

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

44. Stb. 1980, 699.

Met het oog op de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid in de jaren '80 van de vorige eeuw werd in 1983 wederom besloten het wettelijk minimumjeugdloon aan te passen. Een zodanige aanpassing werd beoogd dat gemiddeld genomen een verlaging van ruim 10% zou ontstaan. De Stichting van de Arbeid werd om een advies gevraagd, maar kon geen consensus bereiken, waarop een staffel voor het wettelijk minimumjeugdloon is vastgesteld zoals weergegeven in kolom '1983' van tabel 1.⁴⁵ Met deze aanpassing per 1 juli 1983 werd een accentverschuiving beoogd met de minimumjeugdloonregeling van een volgend naar een meer sturend beleid. Deze accentverschuiving was bewust gekozen om op de langere termijn de ontwikkeling op de arbeidsmarkt voor jongeren gunstig te beïnvloeden.

1.3 Wetsvoorstel aanpassing minimumloon

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

45. *Stb.* 1983, 300.