

Vergaderjaar 1991-1992

22 191

Wijziging van de Wet minimumloon minimumvakantiebijslag met betrekking tot de aanspraken van werknemers die als regel niet meer dan een derde dan de normale arbeidsduur arbeid verrichten en van de Wet loonkostenreductie minimumloonniveau

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 1991

Met belangstelling heeft ondergetekende kennis genomen van de reacties van de verschillende fracties op het bovengenoemde wetsvoorstel. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, D66 en Groen Links oordeelden positief over het voornemen het éénderde-criterium af te schaffen. Deze leden beschouwen dit voornemen als een stap in de goede richting van een gelijke rechtspositie van deeltijders en voltijders ter bevordering voor volwaardige deeltijdbanen, arbeidsparticipatie en emancipatie. De leden van de fractie van de VVD waren verheugd over het voornemen het éénderde-criterium af te schaffen, maar dit zou huns inziens gepaard moeten gaan met individualisering van het minimumloon en daarop geënte maatregelen. De leden van de fractie van de SGP hadden op zich geen overwegende bezwaren tegen afschaffing zij het dat zij het effect op de werkgelegenheid een belangrijk aspect vonden. De leden van de GPV-fractie stonden eveneens in beginsel niet afwijzend tegen het voorstel doch waren van oordeel dat de regering zich bij haar voorstel te dogmatisch laat leiden door de wens tot gelijke behandeling. Het lid van de RPF-fractie meende dat er zeker argumenten voor afschaffing van het éénderde-criterium zijn te noemen, maar zette niettemin vraagtekens bij het voorstel.

1. Algemene reactie

De leden van de fractie van de PvdA betreunden het late tijdstip van indiening van dit wetsvoorstel en vroegen wanneer deze wetswijzigingen nu wel in werking zouden kunnen treden.

In antwoord hierop kan het volgende worden gesteld.

De onderhavige wetswijzigingen treden zo spoedig mogelijk in werking, te weten met ingang van de eerste dag van het eerstvolgende kwartaal na plaatsing in het Staatsblad, zoals in artikel IV is neergelegd. De binding aan het kwartaal hangt samen met de systematiek van de Wet loonkostenreductie op minimumloonniveau (WLOM).

De leden van de fractie van de VVD wilden vernemen waarom de principiële redenen voor afschaffing van het éénderde-criterium nu van een zodanige importantie worden geacht, dat de werkgelegenheidseffecten thans niet meer doorslaggevend worden geacht. Voorts vroegen zij welke overige argumenten die de regering had om het criterium te handhaven thans niet meer gelden.

Ik merk in dit verband het volgende op. De laatste jaren zijn de werkgelegenheidseffecten van afschaffing van het éénderde-criterium beduidend kleiner geworden door verdere verbreiding van pro rato beloning ook voor kleine deeltijders in cao's. Voorts is thans een flankerende voorziening voorhanden in de vorm van de Wet loonkostenreductie op minimumloonniveau. De voorgestelde uitbreiding van de werkings-sfeer van deze wet mitigeert daarmee het loonkosteneffect voor werkgevers die kleine deeltijders in dienst hebben. Deze verbeterde begeleidende omstandigheden maken het mogelijk het principe thans tot uitvoering te brengen. Op de inschattingen van werkgelegenheidseffecten kom ik onder § 7 nader terug mede aan de hand van de ook door andere fracties gestelde vragen terzake.

De leden van de fractie van de SGP achtten – gezien de omstandigheid dat handhaving van het éénderde-criterium in strijd kan komen met het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen – van belang of er een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor handhaving van dit criterium. Zij vroegen daarom welke redenen aan de invoering van het criterium ten grondslag hadden gelegen.

In het oorspronkelijke voorstel van Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Kamerstukken 11 1967/68, 9574, nr. 2) was het éénderde-criterium niet opgenomen. Uit het Voorlopig verslag ter zake blijkt dat de daar aan het woord zijnde Tweede Kamerleden het «niet noodzakelijk» leek in die gevallen, waarin slechts een beperkt aantal uren in loondienst werd gewerkt, ook de garantie voor een minimuminkomen door te voeren omdat aangenomen mag worden dat de ze werknemers andere bronnen van inkomsten hebben c.q. aan een volwaardig looninkomen geen behoefte hebben. Tevens werd tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aangevoerd, dat kleine deeltijdbanen voor veel bedrijven extra kosten met zich zouden brengen. Deze opvatting leidde tot het amendement van het toenmalige kamerlid de heer Rietkerk c.s. dat door de Kamer werd aangenomen (Kamerstukken II 1967/68, 9574, nr. 21).

Ik merk daarbij het volgende op. De opvattingen omtrent deeltijdarbeid, inclusief kleine deeltijdbanen, zijn sindsdien en met name in het afgelopen decennium sterk geëvolueerd. Het gewicht dat aan de beginselen van gelijke behandeling van deeltijders wordt toegekend is steeds zwaarder gaan wegen. Maatschappelijke ontwikkelingen als emancipatie en individualisering zijn daarbij bepalende factoren geweest. Ook de feitelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, leidend tot een sterke toename van het aantal deeltijdbanen, heeft daaraan bijgedragen. In het kader van de huidige opvattingen omtrent regeling van arbeidsvoorwaarden kan het hebben van andere inkomsten of het ontbreken van de behoefte aan een volwaardig inkomen niet (langer) als toereikende rechtvaardigingsgrond voor verschil in behandeling tussen vol- en deeltijders gelden, nog afgezien van de vraag of deze constatering nu nog in dezelfde mate zou zijn opgegaan. Aan mogelijke relatieve meerkosten van kleinere deeltijdbanen voor de werkgever ten gevolge van het wegnemen van een ongelijkheid kan, mede gezien de verbreiding van deze categorie banen geen zelfstandige grond worden ontleend.

2. Het beginsel van gelijk loon voor gelijke arbeid

De leden van de fractie van het GPV vroegen zich af of er wel altijd sprake is van gelijke arbeid die gelijk gehonoreerd zou moeten worden. Deze leden refereren aan mogelijk beperkter functioneren van een kleine deeltijdwerker dan een voltijder in de werkgemeenschap die een bedrijf vormt. Zij vroegen of de regering dit verschil in positie niet een zelfstandige rechtvaardigingsgrond voor een verschil in beloning tussen vol- en deeltijder acht.

Het kabinet is zulk een opvatting niet toegedaan. Het wettelijke minimumloon dient niet alleen aan het beginsel van gelijk loon voor gelijke arbeid te worden getoetst; het is immers een minimumtegenprestatie voor geleverde arbeid.

De betrokkenheid van werknemers bij de onderneming als werkgemeenschap is afhankelijk van vele factoren, zowel in de werknemer zelf als in het bedrijf c.q. de werkgemeenschap gelegen. Het trekken van een scheidslijn tussen voltijd- en deeltijdwerkenden ligt dan ook niet in de rede en is – zo kan inmiddels worden vastgesteld – arbitrair.

Het lid van de RPF deelde in beginsel de opvatting van de regering omtrent (naar rato) gelijk loon voor gelijke arbeid. Niet duidelijk was volgens hem waarom het doel, in de zin van hoofd dan wel nevenverdienste waartoe de arbeid wordt verricht, geen rol speelt. Het lid van deze fractie vroeg de regering nader aan te geven waarom alleen de prestatie maatgevend dient te zijn en voorts of enig inzicht bestaat in de verhouding hoofd- en nevenverdienste.

De reden waarom de arbeid in deeltijd wordt verricht is individueel bepaald; een breed scala van overwegingen kan daaraan ten grondslag liggen. De wetgever heeft zich naar de opvatting van het kabinet te onthouden van beoordeling van en het verbinden van consequenties aan de afwegingen die individuen ter zake maken.

Omtrent de verhouding hoofd- en nevenverdiensten van de onderhavige categorie werknemers bestaan geen betrouwbare gegevens.

3. Relatie met de minimumloondiscussie

Zowel de leden van de VVD-fractie alsook het lid van de RPF-fractie vroegen zich af in hoeverre het afschaffen van het éénderde-criterium los kan worden gezien van de minimumloondiscussie, zoals deze naar aanleiding van het verschijnen van het rapport «Een werkend Perspectief» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is gevoerd. De leden van de VVD-fractie hadden hierbij een duidelijke voorkeur voor tegelijkertijd afschaffen van het éénderde-criterium en individualisering van het minimumloon, wat voor deze fractie overeenkomstig het WRR-rapport een verlaging van het bruto minimumloon met dertig procent impliceert.

De leden van de fractie van het CDA constateerden dat de discussie over de hoogte van het minimumloon een belangrijke is, doch dat vooral het beginsel van gelijke behandeling het meest wezenlijke is aan dit wetsvoorstel en dat men zichzelf zou kunnen afvragen of het éénderde-criterium niet reeds eerder in strijd was met genoemd beginsel. De leden van het CDA konden begrip opbrengen voor de combinatie van de minimumloondiscussie en het éénderde-criterium, maar dan zagen zij dat meer als een discussie over werkgelegenheid en beloning.

Ik merk ter zake het volgende op. Het afschaffen van het éénderde-criterium is ingegeven door het algemene uitgangspunt

vastgelegd in diverse kabinetsnota's dat er bij de rechtspositie geen onderscheid gemaakt dient te worden naar deeltijd- en voltijdarbeid, tenzij hiervoor een (objectieve) rechtvaardigheidsgrond kan worden aangewezen. Het gaat hierbij vooral om een rechtspositionele invalshoek. De discussie omtrent de hoogte van het minimumloon laat onverlet dat een naar rato toepassing – ongeacht de omvang van de dienstbetrekking – een gerechtvaardigde zaak is. Naar de opvatting van het kabinet moet de discussie omtrent de hoogte van het minimumloon dan ook worden losgezien van het afschaffen van het éénderde-criterium. De discussie omtrent de verlaging van het bruto minimumloon met 30% zoals voorgesteld door de WRR¹ betreft een kwestie met een duidelijk andere invalshoek. In de kabinetsreactie op het WRR-rapport², alsook in het nadere standpunt, dat op 9 september 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is aangeboden³, is een afwijzend standpunt ingenomen ten aanzien van een dergelijke verlaging van het minimumloon.

De leden van de fractie van het GPV gaven aan dat het prestatie-element beloond dient te worden maar vroegen of bij een verantwoord inkomensbeleid – ook naar het oordeel van het kabinet – prestatie en behoefte beide een rol zouden moeten spelen. Zij meenden dat de vraag naar de minimumbescherming gewettigd is, daar bij een kleinere deeltijd baan niet volgehouden kan worden dat het minimumloon bestemd is voor het onderhoud van een gezin.

Het gaat bij het minimumloon primair om een minimum-tegenprestatie voor geleverde arbeid, waaraan een behoeftecriterium is toegevoegd. Tijdens de Tweede Kamer-behandeling van het oorspronkelijke voorstel van wet verwoordde de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid het (in het kader van een discussie over leeftijdsgrenzen ten aanzien van kostwinners) aldus: «Ik wil er in dit verband op wijzen, dat – ik zeg niet dat het behoefteelement in het geheel geen plaats heeft in dit wetsontwerp – het behoefteelement niet extra moet worden geaccentueerd en dat hier een sociaal verantwoorde tegenprestatie in de vorm van loon wordt gegeven, een beloning voor de arbeid. Ik zeg helemaal niet dat in het bedrag van J 135 in het geheel geen rekening is gehouden met behoefteelementen. Ik meen echter, dat niet meer behoefteelementen in het wetsontwerp moeten worden gebracht dan strikt noodzakelijk is.» (Handelingen II, 1967/68, blz. 2872).

Daaraan zij toegevoegd, dat waar sprake is van deeltijdarbeid – afhankelijk van de individuele situatie van de werknemer – het behoefteelement van het volledige minimumloon voor volwassenen zeker wel een rol kan spelen. Bij kleinere deeltijd banen is het naar rato minimumloon op zichzelf niet voldoende voor het levensonderhoud van een gezin, doch het kan daarvan wel een noodzakelijk onderdeel uitmaken.

4. Stimulering van deeltijdarbeid

De leden van de PvdA constateerden, naar mijn mening terecht, dat het belang van deeltijdarbeid in de afgelopen jaren hand over hand is toegenomen.

De leden van de fractie van Groen Links achtten een goede en gelijkwaardige rechtspositie van deeltijdwerkers van groot belang. Daarbij refereerden zij ook aan de tegenvallende ontwikkeling van de werkgelegenheid.

Deeltijdarbeid kan inderdaad een extra arbeidsaanbod mobiliseren ter oplossing van (dreigende) schaarste op de arbeidsmarkt en voorts gewenste flexibilisering van de arbeidsorganisatie ondersteunen.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Een Werkend Perspectief, Arbeidsparticipatie in de jaren '90, Rapport nr. 38, 's-Gravenhage, 1990, blz. 156/157.

² Regeringsstandpunt naar aanleiding van het WRR-rapport «Een werkend perspectief», Kamerstukken II, 1990–1991, 21 477, nr. 13, blz. 156/157.

³ Nadere standpuntbepaling van het kabinet over het voorstel van de WRR omtrent het wettelijk minimumloon, Kamerstukken II, 1990–1991, 21 477, nr. 14, blz. 4.

Ik voeg daar aan toe dat deeltijdarbeid in de toekomst wellicht ook een grotere rol kan of moet gaan spelen bij het beleid inzake partieel arbeidsongeschikten in het kader van een (te ontwikkelen) ouderenbeleid. Er zijn kortom vele motieven en doelstellingen waaraan op maat gesneden arbeid een bijdrage kan leveren.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen de regering hoe zij aankijkt tegen andere vormen van verschillende behandeling van voltijd- en deeltijdwerkers. Daarbij verwezen zij naar uitkomsten uit het gecombineerde onderzoek van de Loontechnische Dienst en de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden van juni 1991.

Deelde de regering de mening dat gestreefd moet worden naar een volledig gelijkwaardige behandeling van voltijd en deeltijdwerk en zo ja hoe keek zij dan aan tegen de resultaten van dat onderzoek? Welke mogelijkheden ziet zij om een meer gelijkwaardige positie van deeltijd «in de markt» af te dwingen? De leden van de fractie van Groen Links merkten op, dat het kabinet nog geen definitief standpunt had ingenomen.

Het algemene uitgangspunt van gelijkwaardige behandeling van voltijd- en deeltijdwerk is reeds door het kabinet vastgelegd in de Beleidsnota Deeltijdarbeid uit 1987. Op grond daarvan is beleid in gang gezet inzake verbetering van de rechtspositie van deeltijdwerkers. Het onderzoek van de DCA⁴ en de LTD⁵ geeft aan, dat er op een aantal onderdelen nog knelpunten bestaan. Op verschillende manieren zullen de resultaten van dit onderzoek worden verwerkt. In de eerste plaats worden de bevindingen betreffende loonbestanddelen meegenomen in de aangekondigde en thans op korte termijn uit te brengen adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad over het wettelijk regelen van gelijk uurloon van deeltijdwerkers ten opzichte van voltijdwerkers.

Wat de overige bestanddelen betreft kan worden gemeld dat het de bedoeling is de Stichting van de Arbeid daarover te benaderen.

De leden van de GPV-fractie vroegen hoeveel deeltijdwerkers nu onder een cao vallen die een beloning op pro rato minimumniveau kent.

Een nauwkeurig antwoord op de vraag hoeveel deeltijdwerkers onder een cao vallen die een beloning op pro rato minimumniveau kent, kan helaas niet worden gegeven. Het aantal deeltijders per cao is veelal niet bekend. De beloning voor deeltijders geschiedt, zo blijkt uit eerder aangehaald DCA-onderzoek, in 51 van de onderzochte cao's naar evenredigheid. In 14 van de 77 onderzochte cao's is de berekeningsstelsel onbekend, terwijl in 12 kleine deeltijdwerkers geen aanspraak op de evenredige minimumloongarantie hebben.

Uit het eerdergenoemde LTD-onderzoek kan worden afgeleid dat in slechts circa 2% van de onderzochte bedrijven deeltijdwerkers minder dan het naar rato minimumloon ontvangen.

De constatering dat er thans beduidend minder deeltijdwerkers onder het minimumloon worden betaald is onder meer gegrond op het feit, dat enkele grote cao's in bedrijfstakken, respectievelijk voor concerns geldend, met veel kleine deeltijdwerkers het éénderde-criterium uit de cao hebben geschraapt; zulks in combinatie met de tendens die zichtbaar is uit LTD-onderzoek naar de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (zie in dit verband de tabel in paragraaf 7).

5. Alpha-hulpen

De leden van de CDA-fractie merkten op, dat aan het dienstverband van alpha-hulpen nog wel enige andere bezwaren kleven, waarop te zijner tijd terug wordt gekomen. Voorts constateerden deze leden dat de

⁴ SZW-DCA, Reeks Studies van cao's: Deeltijders en hun rechtspositie, april 1991.

⁵ SZW-LTD: De rechtspositie bij deeltijdwerken en de praktijk, mei 1991.

extra kosten van de alpha-hulpen als een nominale kostenmutatie worden meegenomen en vroegen zich af of bij een verdere verbetering van de positie van alpha-hulpen eenzelfde bekostiging wordt gekozen.

Met betrekking tot deze vraag verwijs ik naar de bespreking van de brief aan de Tweede Kamer inzake de rechtspositie van alpha-hulpen (TK 1990-1991, 22 192, nr. 1) die plaatsvond tijdens het Mondeling overleg deeltijdarbeid van 17 oktober 1991 met de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Over een aantal aspecten van de alpha-hulpverlening, onder meer de kostenaspecten verbonden aan verdere verbetering van de positie van deze categorie werknemers, zal – zo is in dit overleg aan de orde geweest – nadere informatie van de zijde van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur beschikbaar moeten komen.

De leden van de VVD-fractie vroegen een meer uitgebreide motivering waarom het kabinet geen aanleiding ziet om bepaalde groepen, waaronder de zogenaamde alpha-hulpen, die naar de aard van de dienstbetrekking onder de werkingssfeer van de WML vallen, uit te zonderen.

De mogelijkheid bepaalde categorieën van werknemers van de werkingssfeer van de wet uit te zonderen is geregeld in artikel 3 lid 2 van de WML. Aanleiding daartoe zou moeten bestaan in verband met de bijzondere aard van de arbeidsverhouding dan wel in verband met bijzondere omstandigheden. In de memorie van toelichting van het oorspronkelijke voorstel van wet werd deze bepaling als volgt gemotiveerd: «...indien in de praktijk zou blijken, dat deze algemene regeling in bepaalde gevallen niet op de bijzondere rechtsverhouding tussen partijen is afgestemd.» (kamerstukken II, 1967/68, 9574, nr. 3, blz. 15).

Het kabinet is van oordeel dat bij alpha-hulpen geen sprake is van een dusdanig bijzondere rechtsverhouding dat het wettelijk minimumloon en minimumvakantiebijslag niet toepasbaar zijn. Alpha-hulpen vallen in beginsel nu reeds onder de wet indien het éénderde-criterium zou worden overschreden.

6. Gevolgen voor vrouwen

De leden van de VVD-fractie alsook de leden van de CDA-fractie verzochten het kabinet aan te geven wat de effecten van het afschaffen van het éénderde-criterium zijn ten aanzien van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Hierbij is in de eerste plaats van belang dat relatief veel vrouwen in kleine deeltijdbanen werken. Uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat in 1990 het aandeel van vrouwen in de categorie werkzame personen die minder dan 15 uur (i.c. iets meer dan éénderde van de normale arbeidsduur) per week werken bijna 70% bedraagt. Dit betekent dus dat met name de rechtspositie van vrouwen door het afschaffen van het éénderde-criterium zal worden verbeterd.

Ten aanzien van de werkgelegenheid van vrouwen gaat het om inschattingen die met onzekerheden zijn omgeven (zie § 7).

Zijn ten aanzien van de werkgelegenheid mogelijk optredende effecten onderkend bij de beleidsvoorbereiding, zo vroegen de leden van de fractie van het CDA. Dat is inderdaad het geval, doch deze hebben geen aanleiding gevormd het beginsel van gelijke behandeling van deeltijdwerkers ten opzichte van voltijdwerkers en meer in het bijzonder van mannen en vrouwen ter zijde te stellen. Terecht merkten de leden van de CDA-fractie op, dat dit voorstel de totstandkoming van volwaardige deeltijdbanen en aldus arbeidsparticipatie kan bevorderen.

Het lid van de RPF-fractie maakte bezwaar tegen de expliciet genoemde overweging van emancipatorische aard. De bedoeling van het wetsvoorstel zou niet kunnen zijn om juist vrouwen in een betere

arbeidsmarktpositie te brengen. De strijdigheid met de tweede EG-richtlijn vond hij dan ook erg ver gezocht. Ter toelichting merk ik het volgende op.

Zoals eerder opgemerkt gaat het bij dit wetsvoorstel primair om het gelijktrekken van de rechtspositie van deeltijders ten opzichte van voltijdwerkers ongeacht het geslacht. Het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van vrouwen is een nevendoelstelling van dit wetsvoorstel. Zoals hiervoor aangegeven is het aandeel vrouwen in de kleine deeltijdbanen 70%. Als zodanig vormen zij het grootste deel van de doelgroep waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. De positie van vrouwen op de arbeidsmarkt heeft dan ook mede een belangrijke rol in de besluitvorming gespeeld.

De tweede EG-richtlijn acht het kabinet eveneens in het geding op grond van genoemd aandeel, met name waar het gaat om het aspect van indirect onderscheid tussen mannen en vrouwen.

Daar 70% van de kleine deeltijdwerkenden vrouwen zijn, zou de rechter, mede tegen de achtergrond van de ontwikkeling in de jurisprudentie ter zake van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, bij voortbestaan van het éénderde-criterium bovendien tot het oordeel kunnen komen dat er sprake is van indirecte discriminatie. Het risico van een dergelijke uitspraak is des te groter nu het kabinet van oordeel is dat er geen objectieve rechtvaardigingsgrond meer is die voorheen wel werd gezien in de werkgelegenheidseffecten. Het kabinet wil het oordeel van de rechter ter zake zeker niet afwachten.

7. Werkgelegenheid en loonkosteneffecten

Door de leden van de CDA-fractie is de vraag opgeworpen of er ook prognoses zijn over de richting waarheen eventueel de arbeid afvloeit.

In de memorie van toelichting is tentatief aangegeven dat afschaffing van het éénderde-criterium en de uitbreiding van de werkingsfeer van de WLOM naar raming een negatief werkgelegenheidseffect van per saldo 6 à 7000 personen heeft. Een gedeelte van de functies die zouden verdwijnen zal worden samengevoegd met andere functies. Voor zover die worden vervuld door personen met een hogere beloning treedt er substitutie op tussen hoger en lager betaalde arbeid. Hierbij zij aangekend, dat op grond van de huidige werkingsfeer van de WLOM de uren bij deeltijdarbeid van meer dan een derde van de normale arbeidsduur relatief goedkoper (10%) zijn dan de uren van deeltijders onder het éénderde-criterium, die reeds thans een pro rato minimumloon ontvangen. Een ander gedeelte van de activiteiten kan door de verhoging van de arbeidskosten niet meer rendabel zijn en verdwijnen of met meer kapitaal worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van Groen Links maakten uit de memorie van toelichting op dat een negatief werkgelegenheidseffect als gevolg van het afschaffen van het éénderde-criterium thans relatief geringer geacht wordt dan in het verleden. Graag wilden zij hierover nadere duidelijkheid.

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de effecten van de verlaging en bevrozing van het minimumloon in de jaren tachtig op de werkgelegenheid van kleine deeltijders rond minimumloonniveau.

In het algemeen kan gesteld worden dat de werkgelegenheidseffecten afhankelijk zijn van de omvang van de groep die minder dan éénderde van de normale arbeidsduur werkzaam is, het percentage van deze werknemers dat minder ontvangt dan het pro rato minimumloon alsook van de mate waarin minder wordt ontvangen. In onderstaande tabel zijn deze kengetallen voor 1982, 1985 en 1988 opgenomen.

Tabel. Aantal kleine deeltijders en hun beloning in 1982, 1985 en 1988¹

	1982	1985	1988
Aandeel kleine deeltijders (als % totaal aantal werknemers)	8.5	5.5	8.2
Aandeel dat minder ontvangt dan naar rato WML (als % totaal aantal kleine deeltijders)	26.7	25.7	12.4
Mate waarin minder dan naar rato wordt ontvangen.	9.0	8.6	15.6

¹ Consistente gegevens inzake aantallen kleine deeltijders over langere perioden zijn niet beschikbaar.

Bron: LTD, Naleving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, 's-Gravenhage, 1984, 1987, 1991.

Uit de tabel blijkt dat het aandeel van kleine deeltijdbanen in de totale werkgelegenheid in de periode 1985/1988 aanzienlijk is toegenomen. Aangezien zich in deze periode tevens een forse groei van de werkgelegenheid heeft voorgedaan is het aantal kleine deeltijdbanen ook fors toegenomen.

Tegelijkertijd blijkt dat het percentage onderbetaalden in de periode 1985/1988 ongeveer is gehalveerd. Hieruit blijkt dat een verbetering van de beloning van kleine deeltijders is samengegaan met een toename van het aantal kleine deeltijdbanen.

Wanneer we de cijfers over 1988 vergelijken met de cijfers over 1985 wordt duidelijk dat aan de ene kant het percentage kleine deeltijders dat minder ontvangt dan de naar rato beloning is gehalveerd (van 25.7% naar 12.4%), maar de mate van minder dan naar rato ontvangen bijna twee maal zo groot is geworden (van 8.6% naar 15.6%). Aangezien het percentage kleine deeltijders in deze periode fors is toegenomen en zich een forse algemene werkgelegenheidsgroei heeft voorgedaan zou het negatieve werkgelegenheidseffect op basis van cijfers over 1988 wat groter geweest zijn dan op basis van de cijfers over 1985.

Bij de berekening van de omvang van het werkgelegenheidseffect zijn in de memorie van toelichting nog een aantal kanttekeningen geplaatst, die ook bij de vergelijking van werkgelegenheidseffecten in de tijd relevant zijn. Het betreft hier concrete ontwikkelingen in een aantal CAO's inzake de pro rato beloning van kleine deeltijders en de relatief gematigde ontwikkeling van het minimumloon tot en met 1989. Voor wat betreft laatstgenoemd aspect is van belang dat in de jaren tachtig het minimumloon is achtergebleven bij de gemiddelde loonontwikkeling. Uit onderzoek blijkt dat de effecten van verlagingen van het minimumloon afhankelijk zijn van de hoogte van het minimumloonniveau, in de zin dat de werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon geringer zijn naarmate sprake is van een lager uitgangsniveau⁶. Wanneer deze effecten symmetrisch zijn betekent dit, gezien de relatieve matiging van het minimumloon in de jaren tachtig, dat de werkgelegenheidseffecten van het afschaffen van het éénderde-criterium, *ceteris paribus*, thans lager zullen uitvallen.

Een kwantificering van deze concrete ontwikkelingen inzake de CAO's en de relatieve ontwikkeling van het minimumloon – zoals gevraagd door de leden van de GPV-fractie – is niet te geven. Wel is in het licht van het voorgaande de verwachting gerechtvaardigd dat het in de memorie van toelichting genoemde werkgelegenheidseffect van 11 000 personen, dat is berekend op basis van gegevens over 1988, thans lager uit zal vallen.

Daarnaast zij nog opgemerkt dat als gevolg van het invoeren en de voorgestelde uitbreiding van de werkingssfeer van de WLOM de negatieve werkgelegenheidseffecten voor een gedeelte weer worden gemitigeerd. Immers, de verhoging van de beloning die plaats moet

⁶ A. van Soest en A. Kapteyn, Minimumlonen, loonkosten en werkgelegenheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1990, blz. 146.

vinden en op basis van gegevens over 1988 15.6% van het WML bedraagt, wordt gecompenseerd door de mogelijkheid van het toekennen van een loonkostenreductie uit hoofde van de WLOM. Deze komt overeen met ongeveer 10% van de loonkosten op minimumloonniveau, zodat per saldo het loonkosteneffect als gevolg van het afschaffen van het éénderde-criterium geringer is dan het partiële effect op de loonkosten als gevolg van het optrekken van de beloning van werknemers die thans minder dan een naar rato beloning ontvangen. Een dergelijke mitigering van de loonkosteneffecten en daarmee van de werkgelegenheidseffecten is pas sinds de invoering van de WLOM aan de orde.

Per saldo is derhalve geen grote schade voor de werkgelegenheid te verwachten als gevolg van het afschaffen van het éénderde-criterium.

Voor wat betreft de effecten van de relatieve matiging van het minimumloon op de werkgelegenheid van kleine deeltijders rond minimumloonniveau kan geen gebruik gemaakt worden van gegevens inzake het aantal minimumloners van het CBS, omdat zij geen rekening houdt met personen die minder dan éénderde van de normale arbeidsduur werkzaam zijn.

Door het lid van de RPF-fractie is naar voren gebracht dat het negatieve werkgelegenheidseffect dat optreedt op gespannen voet staat met de nadruk die in de Miljoenennota 1992 op het werkgelegenheidsaspect wordt gelegd. Daarnaast wordt door het lid van de RPF-fractie gevraagd naar de effecten op de loonkosten in de verschillende bedrijfstakken.

In de memorie van toelichting is reeds gesteld dat werkgelegenheidseffecten en effecten op de loonkosten wel degelijk factoren zijn die mede betrokken zijn in de besluitvorming rond de afschaffing van het éénderde-criterium. Onderkend wordt dat negatieve werkgelegenheidseffecten met name in een periode van stagnerende werkgelegenheidsgroei zwaar dienen te wegen. Niettemin zijn, zoals eveneens in de memorie van toelichting is gesteld, ook andere factoren in het geding die eveneens zwaar dienen te wegen. Het gaat hierbij om fundamentele beginselen van rechtsgelijkheid. Uiteindelijk hebben deze voor het kabinet de doorslag gegeven. Dit betekent dus niet dat het kabinet haar streven naar bevordering van de werkgelegenheid niet serieus zou nemen. In de afzonderlijke notitie Werkgelegenheids- en Arbeidsmarktbeleid heeft het kabinet juist beleidslijnen uitgezet gericht op een vergroting van de werkgelegenheid.

De grootste effecten op de loonkosten zullen optreden in sectoren waarin relatief veel kleine deeltijders werkzaam zijn en waar tevens kleine deeltijders thans minder ontvangen dan het naar rato minimumloon. Ten aanzien van de sectorale effecten op de loonkosten is geen recente informatie beschikbaar. Op basis van gegevens uit 1982 is wel bekend dat de grootste effecten zich zouden voordoen in de sectoren detailhandel, horeca, landbouw en de schoonmaaksector⁷. Voor wat betreft sectorale loonkosteneffecten is van belang dat in de CAO voor het schoonmaken en glazenwassersbedrijf en die voor het horecabedrijf inmiddels is overeengekomen dat kleine deeltijders een naar rato beloning dienen te ontvangen. In deze sectoren zal zich dan dus geen substantiële loonkostenstijging voordoen.

8. Europa

De leden van de PvdA-fractie gingen er vanuit dat het rechte trekken van de rechtspositie van deeltijders en voltijders een uitvoering is van huidige Europese regelgeving zoals de tweede EG-richtlijn inzake gelijke behandeling vrouwen en mannen. Ondanks deze stellingname stelden deze leden zekerheidshalve toch de vraag aan de regering in hoeverre aanvul-

⁷ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 208, nr. 6, blz. 10.

lende Europese regelgeving, zoals de in wording zijnde richtlijn met betrekking tot a-typisch werk, nog belemmeringen zou kunnen opleveren voor verdere ontwikkelingen terzake in Nederland. Zij meenden dat de regering zich ervoor zou moeten inzetten dat een dergelijke situatie wordt voorkomen. Zij vroegen de regering om een nadere toelichting.

Het rechtekken van de rechtspositie van deeltijdwerkers ten opzichte van die van voltijdwerkers is geen rechtstreeks uitvloeisel van de Europese regelgeving, zoals de tweede EG-richtlijn inzake gelijke behandeling vrouwen en mannen.

In eerste instantie is het kabinetsbeleid ingegeven door «eigen» afwegingen omtrent de waardering van deeltijdarbeid als zodanig, maar de tweede EG-richtlijn heeft daarbij zeker wel een rol gespeeld.

Uiteraard heeft dit beleid raakvlakken met en consequenties voor (de uitvoering van) de genoemde EG-richtlijn: immers, keuze gericht op het gelijkrekken van de rechtspositie van deeltijdwerkers ten opzichte van voltijdwerkers kan relevant zijn ter voorkoming van mogelijke indirecte discriminatie van vrouwen.

De vrees dat aanvullende Europese regelgeving c.q. een richtlijn met betrekking tot a-typisch werk belemmeringen zou kunnen opleveren voor verdere ontwikkelingen, deel ik niet. Eventuele aanvullende EG-regelgeving zal naar verwachting een «minimum-karakter» dragen in die zin dat de lidstaten niet wordt belemmerd om ten gunste van de werknemers verder te gaan dan waartoe de richtlijn voorschrijft. Naar verwachting zal de richtlijn a-typische arbeid zich overigens niet uitspreken over bepalingen betreffende de toepassing van het minimumloon. Overigens wordt een nieuw ontwerp voor één of meer richtlijnen met betrekking tot a-typisch werk niet op korte termijn verwacht.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie die wilden weten of in andere lidstaten van de EG een criterium als het «éénderde-criterium» bestaat, kan worden meegedeeld dat in de meeste EG-landen met een wettelijke minimumloonregeling deeltijders naar rato – zonder drempels in het aantal gewerkte uren – aanspraak hebben op het wettelijk minimumloon: een criterium als het éénderde-criterium bestaat niet in andere EG-landen.

9. Voorlichtingsaspecten

Vanwege de werkgelegenheidseffecten die samenhangen met de afschaffing van het éénderde-criterium vragen zowel de leden van PvdA-fractie alsook de leden van de CDA-fractie aandacht voor effectieve voorlichting over de WLOM.

Bij aanvaarding van het wetsvoorstel zal zoals gebruikelijk een persbericht worden uitgegeven. Na inwerkingtreding van de onderhavige wet zal in de halfjaarlijks verschijnende minimumloonfolder aan de afschaffing van het éénderde-criterium prominent aandacht worden gegeven. De brochure Deeltijdarbeid zal eveneens worden aangepast.

Een goede voorlichting zal zeker bevorderen dat op grond van kostenoverwegingen meer banen behouden kunnen worden.

Met betrekking tot de WLOM zal een voorlichtingscampagne gevoerd worden, die bestaat uit het aanschrijven van alle werkgevers die reeds gebruik maken van de WLOM, alsmede een advertentiecampagne in een aantal dagbladen en vaktijdschriften. Een dergelijke advertentiecampagne is ook bij de invoering van de WLOM gevoerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
B. de Vries