

Vergaderjaar 1984–1985

18 865

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Stb. 1968, 657)

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 maart 1985

Van de zijde van diverse fracties zijn vragen gesteld met betrekking tot het wetsvoorstel. Deze wil ik gaarne beantwoorden.

De gestelde vragen zijn deels algemeen van aard en deels specifiek op de artikelen van het voorstel gericht. Laatstbedoelde vragen worden in samenhang met de betreffende algemene vragen beantwoord.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden in grote lijnen te kunnen instemmen met de in het wetsvoorstel neergelegde lijnen. Deze leden vroegen zich wel af welke de oorzaken zijn van het feit dat het wetsvoorstel na publikatie van het betreffende SER-advies op 17 december 1982, nog ruim twee-en-half jaar voorbereidingstijd heeft geveegd.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat aan deze – inderdaad – vrij lange voorbereidingsperiode verschillende oorzaken ten grondslag liggen. In de eerste plaats wil ik erop wijzen dat, overeenkomstig de wens van de SER, over de voorgestelde wijzigingen van de vakantiebijslagregeling technisch overleg heeft plaatsgevonden met de Stichting van de Arbeid. Ofschoon de Stichting zeer snel heeft gereageerd, was hiermede uiteraard toch enige tijd gemoeid. Voorts heeft de wetstechnische uitwerking van de voorstellen nog de nodige tijd gekost; in zijn uitwerking betreft het een tamelijk gecompliceerde materie, waarbij ook de samenhang met de sociale zekerheid zorgvuldige bestudering behoeft.

Tevens kan gewezen worden op de ontwikkelingen met betrekking tot de afschaffing van het systeem van vakantiebonnen in de bouw, welke zich tijdens de voorbereidingsfase van dit wetsvoorstel hebben voorgedaan en noopten tot een extra aanpassing van de regeling. Tenslotte wil ik erop wijzen, dat er de laatste jaren sprake is geweest en nog steeds is van een zeer forse werkbelasting van het ambtelijk apparaat en dat de urgentie van de voorgestelde wetswijziging relatief gering is, met de nadruk op het begrip relatief.

Zowel de leden van de fractie van de P.v.d.A. als de leden van de fracties van de V.V.D. en C.P.N. hebben opmerkingen geplaatst respectievelijk vragen gesteld met betrekking tot het karakter van de vakantiebijslag.

Ik merk hierover het volgende op. Het komt mij in de eerste plaats voor dat de discussie over de vraag of de vakantiebijslag hetzij het karakter heeft van loon dan wel dat van een bestemmingsuitkering ten onrechte suggereert

dat hier sprake is van een onderscheid in absolute zin. Belangrijker nog lijkt mij echter op dit moment de constatering dat de SER weliswaar van mening is dat de vakantiebijslag het karakter van loon heeft maar tezelfdertijd aangeeft dat zij vanwege de daaraan verbonden bezwaren vooralsnog wil afzien van een daaruit logischerwijze voortvloeiende fundamentele wijziging van de bestaande systematiek.

Ik ben van mening dat wanneer het hoofdelement van de bestaande systematiek, te weten de minimumvakantiebijslag als zodanig, om welke reden dan ook gehandhaafd blijft, men alleen al vanwege de benaming aan dit loonbestanddeel enigermate het karakter van een bestemmingsuitkering geeft.

Vervolgens ben ik het volledig met de SER eens dat bij handhaving van het fenomeen van de minimumvakantiebijslag, het wenselijk is werkgevers en werknemers terzake een zo groot mogelijke mate van vrijheid te geven. Om die reden heb ik in principe de SER gevolgd waar hij voorstelt het feitelijk minimum te leggen bij 107,5% van het minimumloon op jaarbasis.

Het was de leden van de R.P.F. niet geheel duidelijk in hoeverre deze ondergrens van 107,5% aan loon en vakantiebijslag nog van belang is voor degenen die een iets boven het niveau van het minimumloon gelegen inkomen verdienen, nu in dat geval de minimumvakantiebijslag van 7,5% naar tussen de 0% en 7,5% kan dalen.

Ik antwoordt deze leden dat de voorgestelde ondergrens betekent dat degenen die exact het minimumloon verdienen ten minste aanspraak blijven houden op vakantiebijslag ten bedrage van 7,5% van dat loon. Voor degenen die meer dan het minimumloon maar minder dan 107,5% van dat loon verdienen blijft ten minste een aanspraak op vakantiebijslag van tussen de 7,5% en 0% van het minimumloon bestaan.

Een en ander houdt in dat een vloer in de minimumvakantiebijslag wordt gelegd van 0% tot 7,5% van het minimumloon, afhankelijk van de hoogte van het loon van de betreffende werknemer. Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de laagstbetaalden acht ik een dergelijke vloer een onmisbaar element van de voorgestelde regeling.

Het gevolg van de in de nieuwe opzet voorziene grotere vrijheid is inderdaad dat de minimumbescherming afneemt naarmate de werknemer meer dan het minimumloon verdient, zoals deze leden vroegen en ook de leden van de P.v.d.A.-fractie terecht opmerkten. In het wetsvoorstel is de minimumbescherming eerst en vooral gericht op de laagstbetaalden en neemt in betekenis af naarmate het inkomen hoger ligt.

Bij de vormgeving van de voorgestelde grotere vrijheid voor werkgevers en werknemers vormt het gegeven dat het fenomeen vakantiebijslag, ook voor degenen die meer dan het minimumloon verdienen, een nagenoeg algemeen verschijnsel is, een zeer belangrijk aspect. (Op de problematiek rondom de grens van 3× het minimumloon kom ik nog terug).

Aangezien de intentie van het wetsvoorstel niet is te komen tot een afbouw van de vakantiebijslag maar het voorstel alleen de mogelijkheid wil bieden tot een verschuiving tussen de verschillende beloningselementen, is de vraag aan de orde of en in welke mate waarborgen nodig zijn om te voorkomen dat van de geboden ruimte om van de hoofdregels af te wijken, oneigenlijk gebruik wordt gemaakt.

In dat verband wil ik naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie, naar de reden waarom ik de overgrote meerderheid van de SER niet wil volgen in het openen van de mogelijkheid tot afwijking bij schriftelijk individueel contract, opmerken dat deze gelegen is in de vrees dat zulks zou kunnen leiden tot een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden van de betreffende werknemers. Gezien de zwakkere onderhandelingspositie van deze werknemers acht ik – ook de leden van de P.v.d.A.-fractie

wezen daarop – het gevaar reëel dat de vakantiebijslag voor deze categorie alsdan zou komen te vervallen, zonder dat zulks elders in het arbeidsvoorwaardenpakket zou worden gecompenseerd. Dit zou ik onwenselijk vinden. Met het oog daarop is er, in navolging van het advies van een minderheid van de SER, voor gekozen de afwijkingen van de hoofdregels van de vakantiebijslag – in beginsel – alleen bij cao of publiekrechtelijke regeling toe te staan. Deze beperking wordt overigens door de Raad van State uitdrukkelijk onderschreven.

Om die reden ben ik dan ook geen voorstander van de door de leden van de V.V.D.-fractie naar voren gebrachte aanpassing van het wetsvoorstel, te weten toevoeging van de mogelijkheid om in artikel 16, eerste lid, en artikel 17, derde lid, ook bij individuele schriftelijke overeenkomst af te wijken en bijgevolg schrapping van het vijfde en zesde lid van artikel 16 en het vierde en vijfde lid van artikel 17.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten voorts op dat de SER unaniem heeft geadviseerd de bepaling, dat de werknemer bij een aaneengesloten vakantie van tenminste 5 werkdagen in het tijdvak tussen 30 september en 1 juli recht heeft op uitbetaling van het deel van de vakantiebijslag waarop hij inmiddels aanspraak heeft verworven, te laten vervallen. Zou artikel 17, tweede lid, om die reden niet beter kunnen vervallen, zo vroegen deze leden.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie verbaasden zich erover dat in deze het SER-advies niet gevolgd wordt. Zij wezen erop dat deze regeling in de praktijk zelden of nooit wordt nagekomen en stelden dat verruiming van de regelgeving logischerwijs tot opheffing hiervan zou moeten leiden.

Vanuit de optiek van verruiming van de afwijkingmogelijkheden, waarop het wetsvoorstel doelt, is er mijns inziens op zichzelf niet zonder meer reden om deze bepaling te doen vervallen. Niettemin ben ik daartoe, gegeven het advies van de SER en gezien het door deze leden gestelde, alsnog bereid. Een daartoe strekkende nota van wijziging treft u bijgaand aan.

De leden van de fractie van de C.P.N. wezen er op dat de SER geadviseerd heeft om, ingeval wordt overeengekomen geen afzonderlijke vakantiebijslag uit te keren, te bepalen dat per betalingsperiode een aanspraak op 107,5% van het voor die periode geldende wettelijke minimumloon bestaat. Deze leden vroegen zich af of de afwijzing van dit advies met een beroep op de systematiek van de wet, betekent dat het kabinet van mening is dat een dergelijke minimumbescherming niet nodig is. Zij wilden graag een meer uitgebreide toelichting op dit aspect dan in de memorie van toelichting wordt gegeven.

De regeling van het wettelijke minimumloon voorziet in een minimumgarantie per betalingsperiode. De vakantiebijslagregeling geeft in beginsel een minimumgarantie op jaarbasis. In de voorgestelde nieuwe regeling wordt het mogelijk gemaakt de vakantiebijslag meerdere malen per jaar uit te keren, daaronder begrepen de mogelijkheid van uitkering gelijktijdig met de loonbetaling. De looncomponent dient echter ook in die gevallen van de vakantiebijslagcomponent te worden onderscheiden. Ik zie geen enkele reden om ingeval wordt overeengekomen dat uitkering van de vakantiebijslag bijvoorbeeld maandelijks gelijk met de uitbetaling van het loon plaatsvindt andere eisen te stellen dan voor het geval wordt overeengekomen de vakantiebijslag afzonderlijk bijvoorbeeld per kwartaal uit te keren. Ofschoon de mogelijkheden met betrekking tot de uitbetalingstijdstippen van de vakantiebijslag worden vergroot, blijft een jaarlijkse aanspraak ook in de nieuwe opzet het uitgangspunt.

De leden van de R.P.F.-fractie vroegen mij nog om een nadere uiteenzetting omtrent de noodzakelijkheid van de voorgestelde flexibilisering van het uitbetalingstijdstip van de vakantiebijslag. Gevraagd werd of dit past in het streven naar deregulering.

Ter zake hiervan merk ik op dat met de voorgestelde flexibilisering tegemoet wordt gekomen aan een dringende wens van werkgevers en werknemers zelf. Met andere woorden het wetsvoorstel beoogt te voorzien in een behoefte van de kant van sociale partners. Bovendien past dit in het streven van dit kabinet de mogelijkheden te vergroten om de eigen verantwoordelijkheid – in casu van werkgevers en werknemers – te laten beleven. In die zin past dit voorstel dan ook in het streven naar deregulering. Onnodige belemmeringen welke in de huidige regeling zijn gelegen, worden in het voorstel weggenomen.

Deze leden vroegen tevens om welke reden het mogelijk blijft om bij schriftelijke overeenkomst zonder beperkingen de vakantiebijslag afwijkend vast te stellen als het overeengekomen loon ten minste het drievoud van het minimumloon bedraagt. Verwacht de minister, dat hierdoor de ruimte tussen minimum- en maximumlonen kan worden opgerekt, zo vroegen de leden van de R.P.F.-fractie.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden eveneens gaarne vernemen waarom de uitzonderingspositie van de beterbetaalde werknemers in het wetsvoorstel gehandhaafd blijft. Deze leden menen dat de bijzondere voorziening voor de hogerbetaalden overbodig wordt gezien het bepaalde in het voorgestelde zesde lid van artikel 16 en vierde lid van artikel 17.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op.

De vraag of ik verwacht dat door de bijzondere regeling voor de hogerbetaalden de ruimte tussen minimum- en maximumlonen kan worden opgerekt, beantwoord ik ontkennend.

De afwijkingsmogelijkheid voor de hogerbetaalden is indertijd bij amendement in het oorspronkelijke wetsvoorstel ingevoegd met het oog op de voor een deel van die hogerbetaalden geldende praktijk van het zogenaamde «all in»-loon. Deze afwijkingsmogelijkheid maakt dus reeds van oudsher deel uit van de minimumvakantiebijslagregeling. De afwijkingsmogelijkheid geldt ongeacht of in de betreffende onderneming een c.a.o. of publiekrechtelijke regeling van toepassing is en ongeacht of die collectieve regeling op de hierbedoelde categorie hogerbetaalden van toepassing is. Naar mijn mening is er geen reden om thans tot een wijziging ter zake te komen.

Het stellen van de eis dat afwijking alleen nog maar bij c.a.o. of publiekrechtelijke regeling zou kunnen plaatsvinden acht ik voor deze categorieën niet zinvol. Een indirecte bescherming van de collectieve regeling behoeven deze werknemers naar mijn oordeel evenmin. Wanneer het voorstel van de P.v.d.A.-fractie ter zake zou worden overgenomen, te weten alleen een afwijkingsmogelijkheid voor de categorie hogerbetaalden op grond van artikel 16, zesde lid c.q. artikel 17, vierde lid, dan zou dit betekenen dat in bedrijven waar geen collectieve regeling van toepassing is, de hierbedoelde afwijkingsmogelijkheid komt te vervallen. Hetzelfde zou gelden voor bedrijven waar wel een collectieve regeling van toepassing is maar daarin geen – of slechts beperkt – gebruik wordt gemaakt van de in dit wetsvoorstel geopende nieuwe afwijkingsmogelijkheden. Voor een en ander zie ik geen aanleiding.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met instemming kennis genomen van de strekking van het wetsvoorstel, maar wilde niettemin op onderdelen een enkele vraag stellen. Zo vroeg dit lid zich af of het niet ver sluierend werkt dat de mogelijkheid wordt geopend geen vakantiebijslag uit te betalen, met dien verstande dat een werknemer op jaarbasis altijd recht blijft houden op een totaal aan loon van 107,5% van het minimumloon. Gevraagd werd of met deze mogelijkheid de onderlinge vergelijkbaarheid van inkomens niet

wordt bemoeilijkt. Tevens werd gevraagd of het dan niet beter is de minimumloongrens op te trekken naar 107,5% en de verplichting voor een minimumvakantiebijslag te laten vervallen.

Met betrekking tot de laatste vraag merk ik op dat aan een incorporatie van de minimumvakantiebijslag in het wettelijke minimumloon de nodige bezwaren verbonden zijn. Ook de SER zag, zoals ik reeds eerder heb opgemerkt, deze bezwaren en vond daarin aanleiding om vooralsnog af te zien van een pleidooi voor een fundamentele wijziging van de bestaande systematiek. Ik moge verwijzen naar hetgeen is gesteld in het SER-advies (blz. 12). De daar vermelde bezwaren worden door mij onderschreven.

Naar ik meen werkt de voorgestelde nieuwe regeling niet versluierend en wordt de mogelijkheid van de onderlinge vergelijkbaarheid van inkomens niet wezenlijk bemoeilijkt. Wel betekent de voorgestelde regeling dat om tot een juiste vergelijking van inkomens te kunnen komen, niet alleen gekeken zal moeten worden naar het loon zelf, maar ook naar de vakantiebijslag-aanspraken. Laatstgenoemde aanspraken kunnen worden afgeleid uit het bepaalde in de betreffende c.a.o.'s en publiekrechtelijke regelingen. Aangezien ook in de huidige wettelijke regeling reeds een mogelijkheid tot afwijking bij c.a.o. of publiekrechtelijke regeling is neergelegd, geldt overigens thans eigenlijk ook al dat voor een juiste inkomensvergelijking de betreffende cao's en publiekrechtelijke regelingen met betrekking tot de vakantiebijslag in de beschouwing dienen te worden betrokken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op, dat de verruiming van artikel 18, welke is voorgesteld in verband met de overgang in de bouwsector van het systeem van vakantiebonnen naar een systeem van aanspraken op een fonds, bij hen niet op bezwaren stuit.

De leden van de R.P.F.-fractie wilden vernemen welke bedrijfstakken nog het stelsel van vakantiebonnen kennen en of er in die bedrijfstakken plannen bestaan om tot een ander systeem over te gaan.

Ter beantwoording van deze vraag zijn c.a.o.'s onderzocht welke van toepassing zijn op 5000 of meer werknemers. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de volgende sectoren nog het systeem van vakantiebonnen kennen:

- akker-, weidebouw en veehouderij (alleen voor losse werknemers)
- hoveniersbedrijf
- tuinbouw
- groothandel in aardappelen, groente en fruit (praktisch gezien alleen voor losse werknemers)
- loodgieters- en fittersbedrijf
- motorvoertuigen- en tweewielersbedrijf
- baggerbedrijf
- schilders- en afwerkingsbedrijf
- houthandel (alleen voor werknemers in tijdelijke dienst)

Bekend is, blijkens een advies van de SVR, dat in de sector van het loodgieters- en fittersbedrijf plannen bestonden om over te gaan op een nieuw reserveringssysteem ter vervanging van de vakantiebonnen.

Van dergelijke plannen in de overige sectoren is mij niets bekend. Evenmin is mij iets bekend over eventuele verschillen in fraudegevoeligheid in de diverse sectoren, waarnaar de leden van de fractie van de R.P.F. vroegen.

Het lid van de G.P.V.-fractie wees er nog op, dat het systeem van de vakantiebonnen in een aantal gevallen moeilijkheden oplevert. Volgens dit lid bestaan deze moeilijkheden hierin dat door de desbetreffende werkne-

mersorganisaties bij inning en verzilvering van de vakantiebonnen een korting van 3% wordt toegepast op de bonnen van ongeorganiseerden ter dekking van de administratiekosten.

Ik antwoord dit lid dat mij bekend is dat in het verleden een dergelijke kortingsregeling wel eens is toegepast. Voorzover ik weet, komt dit evenwel sinds lange tijd niet meer voor.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning