

Vergaderjaar 2023–2024

**36 545**

## **Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (Pb EU 2022, L 275) (Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 26 juni 2024

#### **Inhoudsopgave**

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.  | Algemeen   | 2  |
| 1.  | Inleiding  | 2  |
| 2.  | Implementatiewetgeving   | 4  |
| 3.  | Hoofdpijnen van het voorstel   | 9  |
| 3.1 | Toepassingsgebied  | 9  |
| 3.2 | De vaststelling van het minimumloon in Nederland en op grond van de Richtlijn  | 10 |
| 3.3 | Bestaande variaties en inhoudingen op het wettelijk minimumloon                | 27 |
| 3.4 | Toegang tot en bescherming van het recht op wettelijk minimumloon              | 38 |
| 3.5 | Het Nederlandse systeem van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling | 39 |
| 3.6 | Overleg met sociale partners in Nederland                                      | 46 |
| 4.  | Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)  | 48 |
| 5.  | Uitvoering, toezicht en handhaving   | 48 |
| 6.  | Financiële gevolgen  | 48 |

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovengemeld wetsvoorstel. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van PvdA-GroenLinks, VVD, CDA, SP, SGP, ChristenUnie, NSC en BBB. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. De vragen zijn genummerd. Bij de beantwoording zijn vragen van verschillende partijen samengevoegd wanneer zij dezelfde vraag hadden gesteld of een vraag hetzelfde onderwerp betrof, en is vermeld door welke partijen de betreffende vraag is gesteld. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en cursief weergegeven. Na de passages met de vragen en opmerkingen volgt telkens de reactie van de regering. De regering vertrouwt erop de in het verslag gestelde vragen in deze nota naar tevredenheid te hebben beantwoord.

## I. Algemeen

### 1. Inleiding

De leden van de **PvdA-GroenLinks-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hier verschillende vragen over.

#### 1.

De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen naar een uitsplitsing van wie het minimumloon verdient. Deze leden vragen specifiek naar het aantal arbeidsmigranten. Ook vragen deze leden naar een verdiepende uitsplitsing als het gaat om de sectoren waar gewerkt wordt. Ten slotte vragen deze leden welke verdere uitsplitsingen mogelijk zijn en waar deze cijfers te vinden zijn.

Onderstaande tabel geeft een uitsplitsing weer van minimumloonbanen in Nederland naar bedrijfstak en naar nationaliteit van de werknemer. Minimumloonbanen werden in 2022 overwegend vervuld door werknemers met een Nederlandse nationaliteit. De bedrijfstak «verhuur en overige zakelijke diensten» valt qua samenstelling op ten opzichte van de andere bedrijfstakken. In deze bedrijfstak werden de minimumloonbanen in 2022 overwegend vervuld door werknemers met een nationaliteit behorend bij landen die in 2004 en daarna lid zijn geworden van de Europese Unie. Het betreft hier veelal uitzendbanen. Ook in de sector landbouw, bosbouw en visserij is het aandeel werknemers van buiten Nederland relatief hoog (circa een derde).

**Tabel 1. Aantal minimumloonbanen (in duizendtallen) in 2022 naar bedrijfstak en nationaliteit. Bron: CBS.**

| Nationaliteit                           | Totaal  | Nederlands | EU t/m 1995 <sup>1</sup> | EU vanaf 2004 <sup>2</sup> | overige landen |
|---|---------|------------|--------------------------|----------------------------|----------------|
| Bedrijfstakken / branches               | x 1.000 | x 1.000    | x 1.000                  | x 1.000                    | x 1.000        |
| A-U Alle economische activiteiten       | 401     | 324        | 11,1                     | 47,9                       | 18             |
| A Landbouw, bosbouw en visserij         | 6,4     | 4,2        | 0,1                      | 1,8                        | 0,3            |
| B Delfstoffenwinning                    | 0,1     | 0,1        | 0                        | 0                          | 0              |
| C Industrie                             | 25,3    | 22,9       | 0,6                      | 0,6                        | 1,2            |
| D Energievoorziening                    | 0,4     | 0,4        | 0                        | 0                          | 0              |
| E Waterbedrijven en afvalbeheer         | 0,6     | 0,6        | 0                        | 0                          | 0              |
| F Bouwnijverheid                        | 7,6     | 7,1        | 0,1                      | 0,3                        | 0,2            |
| G Handel                                | 71,2    | 65,3       | 1,4                      | 1,6                        | 2,9            |
| H Vervoer en opslag                     | 9,8     | 8,9        | 0,2                      | 0,4                        | 0,3            |
| I Horeca                                | 29,3    | 24,9       | 1,1                      | 0,8                        | 2,5            |
| J Informatie en communicatie            | 10,2    | 8,9        | 0,5                      | 0,2                        | 0,5            |
| K Financiële dienstverlening            | 6,8     | 6,3        | 0,2                      | 0,1                        | 0,2            |
| L Verhuur en handel van onroerend goed  | 2,3     | 2,1        | 0                        | 0                          | 0              |
| M Specialistische zakelijke diensten    | 22,1    | 19,3       | 1                        | 0,6                        | 1,2            |
| N Verhuur en overige zakelijke diensten | 101,2   | 50,2       | 4,5                      | 40,7                       | 5,8            |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 16,3    | 16,1       | 0,1                      | 0                          | 0,1            |
| P Onderwijs                             | 13,1    | 11,8       | 0,4                      | 0,2                        | 0,6            |

| Nationaliteit                  | Totaal  | Nederlands | EU t/m 1995 <sup>1</sup> | EU vanaf 2004 <sup>2</sup> | overige landen |
|--------------------------------|---------|------------|--------------------------|----------------------------|----------------|
| Bedrijfstakken / branches      | x 1.000 | x 1.000    | x 1.000                  | x 1.000                    | x 1.000        |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | 59,7    | 57,8       | 0,4                      | 0,3                        | 1,2            |
| R Cultuur, sport en recreatie  | 10,2    | 9,6        | 0,2                      | 0,1                        | 0,2            |
| S Overige dienstverlening      | 8,4     | 7,7        | 0,2                      | 0,1                        | 0,5            |

<sup>1</sup> Samenstelling van nationaliteiten behorend bij één van de volgende lidstaten uit de Europese Unie: België, Duitsland, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden.

<sup>2</sup> Samenstelling van nationaliteiten behorend bij één van de volgende lidstaten uit de Europese Unie: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjecho.

Andere uitsplitsingen naar werknemerskenmerken die gemaakt kunnen worden zijn: leeftijd en geslacht<sup>1</sup>. Naast uit te splitsen naar werknemerskenmerken is het ook mogelijk een uitsplitsing te maken naar de kenmerken van de baan en de bedrijfsgrootte<sup>2</sup>. Deze uitsplitsingen gaan over het type baan (vol-/deeltijd), arbeidsduur, soort baan, contractsoort en bedrijfsgrootte. Deze cijfers zijn te vinden op CBS StatLine.

*De leden van de **VVD-fractie** hebben kennisgenomen van de Wet implementatie Europese Unie (EU-)richtlijn toereikende minimumlonen en wenst via deze inbreng nog enkele vragen te stellen.*

*De leden van de VVD-fractie onderstrepen de wens van het kabinet om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) te wijziging via een zuivere implementatie van de EU-richtlijn opdat er geen grote aanpassingen worden gedaan. Het minimumloon in Nederland voldoet aan vrijwel alle met de EU-richtlijn beoogde wettelijke richtlijnen om het minimumloon Europa-breed van minimale vereisten te voorzien. Daarnaast hebben stijgingen van het minimumloon forse impact gehad op kleine ondernemers.*

2.

*De leden van de **CDA-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese Richtlijn minimumloon. Deze leden zijn het eens met de richting van de regering om via dit wetsvoorstel zuiver de onderdelen uit de Richtlijn te implementeren die op dit moment nog niet overeenstemmen met de Wml. Ook willen deze leden het belang benadrukken van de nauwe betrokkenheid van sociale partners bij aanpassen van het minimumloon, omdat deze leden hebben gezien dat de recente verhogingen veel impact hebben gehad op vooral kleine werkgevers. Zij vragen in hoeverre sociale partners zijn betrokken bij de voorbereiding van deze wetgeving.*

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn heeft het kabinet veelvuldig gesproken met sociale partners in de Stichting van de Arbeid (StvdA). Ook zijn op verschillende momenten schriftelijke vragen van deze sociale partners beantwoord. Al met al is een zorgvuldig consultatieproces doorlopen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Daarnaast worden sociale partners momenteel geconsulteerd over de uitwerking van een onderdeel van de Richtlijn (de indicatieve referentiewaarden), zie het antwoord bij vraag 9.

<sup>1</sup> Zie: StatLine – Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken werknemer, SBI2008 (cbs.nl)

<sup>2</sup> Zie: StatLine – Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken baan, bedrijfsgrootte, SBI2008 (cbs.nl)

Een overzicht van de overlegmomenten in de consultatie van sociale partners bij dit wetsvoorstel is weergegeven bij vraag 76.

*De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van de Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen, en hebben hier enkele opmerkingen over.*

*De leden van de **SGP-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van toereikend minimumloon in Nederland, maar hebben onder andere vragen over de noodzaak van het voorstel en de subsidiariteit van de EU op dit punt.*

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om nog enkele vragen te stellen over het wetsvoorstel.*

## 2. Implementatiewetgeving

3.

*De leden van de SGP-fractie vragen de regering nader in te gaan op de noodzaak van dit voorstel. Wat is de probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit voorstel, en welke beoogde doelen heeft de regering? Hoe dragen de in dit wetsvoorstel opgenomen instrumenten daaraan bij?*

De Richtlijn toereikende minimumlonen in de EU (hierna: de Richtlijn) is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de doelstellingen van het sociale beleid van de EU en de lidstaten. Deze doelstellingen van het sociale beleid van de EU betreffen onder meer de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.

De Richtlijn heeft tot doel betere leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de Unie, met name op het vlak van de toereikendheid van minimumlonen voor werknemers om aan opwaartse sociale convergentie bij te dragen en loonongelijkheid te verminderen. Opwaartse sociale convergentie houdt in dat tussen lidstaten meer sociale gelijkheid ontstaat en dit tegelijkertijd op een hoger niveau ligt. De regering onderschrijft dat de Richtlijn kan bijdragen aan deze doelen, zoals eerder gemeld in een Kamerbrief over het resultaat van de onderhandelingen over de Richtlijn.<sup>3</sup>

De Richtlijn beoogt niet het minimumloon in de EU te harmoniseren of een uniform mechanisme voor de vaststelling van minimumlonen te regelen.

De Richtlijn stelt een kader vast om de beoogde doelen te bereiken en bevat verschillende elementen. De Richtlijn is reeds in werking getreden (PbEU 2022, L 275) en een bindende EU-rechtshandeling. De lidstaten zijn krachtens het unierecht verplicht de tijdige en juiste implementatie van bindende EU-rechtshandelingen te realiseren. De Richtlijn moet dan ook worden omgezet in het Nederlandse rechtssysteem (implementatie). Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn. In lijn met staand kabinetsbeleid betreft het een zuivere implementatie van de Richtlijn, hetgeen betekent dat er geen andere regels worden opgenomen dan strikt noodzakelijk voor de implementatie.

4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021/22, 21 501-31, nr. 672

*De leden van de SGP-fractie lezen dat de Richtlijn tot doel heeft de leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de EU te verbeteren door bij te dragen aan opwaartse sociale convergentie en het verminderen van loonongelijkheid. Aan de ene kant geeft de Europese Commissie aan dat het voorstel niet de hoogte van de beloning raakt, terwijl tegelijkertijd het doel is dat er hogere minimumlonen komen binnen de EU. Hoe beoordeelt de regering deze tegenstrijdigheid en welke consequenties verbindt zij daaraan? Acht zij het wenselijk dat de EU zich op deze manier bemoeit met de loonvorming in de lidstaten?*

*De leden van de SGP-fractie vinden het wenselijk dat Nederland politiek gezien de handen vrijhoudt om zelf te bepalen hoe wordt omgegaan met het minimumloon. Aangezien de doelstelling van dit raamwerk is een opwaartse druk ten aanzien van het minimumloon te creëren, is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de beleidsvrijheid van Nederland op dit punt. Wil de regering daarop reflecteren?*

De regering kon instemmen met het onderhandelingsresultaat van de Richtlijn omdat de bestaande bevoegdheidsverdeling, waarbij alleen de lidstaten bevoegd zijn om de hoogte van het minimumloon vast te stellen, gerespecteerd wordt. Om dit extra kracht te zetten is in artikel 1 van de Richtlijn verduidelijkt dat de Richtlijn de toereikendheid van minimumlonen beoogt te verbeteren en de sociale dialoog te promoten, maar dat het niet interfereert met de autonomie van sociale partners noch de nationale bevoegdheid van lidstaten om het minimumloon vast te stellen. De toegevoegde waarde van de Richtlijn is dat op EU-niveau bindende afspraken worden gemaakt die naar verwachting indirect bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie en een gelijk spelveld, zonder te tornen aan de beleidsvrijheid van de lidstaten bij het vaststellen van het minimumloon.

5.

*De leden van de SGP-fractie vragen de regering te reflecteren op de gevolgen van dit wetsvoorstel op de loonkosten binnen de EU, en het beoogde oprijvende effect van de introductie van een kader voor minimumlonen.*

Het doel van de Richtlijn is om een kader voor minimumlonen te introduceren. Voor de doelen van de Richtlijn zie het antwoord bij vraag 3. De grondslag van de Richtlijn berust op de bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad om onder meer op het gebied van toegang tot arbeidsvoorwaarden minimumvoorschriften vast te stellen (artikel 153, lid 2, onder b, VWEU). Er is geen bevoegdheid op het gebied van beloning (artikel 153, lid 5, VWEU).

Het wetsvoorstel heeft derhalve geen consequenties voor de periodieke halfjaarlijkse indexatie van het minimumloon, zoals geregeld in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). De vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het wettelijk minimumloon wordt aan de hand van de Richtlijn wel uitgebreid, vergeleken met voorgaande evaluaties. Daardoor kan de Minister van SZW op basis van een completere set aan overwegingen uw Kamer informeren over de hoogte van het minimumloon. Zulke besluitvorming, op nationaal niveau, kan mogelijk wel directe gevolgen hebben voor de loonkosten. Tegelijkertijd zijn andere lidstaten momenteel ook de Richtlijn aan het omzetten in hun nationaal recht. Zij kunnen voor soortgelijke procedures kiezen. Hoewel de Richtlijn alleen procedurele voorschriften oplegt, valt niet uit te sluiten dat de implementatie in andere landen effect heeft op de loonkosten binnen de EU.

Voor loonkosten binnen Nederland heeft het wetsvoorstel geen directe gevolgen. Dat komt doordat het wetsvoorstel uitsluitend invulling geeft aan de procedures die de Richtlijn voorschrijft voor het vaststellen en aanpassen van het wettelijk minimumloon. Met de Richtlijn en het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn behoudt Nederland de vrijheid om zelf de hoogte van het wettelijk minimumloon te bepalen.

6.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat in het Europees Verdrag is vastgelegd dat de EU niet bevoegd is met betrekking tot (de hoogte van) de lonen van de lidstaten. Tegelijkertijd schrijft dit wetsvoorstel criteria voor die bepalen hoe de hoogte van het minimumloon wordt vastgesteld. Deze leden hebben grote moeite met het feit dat de EU zich steeds vaker bemoeit met het sociale zekerheidsstelsel van de lidstaten. Wat is het standpunt van de regering over de bevoegdheid en subsidiariteit van de EU ten aanzien van dit voorstel? En hoe heeft opstelling van de regering zich ontwikkeld in de achterliggende periode ten aanzien van deze punten? Waarom heeft de regering toch ingestemd met deze Richtlijn, gelet op het Europees Verdrag en de ter discussie staande subsidiariteit van de EU op dit punt? Heeft een subsidiariteitstoets plaatsgevonden door deze regering en kunnen de uitkomsten daarvan met de Kamer gedeeld worden?*

Zoals toegelicht in het BNC-fiche<sup>4</sup> is de rechtsbasis van het voorstel gebaseerd op artikel 153, lid 1, onder b en artikel 153, lid 2, onder b, van het VWEU. Artikel 153, lid 1, onder b, geeft de EU de bevoegdheid om het optreden van de lidstaten op het gebied van de arbeidsvoorwaarden te ondersteunen en aan te vullen. Artikel 153, lid 2, onder b, geeft het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid om onder meer op het gebied van arbeidsvoorwaarden door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. Het kabinet onderschrijft, zoals verwoord in het BNC-fiche, de door de Europese Commissie gehanteerde, rechtsbasis omdat het voorstel ziet op arbeidsvoorwaarden. Zoals toegelicht heeft het kabinet daarbij wel het standpunt ingenomen dat een richtlijn geen hoogte van het minimumloon kan voorschrijven. De Richtlijn doet dat ook niet. Aangezien Nederland belang hecht aan het waarborgen van de bestaande bevoegdheidsverdeling, heeft Nederland, tezamen met een groot aantal lidstaten, de Juridische Dienst van de Raad (JDR) om een aanvullende opinie gevraagd. Op dinsdag 9 maart 2021 is de JDR-opinie beschikbaar gekomen<sup>5</sup>. De JDR-opinie ondersteunde de juridische analyse van Nederland, en is door het kabinet betrokken bij de inzet in de onderhandelingen.

7.

*Daarnaast zijn de leden van de SGP-fractie geïnteresseerd in de consequenties van dit wetsvoorstel op de uitkeringen die gekoppeld zijn aan het minimumloon. Wat betekent dit voorstel voor de beleidsvrijheid van Nederland op dit punt en welke (financiële) consequenties kan deze Richtlijn op de lange termijn hebben gelet op de beoogde opwaartse druk? Zij ontvangen graag een reactie van de regering hierop.*

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 22 112, nr. 2978.

<sup>5</sup> De JDR-opinie betreft een limité document en is derhalve niet openbaar beschikbaar. Kamerleden kunnen de opinie wel inzien via het delegates portal (documentnummer 6817/21).

Met de Richtlijn en het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn behoudt Nederland de vrijheid om zelf de hoogte van het wettelijk minimumloon te bepalen, inclusief de doorwerking op uitkeringen en andere regelingen.

8.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering heeft gekozen voor een zuivere implementatie. Deze leden waarderen deze insteek. Tegelijk zien zij het risico dat een nieuw EU-kader voor minimumlonen in de toekomst kan worden uitgebreid, waardoor verdere bemoeienis met ons sociale zekerheidsstelsel mogelijk wordt. Kan de regering reflecteren op dit risico? Hoe schat zij dit in en welke verwachtingen zijn er op dit moment? Welke mogelijkheden ziet de regering om toevoeging van extra bepalingen in de toekomst te voorkomen?*

De implementatie van de Richtlijn wordt in 2029 geëvalueerd. Het is gebruikelijk dat de implementatie van richtlijnen wordt geëvalueerd. Aangezien de implementatie van de Richtlijn nog plaats zal moeten vinden, kunnen nog geen inschattingen worden gegeven over de eventuele uitkomsten van deze toekomstige evaluatie.

9.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat de Richtlijn geen gevolgen heeft voor de nationale bevoegdheid van lidstaten om de hoogte van het minimumloon vast te stellen. Dit kan op instemming van deze leden rekenen. Deze leden hebben evenwel wel de vraag welke materiële gevolgen de implementatie van deze Richtlijn heeft voor de hoogte en vaststelling van het wettelijk minimumloon in Nederland heeft. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aanvullend wat het verdere tijdspad is voor nadere regelgeving en dergelijke, op basis van deze Richtlijn.*

Implementatie van de Richtlijn heeft tot gevolg dat bij de vaststelling van de hoogte van het wettelijk minimumloon criteria worden meegewogen en indicatieve referentiewaarden worden gebruikt. Deze criteria en indicatieve referentiewaarden worden opgenomen in de vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het wettelijk minimumloon. Met de Richtlijn en het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn behoudt Nederland de vrijheid om zelf de hoogte van het wettelijk minimumloon te bepalen.

Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Richtlijn dient deze op 15 november 2024 omgezet te zijn in nationale wetgeving. Uiterlijk op deze datum moet het wetsvoorstel en de ministeriële regeling met indicatieve referentiewaarden in werking zijn getreden. Momenteel behandelt uw Kamer het wetsvoorstel, en loopt de voorbereiding van de ministeriële regeling waarin de indicatieve referentiewaarden worden vastgesteld.

Over de beoogde invulling van de ministeriële regeling met indicatieve referentiewaarden worden momenteel de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (StvdA) geconsulteerd. Dit consultatieproces wordt naar verwachting in juli 2024 afgerond.

Omdat het consultatieproces nog tot wijzigingen kan leiden, en de regering niet wil vooruitlopen op besluitvorming in een nieuw kabinet, kan uw Kamer nog geen zekerheid worden geboden over de definitieve invulling van de indicatieve referentiewaarden. Wel kan worden aangegeven wat de voorlopige stand van het denken is. Die is als volgt:

- De hoogte van het wettelijk minimumloon wordt in Nederland op basis van een brede overweging vastgesteld. Zo besteden de vierjaarlijkse

evaluaties van de hoogte van het minimumloon aandacht aan kenmerken van minimumloonverdieners, aan het inkomen van minimumloonverdieners ten opzichte van kosten van levensonderhoud (koopkracht), aan hoe het minimumloon zich verhoudt tot de ontwikkeling en de verdeling van andere lonen, aan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, aan de hoogte van minimumlonen in andere landen, en aan effecten van het minimumloon op de werkgelegenheid en de arbeidsdeelname.

- De Richtlijn schrijft voor dat Nederland voor een onderdeel van deze brede overweging, namelijk de toereikendheid van het minimumloon, indicatieve referentiewaarden gebruikt. Minimumlonen zijn voor de Richtlijn toereikend als zij:
  - een behoorlijke levensstandaard waarborgen voor werknemers op basis van een voltijdse arbeidsrelatie; en
  - billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in de desbetreffende lidstaat.
- In het consultatieproces met de sociale partners staan momenteel twee maatstaven centraal als mogelijke indicatieve referentiewaarden. Het betreft:
  1. Het netto besteedbare inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners als percentage van noodzakelijke kosten voor levensonderhoud;
  2. Het bruto wettelijk minimumloon als percentage van het mediane loon.
- Een nieuw kabinet zal besluiten of het deze maatstaven wil vastleggen. Evenals welke percentages het aan de gekozen maatstaven wenst te koppelen.

De eerste maatstaf geeft een beeld van de levensstandaard van werknemers die het minimumloon verdienen bij een voltijdse baan. Deze maatstaf is opgenomen en in detail toegelicht in de evaluatie van de hoogte van het minimumloon uit 2023.<sup>6</sup> Voor zes representatieve huishoudtypen van voltijds werkende minimumloonverdieners is op basis van cijfers van het Nibud het netto besteedbare inkomen vergeleken met noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Het besteedbare inkomen bestaat in deze analyse uit het inkomen uit arbeid, inclusief regelingen van de Rijksoverheid (zoals algemene heffingskorting, arbeidskorting, toeslagen, kinderbijslag en kindgebonden budget) en gemeentelijke regelingen (voor zover van toepassing). De noodzakelijke kosten voor levensonderhoud zijn gebaseerd op de Nibud minimumvoorbeeldbegrotingen.

Volgens deze analyse bedroeg het besteedbaar inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners in 2023 gemiddeld over de zes huishoudtypen 128 procent van de kosten voor levensonderhoud (Tabel). In reactie op de analyse in de evaluatie gaf het kabinet aan dat het, mede gezien de eerdere verhoging van het minimumloon in 2023, de invoering van het minimumuurloon in 2024 en het pakket van structurele koopkrachtmaatregelen, geen aanleiding ziet om het wettelijk minimumloon nog verder te verhogen.<sup>7</sup> Tegelijkertijd heeft de regering, conform de wens van uw Kamer, een wetsvoorstel ingediend om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2%. Dit wetsvoorstel is in de Eerste Kamer verworpen.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1230, hoofdstuk 3.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.



**Tabel 2. In 2023 bedroeg het inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners gemiddeld voor zes huishoudtypen 128% van de kosten voor levensonderhoud.**

| Huishoudtype                            | Besteedbaar inkomen | Kosten voor levensonderhoud | Inkomen als % kosten voor levensonderhoud |
|---|---------------------|-----------------------------|---|
| 1. Alleenstaande zonder kinderen        | € 2.229             | € 1.633                     | 136%                                      |
| 2. Tweeverdieners met 2 kinderen        | € 4.097             | € 3.100                     | 132%                                      |
| 3. Paar alleenverdiener met 2 kinderen  | € 3.203             | € 3.100                     | 103%                                      |
| 4. Tweeverdieners zonder kinderen       | € 3.471             | € 2.400                     | 145%                                      |
| 5. Paar alleenverdiener zonder kinderen | € 2.622             | € 2.400                     | 109%                                      |
| 6. Alleenstaande met kinderen           | € 3.539             | € 2.493                     | 142%                                      |
| Gemiddeld (ongewogen)                   |                     |                             | 128%                                      |

De tweede beoogde maatstaf brengt de relatieve dimensie van toereikendheid in beeld, zijnde de billijkheid van het wettelijk minimumloon in verhouding tot lonen hogerop in de loonverdeling in Nederland.

Deze tweede referentiewaarde wordt bijgehouden door de OESO. Cijfers zijn te vinden in de data-omgeving van de OESO.<sup>8</sup> Het cijfer voor Nederland is daar ook te vergelijken met cijfers van andere OESO-landen.

Het bruto minimumloon bedroeg in Nederland in 2022 46 procent van het mediane loon. Per 1 januari 2023 is dit minimumloon bijzonder verhoogd met 8,05 procent (inclusief reguliere indexatie in totaal met 10,15 procent). Daarom mag verwacht worden dat het cijfer dat de OESO voor het jaar 2023 zal publiceren rond de 50 procent zal liggen. Een nieuw kabinet zal besluiten of het deze maatstaf wil vastleggen. Evenals welk percentage het aan de gekozen maatstaven wenst te koppelen.

Deze referentiewaarde is gebaseerd op bruto bedragen. Dit geldt voor het minimumloon en voor het mediane loon. De fiscaliteit, toeslagen en andere mogelijk aanvullingen op het loon worden bij deze maatstaf niet meegerekend. Het resulterende minimumbedrag per maand vergelijkt de OESO met het mediane brutoloon per maand. Lonen van werknemers die in deeltijd werken rekent de OESO hiervoor om naar wat deze lonen zouden zijn geweest als voltijds zou worden gewerkt. Vervolgens worden deze lonen samengevoegd met lonen van voltijds werkende werknemers. Op deze manier bepaalt de OESO een volgorde van lage naar hoge lonen van werknemers in Nederland. De middelste waarde daarvan is het mediane loon. Het minimumloon wordt uitgedrukt als percentage van dit mediane loon. Gekozen is voor de mediaan, en niet het gemiddelde loon, omdat de mediane waarde beter rekening houdt met de spreiding van lonen en daarmee beter internationaal te vergelijken valt.

### 3. Hoofdpijnen van het voorstel

#### 3.1 Toepassingsgebied

##### 10.

*De leden van de **PvdA-GroenLinks-fractie** hebben enkele vragen over de gebruikte definitie van het woord minimumloon in deze wet en hoe deze zich verhoudt tot de definitie van de Richtlijn. Deze leden benadrukken dat de Richtlijn gaat over het minimumloon, zoals in de*

<sup>8</sup> Zie <https://data-explorer.oecd.org/>; het betreft de statistiek *Minimum relative to average wages of full-time workers*.

*wetgeving of bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is vastgelegd en dat een werkgever betaalt. Deze leden vragen waarom er gekozen is voor deze interpretatie van het minimumloon en of dit in lijn is met de Richtlijn.*

Nederland is een van de lidstaten waarin een wettelijk minimumloon geldt. Het bedrag van het wettelijk minimumloon en de nadere regels hieromtrent zijn geregeld in de Wml. Er zijn echter lidstaten die geen wettelijk minimumloon hebben, maar waar de loonvorming uitsluitend via collectieve arbeidsovereenkomsten tot stand komt.

De Richtlijn onderscheidt in de definities. Lidstaten die geen wettelijk minimumloon hebben, worden door de Richtlijn niet verplicht om een wettelijk minimumloon in te voeren. Dit betekent ook dat de bepalingen in de Richtlijn die zien op de wettelijk minimumlonen (Hoofdstuk II, artikelen 5 tot 9) niet hoeven te worden geïmplementeerd in de betreffende lidstaten. Nederland moet deze bepalingen wel implementeren. Deze bepalingen sluiten aan bij het huidige Nederlandse stelsel of worden – voor zover de regel nog ontbreekt en wettelijke verankering behoeft – in het onderhavige implementatiewetsvoorstel geregeld.

### 3.2 De vaststelling van het minimumloon in Nederland en op grond van de Richtlijn

*De leden van de **PvdA-GroenLinks-fractie** hebben het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op het gebied van het vastleggen van criteria en referentiewaarden met verbazing gelezen. Deze leden zijn van mening dat de interpretatie van de Richtlijn ondermaats is en hebben hierover meerdere vragen.*

11.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie lezen dat de regering de criteria uit de Richtlijn in de wet heeft overgenomen. Tegelijkertijd valt het deze leden op dat de regering in de memorie van toelichting weinig aandacht besteedt aan het onderdeel dat ziet op de «verdeling van de lonen», het criterium dat uit de Richtlijn volgt. Deze leden merken op dat deze ook uit de titel van het kopje dat dit onderdeel moet beschrijven is gevallen. Deze leden vragen de regering hoe zij is gekomen tot een interpretatie van «de verdeling van de lonen». Deze leden vragen naar een nadere reflectie hierop en vragen er tevens naar hoe de verdeling van de lonen concreet zou kunnen worden ingevuld.*

Het begrip *algemene niveau van de lonen en de verdeling ervan* laat inderdaad ruimte voor interpretatie. Het gedeelte *de verdeling van de lonen* is in de evaluatie van de hoogte van het minimumloon op drie manieren concreet ingevuld:<sup>9</sup>

- De verdeling in percentielen van het loon van werknemers per gewerkt uur (bruto per uur, exclusief fiscaliteit en toeslagen)
- Het minimumloon als percentage van het mediane loon van voltijds werkende werknemers (bruto per maand, exclusief fiscaliteit en toeslagen)
- Het minimumloon als percentage van het gemiddeld en mediaan loon (netto per maand, inclusief fiscaliteit en exclusief toeslagen, uitgaand van een alleenstaande zonder kinderen).

De invulling van indicatieve referentiewaarden die momenteel worden besproken met sociale partners voorziet in het gebruik van de tweede maatstaf – het bruto minimumloon als percentage van het mediane loon van voltijds werkende werknemers – als basis voor één van de indicatieve

<sup>9</sup> Zie paragrafen 4.3, 5.2 en 5.4 van de Evaluatie wettelijk minimumloon 2023 (Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230).

referentiewaarden. Zie de toelichting in het antwoord op vraag 9. Deze tweede maatstaf wordt in de Richtlijn genoemd als *op internationaal niveau gebruikelijk*.<sup>10</sup> Een voordeel van deze maatstaf is dat de OESO jaarlijks cijfers publiceert voor Nederland en andere OESO-landen die een wettelijk minimumloon kennen.

12.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie hebben indachtig het rapport van de Commissie sociaal minimum enkele vragen. Deze leden vragen of de regering het standpunt van de Commissie deelt dat het inkomen van mensen op en rond het sociaal minimum onvoldoende is om van rond te komen. Deze leden vragen een actualisatie van het huishoudsaldó.*

Het kabinet onderschrijft dat het inkomen van veel huishoudens op het sociaal minimum niet voldoet aan de normen die de Commissie sociaal minimum heeft voorgesteld.

In reactie op het advies van de Commissie sociaal minimum heeft het kabinet daarom vorig jaar besloten om het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verhogen, onder meer door het kindgebonden budget en de huurtoeslag te verhogen. Daarmee heeft het kabinet eerste stappen gezet om tekorten bij huishoudens op het sociaal minimum op te lossen.

Tegelijkertijd vergt het al dan niet volledig overnemen van de minimumnormen van de Commissie sociaal minimum fundamentele keuzes, bijvoorbeeld over de hoogte van het flexbudget en de verhouding tussen landelijk en gemeentelijk beleid. In de kabinetsreactie op de rapporten van de Commissie sociaal minimum is daarom aangegeven dat deze fundamentele keuzes aan een volgend kabinet zijn.

Helaas is het niet goed mogelijk om een actualisatie te geven van de huishoudsaldi uit de rapporten van de Commissie sociaal minimum. De berekeningen van de Commissie zijn – wat uitgaven betreft – gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud, en – wat inkomen betreft – op een aantal aannames over zowel landelijke als gemeentelijke regelingen. Sinds publicatie van de rapporten van de Commissie is het inkomen op sociaal minimum uit landelijke regelingen verhoogd (zowel door reguliere indexatie als beleidsmatig), maar ook de kosten van huishoudens zijn ondertussen gestegen (inflatie). En mogelijk hebben ook gemeenten hun regelingen aangepast of geïndexeerd. Feitelijk vergt deze vraag dus een reproductie van de volledige analyse van de Commissie, en dat is niet goed mogelijk. Het Nibud hanteert bijvoorbeeld een eigen systematiek om verschillende uitgavencategorieën te indexeren voor prijsstijgingen en het kabinet heeft ook geen goed zicht op de mate waarin gemeenten hun regelingen hebben aangepast of geïndexeerd.

Een goede indicatie van de toereikendheid van het inkomen op minimumniveau zijn de armoedecijfers. Armoedecijfers drukken namelijk uit welk percentage van de bevolking een besteedbaar inkomen heeft dat lager is dan de armoedegrens. Deze grens is ook afgeleid van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Op dit moment werken SCP, Nibud en CBS gezamenlijk aan een nieuwe armoedegrens. Zij verwachten hierover in de loop van 2024 een publicatie uit te brengen.

13.

*In het verlengde daarvan vragen de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie naar een appreciatie van wat de kwantitatieve criteria (b) t/m (d) (zoals genoemd op pagina 9 van de memorie van toelichting) voor invloed*

<sup>10</sup> Overweging 28 van de Richtlijn.

*hebben op de hoogte van het minimumloon. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat deze criteria allemaal wijzen op een hoger minimumloon dan nu het geval is.*

Genoemde criteria zijn opgenomen in de recente evaluatie van de hoogte van het minimumloon.<sup>11</sup> In reactie op die evaluatie gaf het kabinet aan dat het, mede gezien de eerdere verhoging van het minimumloon in 2023, de invoering van het minimumuurloon in 2024 en het pakket van structurele koopkrachtmaatregelen, geen aanleiding ziet om het wettelijk minimumloon nog verder te verhogen.

Tegelijkertijd heeft de regering, conform de wens van uw Kamer, een wetsvoorstel ingediend om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2%. Dit wetsvoorstel is in de Eerste Kamer verworpen.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie lezen dat de regering twee referentiewaarden op voorhand uitsluit, namelijk de referentiewaarde 60% van het mediane brutoloon en 50% van het gemiddelde brutoloon. Deze leden zijn hier kritisch op, aangezien bij de behandeling van de Richtlijn in Europa voorkeur is uitgesproken voor deze referentiewaarden. Ook de Eurocommissaris heeft dit in september van vorig jaar gezegd. Deze leden hebben hier verschillende vragen over.*

14.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen wat de overweging is geweest om de referentiewaarden niet in de wet op te nemen.*

In het wetsvoorstel is geregeld dat de indicatieve referentiewaarden bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Hierdoor kan flexibeler worden geageerd indien zich actuele ontwikkelingen en veranderde omstandigheden voordoen, die een aanpassing van deze indicatieve referentiewaarden (met bijbehorende percentages) vergen. Voor een nadere toelichting wordt ook verwezen naar het antwoord bij vraag 23.

15.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen ook wanneer de referentiewaarden worden vastgesteld.*

De ministeriële regelgeving met indicatieve referentiewaarden moet uiterlijk op 15 november 2024 in werking zijn getreden. Die datum is de deadline voor omzetting van de Richtlijn in nationale wetgeving. Een toelichting op het proces is te vinden in het antwoord op vraag 9.

16.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen tevens hoe andere landen dit doen. Deze leden vragen daarom naar een overzicht van landen die wel het brutoloon gebruiken als referentiewaarde. Ook vragen deze leden of andere landen deze referentiewaarden in de wet opnemen, of dat ze dit in lagere regelgeving doen.*

Welke plannen andere lidstaten hebben voor de referentiewaarden is nog niet bekend.

17.

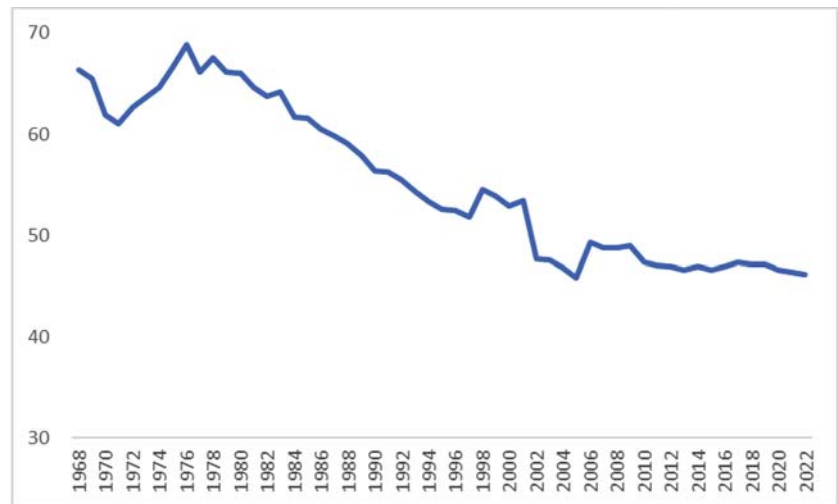
*Ook vragen de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie of de regering in een grafiek inzichtelijk kan maken wat de verhouding tussen het minimumloon en 60% van het mediane brutoloon is sinds de invoering van het minimumloon.*

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.

De onderstaande figuur geeft het bruto minimumloon als percentage van het mediane brutoloon van voltijds werkenden werknemers weer. Het percentage in Nederland is sinds invoering van het minimumloon gedaald van 70 procent in 1965 naar 46 procent in 2005. Sindsdien ligt het percentage redelijk stabiel rond de 46 procent. De bijzondere verhoging van het minimumloon met 10,15 procent per 1 januari 2023 is nog niet zichtbaar in de figuur.

Tot 1987 was het bruto wettelijk minimumloon hoger dan 60% van het mediane loon. Sinds 1987 is het bruto wettelijk minimumloon lager dan 60% van het mediane loon.

**Bruto minimumloon als percentage van het mediane brutoloon van voltijds werkende werknemers. Bron: OESO.**



18.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen welk deel van het inkomen van een persoon die het minimumloon verdient uit loon bestaat en welk deel uit toeslagen, dat wil zeggen uit inkomensafhankelijke toeslagen. Deze leden vragen waarom de regering van mening is dat de toeslagen mee kunnen tellen voor het vaststellen van een toereikend minimumloon, zeker nu bekend is dat mensen bang zijn toeslagen aan te vragen vanwege mogelijke terugvorderingen. Ook vragen zij naar een overzicht van het niet-gebruik van toeslagen.*

In de evaluatie van het minimumloon is voor 6 representatieve voorbeeldhuishoudens van voltijds werkende minimumloonverdieners het inkomen in 2023 bekeken. Het inkomen bestond voor tussen de 58% en 98% uit loon, en voor tussen de 2% en 42% uit toeslagen en andere aanvullingen waar een deel van deze huishoudens recht op had, namelijk kinderbijslag, kindgebonden budget, energietoeslag en gemeentelijke regelingen. Onderstaande tabel geeft de aandelen weer per voorbeeldhuishouden. Een gedetailleerde opbouw van het inkomen is te vinden in paragraaf 3.5 van het evaluatierapport.<sup>12</sup>

**Tabel 3. Aandelen aan inkomen per voorbeeldhuishouden**

| Voorbeeldhuishouden           | Totaal inkomen | Loon minimumloon-verdiener | Loon partner | Toeslagen en andere regelingen |
|-------------------------------|----------------|----------------------------|--------------|--------------------------------|
| Alleenstaande zonder kinderen | € 2.229        | € 1.922 86%                |              | € 307 14%                      |

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.

| Voorbeeldhuishouden                  | Totaal inkomen | Loon minimumloonverdiener |     |         | Loon partner |         | Toeslagen en andere regelingen |  |
|--------------------------------------|----------------|---------------------------|-----|---------|--------------|---------|--------------------------------|--|
| Tweeverdieners met 2 kinderen        | € 4.097        | € 1.922                   | 47% | € 1.532 | 37%          | € 643   | 16%                            |  |
| Paar alleenverdiener met 2 kinderen  | € 3.203        | € 1.922                   | 60% |         |              | € 1.281 | 40%                            |  |
| Tweeverdieners zonder kinderen       | € 3.471        | € 1.922                   | 55% | € 1.486 | 43%          | € 63    | 2%                             |  |
| Paar alleenverdiener zonder kinderen | € 2.622        | € 1.922                   | 73% |         |              | € 700   | 27%                            |  |
| Alleenstaande met 2 kinderen         | € 3.539        | € 2.042                   | 58% |         |              | € 1.497 | 42%                            |  |

Naar de koopkracht van het minimumloon kan op twee manieren gekeken worden. De eerste manier is om koopkracht van het minimumloon in isolatie te bezien. De tweede manier is om de koopkracht van het minimumloon te bezien in samenhang met andere inkomenscomponenten waar mensen die het minimumloon verdienen over kunnen beschikken, waaronder toeslagen.

Deze twee perspectieven sluiten elkaar niet uit.

Het is daarom mogelijk om beide perspectieven in een evaluatie van de hoogte van het minimumloon te combineren. In de laatste evaluatie van het minimumloon is dat gebeurd.

De regering vindt het verstandig om de toeslagen mede in ogenschouw te nemen, omdat de toeslagen in de huidige situatie een substantiële aanvullende bron van inkomen vormen voor minimumloonverdieners. Dat feit maakt toeslagen relevant voor de levensstandaard van werknemers, die volgens de Richtlijn behoorlijk dient te zijn om te kunnen spreken van een toereikend minimumloon. Tegelijkertijd is een verkenning gemaakt van beleidsopties waar een volgend kabinet uit kan kiezen om het toeslagenstelsel te verbeteren.<sup>13</sup>

Niet-gebruik van toeslagen is in kaart gebracht in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) toeslagen uit 2019. In dit IBO zijn de volgende cijfers voor niet-gebruik gerapporteerd:<sup>14</sup>

- Zorgtoeslag: circa 10% van de rechthebbende huishoudens
- Kindgebonden budget: 12% van de rechthebbende huishoudens
- Huurtoeslag: 9% van de rechthebbenden.

#### 19.

*Ook vragen de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie naar hoe het nettoloon enerzijds en het netto-inkomen anderzijds in de praktijk te operationaliseren is. Deze leden merken op dat wat iemand netto overhoudt namelijk sterk afhankelijk is van de huishoudsamenstelling. Derhalve is er niet één nettoloon of één netto-inkomen op basis van het minimumloon. Deze leden vragen of de regering kan uitleggen dat zij desondanks een voorkeur heeft voor netto uitkomsten.*

In het consultatieproces met de sociale partners wordt momenteel operationalisering van nettoloon en netto inkomen in een concrete maatstaf besproken: het netto besteedbare inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners als percentage van noodzakelijke

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2023–24, 31 066, nr. 1340.

<sup>14</sup> IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, pagina 51–55.

kosten voor levensonderhoud. Zie hiervoor de toelichting in het antwoord op vraag 9.

De regering vindt het belangrijk om te kijken naar netto inkomen, inclusief fiscaliteit en aanvullingen zoals toeslagen, omdat dat netto besteedbaar inkomen het beste beeld geeft van wat minimumloonverdieners in de praktijk te besteden hebben. Die praktijkgerichtheid helpt om goed te kunnen beoordelen of we de levensstandaard van minimumloonverdieners behoorlijk vinden. Het brutoloon van minimumloonverdieners is daarvoor minder geschikt. Want het brutoloon is niet het bedrag dat een minimumloonverdiener op zijn of haar bankrekening bijgeschreven krijgt. De regering vindt het wel passend om naar brutolonen te kijken als het gaat om de billijkheid van het wettelijk minimumloon in verhouding tot andere lonen. Zie ook hier het antwoord op vraag 9 voor nadere toelichting.

20.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat de hoogte van het minimumloon te allen tijde toetsbaar moet zijn aan de gekozen referentiewaarde.*

Ja, het moet op ieder gewenst moment mogelijk zijn om de toereikendheid van het wettelijk minimumloon te beoordelen, waarbij de indicatieve referentiewaarden als richtsnoer dienen. Het gebruik als richtsnoer houdt in dat de indicatieve referentiewaarden gebruikt worden bij de beoordeling van toereikendheid. Hiermee worden de indicatieve referentiewaarden onderdeel van beleidsmatige vaststellingen van het minimumloon. Dat wil zeggen bij vaststelling anders dan de periodieke halfjaarlijkse indexatie. De Richtlijn bepaalt niet dat landen hun indicatieve referentiewaarden moeten bereiken. Lidstaten moeten zich hier wel voor inspannen.

Dat het op ieder gewenst moment mogelijk is om de toereikendheid van het wettelijk minimumloon te beoordelen wil overigens niet zeggen dat te allen tijde cijfers beschikbaar zijn die aangeven wat de actuele situatie is. In de praktijk zal worden teruggegrepen op de meest recente evaluatie van het minimumloon. Die evaluatie wordt elke vier jaar uitgevoerd. Aanvullend op deze periodieke evaluaties zullen meer actuele cijfers beschikbaar komen. Deze cijfers zullen dan betrekking hebben op de situatie één à twee jaar voor de publicatie van de cijfers.

21.

*De leden van de VVD-fractie constateren dat de Richtlijn een aantal kwantitatieve criteria voorschrijft die opgenomen moeten worden in de evaluatie van het minimumloon. Deze leden lezen dat Nederlandse wetgeving grotendeels voldoet aan de kwantitatieve criteria die in de Richtlijn worden gesteld, behalve aan de eis om nationale productiviteitsniveaus en- ontwikkelingen op lange termijn in de evaluatie op te nemen. Om hieraan te voldoen zal in toekomstige evaluaties de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in kaart worden gebracht. Het is deze leden echter niet duidelijk op welke wijze de regering dat beoogt te doen. Op welke manier wenst de regering de langjarige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit mee te wegen in de evaluatie van het minimumloon?*

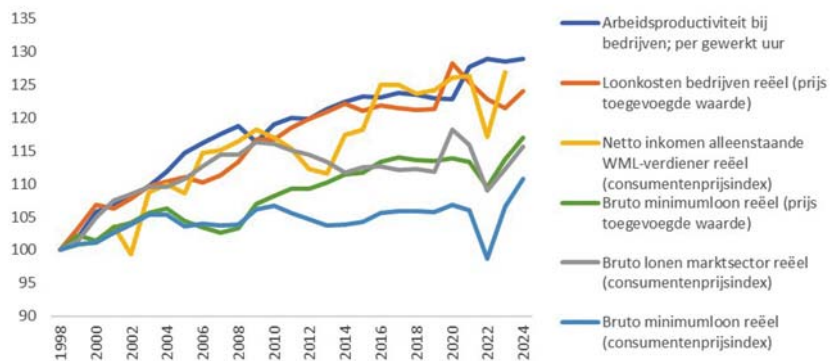
In de recente evaluatie van het minimumloon is de arbeidsproductiviteit meegewogen door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur af te zetten tegen de ontwikkeling van de reële loonkosten van bedrijven. Gezamenlijk vormen de arbeidsproductiviteit en de reële loonkosten een indicator voor hoe de loonvorming op macroniveau verloopt. Als de arbeidsproductiviteit en de reële loonkosten elkaar volgen, is dat een indicatie dat de ruimte voor loonstijging wordt benut.

Tegen deze groei van de arbeidsproductiviteit en de reële loonkosten zijn vervolgens cijfers over het minimumloon afgezet. Het gaat om de reële ontwikkeling van het bruto minimumloon, en om het netto inkomen van een minimumloonverdiener. Voor deze laatste reeks zijn OESO cijfers gebruikt die uitgaan van een alleenstaande minimumloonverdiener.

Deze analyse van de langjarige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is opgenomen in paragraaf 4.2 van de evaluatie over lonen en productiviteit.<sup>15</sup> Hieronder is de figuur uit de evaluatie geactualiseerd. Te zien is dat het bruto minimumloon in reële termen sinds 1998 is gestegen (donkerblauwe lijn). Maar minder dan de macro arbeidsproductiviteit (lichtblauwe lijn). Het netto inkomen van een alleenstaande minimumloonverdiener (lichtoranje lijn) heeft de macro arbeidsproductiviteit wel gevolgd.

In de evaluatie is geconcludeerd dat het reële inkomen van minimumloonverdieners de afgelopen decennia niet alleen is toegenomen door de groei van het bruto minimumloon. Maar vooral doordat minimumloonverdieners minder belasting en premies zijn gaan betalen. Bijvoorbeeld door verlaging van belastingen op inkomen uit arbeid. En doordat minimumloonverdieners meer ander inkomen hebben verkregen. Bijvoorbeeld uit toeslagen.

**Figuur 1. Ontwikkeling in indexcijfers van arbeidsproductiviteit, loonkosten, bruto-lonen, bruto minimumloon en netto inkomen van een alleenstaande minimumloonverdiener (1998 = 100). Tussen haakjes de gehanteerde deflator. Bron: berekeningen SZW op basis van CPB en OESO.**



22.

*De leden van de VVD-fractie hebben nog een vraag over het meewegen van arbeidsproductiviteit in de toekomstige evaluaties van het minimumloon. Deze leden vragen hoe dwingend de arbeidsproductiviteit wordt in de periodieke verhoging van het minimumloon. Zij zouden graag zien dat de regering een dergelijke wegging van arbeidsproductiviteit duidt aan de hand van de wet van Baumol. Zij zijn benieuwd of een stijging of daling van arbeidsproductiviteit ook op sector- of branchenniveau meegewogen kan worden.*

De arbeidsproductiviteit speelde in de evaluaties tot nu toe uitsluitend een rol in de analyse. Daarbij is gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij bedrijven, zonder onderscheid naar sector. Zie ook het antwoord op de vorige vraag. De analyse rond arbeidsproductiviteit leidde in de ambtelijke evaluatie niet tot een conclusie over de wenselijke hoogte van het minimumloon. Die conclusie is getrokken door het kabinet en verwoord in de kabinetsreactie op de evaluatie.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.



William Baumol observeerde dat de groei van de arbeidsproductiviteit verschilt tussen banen en sectoren.<sup>16</sup> Zo zijn er banen in sectoren waarin de arbeidsproductiviteit relatief hoog ligt. Zoals in Nederland de telecomunicatie, industrie, machinebouw en groothandel. Tegelijkertijd zijn er sectoren waarin de arbeidsproductiviteit relatief lager ligt en minder groeit. Zoals de detailhandel, de uitzendsector, kunst & cultuur en horeca.<sup>17</sup>

Baumol stelde dat de loonvorming over sectoren gekoppeld is. Dat betekent dat werknemers tot op zekere hoogte vergelijkbare looneisen stellen, ongeacht het niveau en de groei van de arbeidsproductiviteit in de sector waar men in werkt. Baumol voorspelde dat dit mechanisme zou maken dat een groeiend deel van de beroepsbevolking in minder productieve sectoren zou werken. En dat deze minder productieve sectoren de prijzen van hun goederen en diensten zouden moeten verhogen. Dit zou goederen en diensten van deze sectoren onbereikbaar kunnen maken voor werkenden die hun inkomen minder zien stijgen.

De regering is niet van mening dat de wet van Baumol het exacte en volledige verhaal vertelt over de ontwikkeling van de Nederlandse economie.

Wel ziet de regering in de economie ontwikkelingen die binnen zijn gedachtegang passen. Zo is in de evaluatie opgemerkt dat sectoren zoals industrie en landbouw in Nederland steeds kapitaalintensiever en productiever worden, terwijl tegelijkertijd het aandeel van relatief arbeidsintensieve en minder productieve dienstensectoren in de economie groeit. In die arbeidsintensieve en minder productieve sectoren bevinden zich ook de meeste minimumloonbanen. In 2021 ging het om de sectoren verhuur en overige zakelijke diensten (veelal uitzendbanen), handel, gezondheids- en welzijnszorg en horeca.

De volgende evaluatie van de hoogte van het wettelijk minimumloon vindt in 2027 plaats. In beginsel kan daarin aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit op sector- of brancheniveau.

23.

*De leden van de VVD-fractie lezen dat in de toekomst indicatieve referentiewaarden gebruikt moeten worden in de evaluatie en totstandkoming van de hoogte van het minimumloon. De invulling van de referentiewaarden wordt in overleg met de sociale partners vastgelegd in een ministeriële regeling. Voor deze leden is het echter niet duidelijk waarom dit niet per algemene maatregel van bestuur (AMvB) gebeurt. Kan de regering toelichten waarom hier wordt gekozen om dit per ministeriële regeling in plaats van per AMvB te regelen? Verder zijn voorbeelden van referentiewaarden die in de Richtlijn genoemd worden onder andere «60% van het mediane brutoloon» en «50% van het gemiddeld brutoloon». Hiermee lijkt de Richtlijn te suggereren deze indicatieve waarden op te nemen. Dit kan daarmee onderdeel van de beleidsmatige vaststelling van het minimumloon worden. Kan de regering uitleggen op welke manier indicatieve referentiewaarden vervolgens worden gebruikt in de evaluatie en vaststelling van het minimumloon? Kan de regering uitleggen op welke manier de indicatieve referentiewaarden goed kunnen aansluiten bij de evaluatiecriteria uit de Richtlijn zodat de evaluatie niet te complex wordt? Hoeveel ruimte is er voor lidstaten om zelf indicatieve referentiewaarden te bepalen?*

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld Baumol & Bowen (1965) On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems. The American Economic Review. 55 (1/2): 495–502.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld Erken (2024). Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie.

De regering heeft ervoor gekozen om de indicatieve referentiewaarden in een ministeriële regeling vast te leggen. Hierdoor kan flexibeler worden gehandeld bij actuele ontwikkelingen en veranderende omstandigheden die een aanpassing van deze indicatieve referentiewaarden vergen. Een traject tot wijziging van een formele wet of van een algemene maatregel van bestuur biedt vanwege de tijd die gemoeid is met een dergelijk traject (veel) minder ruimte om de indicatieve referentiewaarden, en bijbehorende percentages, binnen afzienbare tijd aan te passen. Het is goed voorstelbaar dat de wens tot aanpassing van de indicatieve referentiewaarden kan opkomen. Bijvoorbeeld wanneer zich nieuwe ontwikkelingen voordoen in de economie en/of in het inkomensbeleid (denk aan een mogelijke hervorming van het toeslagenstelsel). Ook methodologische wijzigingen in de maatstaven kunnen aanleiding geven de indicatieve referentiewaarden aan te passen.

Daarbij geldt dat een formele wet de hoofdelementen dient te bevatten en de verdere uitwerking op een lager niveau kan. In artikel 14, dertiende lid, van de Wml is geregeld dat de Minister van SZW elke vier jaar het wettelijk minimumloon evalueert. In de Regeling minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt vastgelegd welke indicatieve referentiewaarden, en bijbehorende percentages, door de Minister van SZW in het kader van die evaluatie als richtsnoer worden gebruikt bij de beoordeling van de toereikendheid van het minimumloon. Dit is een nadere uitwerking van de op wetsniveau geregelde evaluatie door de Minister van SZW, die zich mede vanwege de mate van gedetailleerdheid leent voor vastlegging in een ministeriële regeling.

De indicatieve referentiewaarden zijn niet direct van invloed op de hoogte van het minimumloon. Zij moeten weliswaar gebruikt worden, maar hebben een indicatief en niet-bindend karakter. Indien het gebruik van referentiewaarden of andere factoren aanleiding geven tot aanpassing van de hoogte van het minimumloon, dan vergt dat alsnog aanpassing op het niveau van de wet (artikel 8, lid 1, onder a, van de Wml) of een aanpassing met een algemene maatregel van bestuur, waarvoor een wettelijke voorhangprocedure geldt (artikel 14, achtste en dertiende lid, van de Wml). Op die manier heeft het parlement de mogelijkheid om het regeringsbeleid rond de hoogte en toereikendheid van het wettelijk minimumloon te controleren.

De indicatieve referentiewaarden zullen worden gebruikt in de evaluatie van de hoogte van het minimumloon door de meest recent beschikbare cijfers in de evaluatie op te nemen, en deze te vergelijken met de indicatieve referentiewaarden. De evaluatie levert op deze manier beslisinformatie. De evaluatie bevat geen conclusies over of het minimumloon al dan niet toereikendheid is en/of aangepast zou moeten worden.

Dergelijke conclusies worden wel getrokken door het kabinet. Hierbij gebruikt het kabinet de beslisinformatie uit de evaluatie. De vergelijking van recente cijfers met de indicatieve referentiewaarden vormt in deze context informatie over de toereikendheid van het minimumloon. Naast informatie over toereikendheid zal het kabinet ook andere informatie meewegen. Bijvoorbeeld kenmerken van minimumloonverdieners, de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, de hoogte van minimumlonen in andere landen, en effecten van het minimumloon op de werkgelegenheid en de arbeidsdeelname. Hiermee worden de indicatieve referentiewaarden onderdeel van beleidsmatige vaststellingen van het minimumloon. Dat wil zeggen; bij vaststelling anders dan de periodieke halfjaarlijkse indexatie.

In de recente evaluatie is, vooruitlopend op de implementatie, al rekening gehouden met relevante voorschriften uit de Richtlijn (zie paragraaf 1.5 van de evaluatie<sup>18</sup>). Ook de maatstaven die de basis vormen voor de beoogde indicatieve referentiewaarden – zie het antwoord op vraag 9 – zijn reeds in die evaluatie opgenomen. Om die reden is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de volgende evaluatie te complex gaat worden.

Lidstaten hebben zelf alle ruimte om indicatieve referentiewaarden te bepalen. Het ligt wel voor de hand om met de indicatieve referentiewaarden aan te sluiten bij hoe de Richtlijn het begrip toereikendheid omschrijft. Minimumlonen zijn voor de Richtlijn toereikend als zij i) een behoorlijke levensstandaard waarborgen voor werknemers op basis van een voltijdse arbeidsrelatie en ii) billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in de desbetreffende lidstaat.<sup>19</sup>

24.

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering bij het vaststellen van referentiewaarden de noodzakelijke kosten van levensonderhoud wil meewegen. Deze leden vragen welke kosten de regering in dit geval wel en niet wil meewegen.*

De noodzakelijke kosten voor levensonderhoud worden gekwantificeerd middels de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze minimumvoorbeeldbegrotingen gaan uit van minimaal noodzakelijke kosten die huishoudens maken om mee te kunnen doen in de maatschappij. Kosten die Nibud meeneemt zijn: huur, energie, water, lokale lasten, telefoon, televisie, internet, zorgverzekeringen, overige verzekeringen, onderwijs, contributies & abonnementen, vervoer, kleding, inboedel, onderhoud huis en tuin, zelfzorgmiddelen, eigen risico zorgverzekering, voeding, was- en schoonmaakartikelen, persoonlijke verzorging, diversen, op bezoek gaan/ontvangen, vervoer en vrijetijdsuitgaven. Bij het inschatten van deze kostenposten houdt het Nibud rekening met de huishoudsamenstelling.

Niet meegenomen in de minimumvoorbeeldbegrotingen is:

- een eventueel flexbudget. De Commissie sociaal minimum adviseerde een dergelijke verhoging te hanteren om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij onverwachte onvermijdelijke uitgaven en/of kleine misrekeningen direct in de problemen komen. Een keuze over het al dan niet hanteren van een dergelijke verhoging is nog niet gemaakt.<sup>20</sup>
- aanvullende werkgerelateerde kosten. Denk bijvoorbeeld aan eventuele kosten voor woon-werkverkeer, werkkleding en hulpmiddelen zoals een telefoon of computer. Vanwege de aanzienlijke praktijkvariatie in deze kosten is besloten hier geen vaste kwantitatieve inschatting van te maken. Zo is bij sommige banen nauwelijks sprake van meerkosten voor woon-werkverkeer, terwijl een minimumloonverdiener die een (miniklasse) auto nodig heeft voor woon-werkverkeer circa € 332 per maand aan kosten heeft.<sup>21</sup>

25.

*De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering stelt bij de referentiewaarden te zullen letten op arbeidsmarkteffecten van eventuele aanpassingen van het minimumloon. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toezeggen dat werkgelegenheid, de lastendruk voor*

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.

<sup>19</sup> Overweging 28 van de Richtlijn.

<sup>20</sup> Kamerstukken 36 410-XV-21.

<sup>21</sup> Bron: Nibud publicatie over autokosten op [www.nibud.nl](http://www.nibud.nl). Geraadpleegd op 8 november 2023.

*werkgevers, de koppeling met uitkeringen en het verschil tussen een inkomen uit een uitkering en een inkomen uit loondienst expliciet worden meegewogen.*

Alle in de vraag genoemde elementen worden meegewogen.

Het meewegen van arbeidsmarkteffecten en de lastendruk voor werkgevers sluit aan bij de Richtlijn. Deze bepaalt: De toereikendheid van de wettelijke minimumlonen wordt bepaald en beoordeeld door iedere lidstaat tegen de achtergrond van zijn nationale sociaaleconomische omstandigheden, met inbegrip van de toename van de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en regionale en sectorale ontwikkelingen.<sup>22</sup>

Het verschil tussen een inkomen uit een uitkering en een inkomen uit loondienst wordt benaderd via de eerste beoogde indicatieve referentiewaarde (zie antwoord op vraag 9). Deze waarde vergelijkt het inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners met noodzakelijke kosten voor levensonderhoud.

De koppeling met uitkeringen, tot slot, speelt een rol bij de budgettaire gevolgen van en eventuele aanpassing van de hoogte van het minimumloon, evenals bij de werkgelegenheidseffecten. Zo veroorzaakt een verhoging van het minimumloon met doorwerking op de uitkeringen naar schatting een groter verlies van werkgelegenheid en arbeidsdeelname dan een verhoging zonder doorwerking op de uitkeringen.

26.

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering verschillende mogelijkheden als indicatieve referentiewaarden overweegt. Recente stijgingen van het minimumloon hadden een forse impact op ondernemers, in het bijzonder de kleine. Kan de regering reflecteren op de mogelijkheid om de druk op loonlasten voor ondernemers bij minimumloonstijging, al dan niet als referentiewaarde, mee te nemen in de evaluaties van het minimumloon?*

In de recente evaluatie van de hoogte van het minimumloon is een paragraaf gewijd aan de loonkosten voor werkgevers (paragraaf 4.4).<sup>23</sup> Als onderdeel van de uitwerking van de motie van het lid Aartsen<sup>24</sup> onderzoekt het kabinet momenteel hoe het nauwkeuriger in beeld kan brengen wat het effect is op de loonkosten voor werkgevers van recente verhogingen van het minimumloon, evenals van eventuele toekomstige aanpassingen van het minimumloon. Het ligt voor de hand om de uitkomst hiervan mee te nemen in de volgende evaluatie van de hoogte van het minimumloon. Die is gepland voor 2027.

Als indicatieve referentiewaarde is de druk op loonlasten in de ogen van de regering niet geschikt. De reden hiervoor is dat loonlasten van werkgevers niet passen bij wat de Richtlijn onder toereikendheid verstaat. De gedachte van de Richtlijn is dat de indicatieve referentiewaarden uitsluitend betrekking hebben op toereikendheid. Dit laat echter onverlet dat de loonkosten voor werkgevers onderdeel uitmaken van de brede afweging over de wenselijke hoogte van het minimumloon.

27.

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de Richtlijn een cao-dekkingsgraad van 80% voorschrijft. Wanneer een lidstaat onder deze drempelwaarde*

<sup>22</sup> Overweging 28 van de Richtlijn.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230, hoofdstuk 3.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2023–24, 36 488, nr. 13.

*valt, moet zij, in raadpleging of in overeenkomst met de sociale partners, met een plan komen teneinde de dekkingsgraad te verhogen. Een dalende cao-dekkingsgraad is niet in de regel een negatief iets. Het kan duiden op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt richting meer onzekere en atypische arbeidsrelaties die niet te vatten zijn in cao's. Hoe beziet de regering het vasthouden aan de 80% cao-dekkingsgraad in het licht van dergelijke ontwikkelingen? Hoe is de regering van plan deze ontwikkelingen in de actieplannen te vatten? Is de regering het met deze leden eens dat het sluiten van een cao geen doel op zich hoeft te zijn? Wordt er in de op te stellen actieplannen ook rekening gehouden met werknemers in minder traditionele sectoren die zich minder vertegenwoordigd voelen door de traditionele vakbonden?*

Voor deze vragen over de cao-dekkingsgraad en het actieplan wordt verwezen naar het antwoord bij vraag 68 en 71.

28.

*De leden van de **NSC-fractie** zien dit wetsvoorstel als een eerste stap om de bestaanszekerheid te verbeteren en ook als een mogelijkheid om wettelijk vast te leggen of het sociaal minimum toereikend is, zoals ook door de Commissie sociaal minimum wordt bepleit. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het pleidooi van de Commissie sociaal minimum om het sociaal minimum iedere vier jaar te herijken en dit wettelijk vast te leggen? Waarom is er gekozen voor een beperkte (zuivere) implementatie en niet voor een ruimere implementatie van de EU-richtlijn, waarbij nadrukkelijk ook de aanbevelingen van de Commissie sociaal minimum zijn betrokken?*

De regering ziet onderhavig wetsvoorstel in beginsel los van het advies van de Commissie sociaal minimum. Tegelijkertijd ziet de regering twee raakvlakken.

Onderhavig wetsvoorstel vormt een separaat traject omdat het gaat om een andere groep in de maatschappij. Bij het sociaal minimum staat centraal wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Dit minimum is vooral relevant voor mensen die niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Bijvoorbeeld mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van een uitkering. Onderhavig wetsvoorstel daarentegen heeft betrekking op de beloning van werknemers. Een onomstreden uitgangspunt bij onderhavig wetsvoorstel is dat een beloning voor werknemers die als toereikend en aanvaardbaar wordt beschouwd, op een niveau ligt dat hoger is dan het sociaal minimum voor niet-werkenden.

De twee raakvlakken die de regering ziet tussen onderhavig wetsvoorstel en het advies van de Commissie sociaal minimum zijn als volgt: het eerste raakvlak is de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. De Commissie sociaal minimum gebruikte deze minimumvoorbeeldbegrotingen in haar analyse. Dezelfde minimumvoorbeeldbegrotingen worden in de eerste beoogde referentiewaarde vergeleken met het besteedbaar inkomen van minimumloonverdieners. Kernvraag in deze vergelijking luidt: hoe veel inkomen moet een minimumloonverdiener die voltijds werkt bovenop het sociaal minimum extra te besteden hebben? Voor een toelichting op deze beoogde referentiewaarde zie het antwoord op vraag 9.

Een tweede raakvlak is dat de Commissie sociaal minimum verhoging van het wettelijk minimumloon benoemde als één van drie voor de hand liggende manieren waarmee het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum op korte termijn binnen het bestaande instru-

mentarium vergroot kan worden. Een verhoging van het minimumloon werkt immers via de koppeling automatisch door tot hogere uitkeringen, waaronder de bijstand. De andere twee manieren die de commissie noemde zijn het verhogen van de bijstand en de huurtoeslag.<sup>25</sup>

De richtlijn wordt zuiver geïmplementeerd omdat dit volgt uit het staande beleid voor implementatieregelingen.<sup>26</sup>

29.

*De leden van de BBB-fractie lezen: «Het niveau van de lonen en het groeipercentage (criteria b en c) zijn ook reeds onderdeel van de huidige evaluatiesystematiek. Bij de laatste evaluatie over de periode 2011–2018 is dit vormgegeven door het minimumloon in Nederland te vergelijken met dat in andere Europese landen. Hierbij is een vergelijking door de tijd gemaakt van i) de hoogte van bruto minimumlonen in euro per maand, ii) de bruto minimumlonen in euro per maand met een correctie voor prijsverschillen tussen landen, iii) de bruto minimumlonen als percentage van het mediane bruto loon en iv) minimumlonen als percentage van het mediane besteedbaar inkomen. Ook de inkomensverdeling (criterium b) binnen Nederland is onderdeel van de evaluatie.»*

*De leden van de BBB-fractie vragen in hoeverre er rekening gehouden is met de toebedeling van toeslagen bij deze vergelijkingen met andere Europese landen. Wat waren de conclusies uit de periode van 2011–2018 wanneer gekeken werd naar het minimumloon in Nederland vergeleken met andere Europese landen?*

In de evaluatie over de periode 2011–2018 is bij de vergelijking met andere Europese landen geen rekening gehouden met de toeslagen. De conclusie luidde dat het minimumloon in Nederland, in vergelijking met andere (Europese) landen, in het midden tot hoog in de verdeling lag.<sup>27</sup>

In 2023 is een nieuwe evaluatie van de hoogte van het minimumloon afgerond. In die evaluatie zijn cijfers van de OESO opgenomen die weergeven welke toelagen minimumloonverdieners in verschillende landen ontvangen. Het gaat om sociale toelagen en toelagen op het gebied van wonen. Deze cijfers zijn opgenomen in paragraaf 5.3 van de evaluatie.<sup>28</sup> In deze evaluatie is geconcludeerd dat het Nederlandse wettelijk minimumloon in internationaal opzicht hoog is.

30.

*De leden van de BBB-fractie lezen dat concrete invulling van de indicatieve referentiewaarden gebeurt na overleg met sociale partners. Wie zijn precies die sociale partners? Vormen de sociale partners die meedenken aan de concrete invulling een divers geheel van zowel werkgevers als werknemers?*

Dit zijn de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (StvdA). In de StvdA overleggen centrale werkgeversorganisaties (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO) en werknemersorganisaties (FNV, CNV, VCP) onderling en met het kabinet.

31.

*De leden van de BBB-fractie lezen dat als gevolg van herverdeling via de fiscaliteit middels toeslagen een substantieel verschil kan bestaan tussen brutolonen en hetgeen minimumloonverdieners in de praktijk te besteden*

<sup>25</sup> Commissie sociaal minimum (2023). Een zeker bestaan (rapport 1). Pagina 110.

<sup>26</sup> Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2019–20 29 544, nr. 968.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.

*hebben. Deze leden vragen of hervorming en uniformering van het toeslagensysteem in meerdere Europese landen dan niet eerst als stap genomen moet worden, voordat er een richtlijn voor minimumloon vanuit de EU wordt verplicht. Is er een vergelijking van toeslagen van verschillende Europese landen beschikbaar, is daar zicht op?*

De Richtlijn is reeds in werking getreden (PbEU 2022, L 275) en een bindende EU-rechtshandeling. De lidstaten zijn krachtens het unierecht verplicht de tijdige en juiste implementatie van bindende EU-rechtshandelingen te realiseren. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ter implementatie van de Richtlijn.

De Richtlijn stelt procedurele voorschriften, en laat het aan de afzonderlijke lidstaten om te bepalen of zij een wettelijk minimumloon en/of toeslagen hanteren, en op welke hoogte zij de bijbehorende bedragen vaststellen. Vanwege dit karakter van de Richtlijn ziet de regering hervorming en uniformering van het toeslagensysteem in meerdere lidstaten niet als noodzakelijke eerste stap.

In de laatste evaluatie van de hoogte van het minimumloon zijn cijfers van de OESO opgenomen die weergeven welke toelagen minimumloonverdieners in verschillende landen ontvangen. Het gaat om sociale toelagen en toelagen op het gebied van wonen. Deze cijfers zijn opgenomen in paragraaf 5.3 van de evaluatie.<sup>29</sup>

32.

*De leden van de BBB-fractie lezen dat de Richtlijn geen gewicht geeft aan de verschillende kwantitatieve criteria, maar enkel stelt dat deze dienen te worden gebruikt, waarbij aanvullende criteria ook mogelijk zijn. Deze leden vragen wat de voorbeelden zijn voor aanvullende criteria. Wie bepaalt die criteria? Hebben lidstaten de mogelijkheid om die aanvullende criteria zelf te bepalen en in te voeren? Is de brede uitleg niet een potentieel problematisch punt wanneer er criteria worden opgesteld die niet hanteerbaar zijn in de verschillende lidstaten?*

Op dit moment zijn er geen voorbeelden van aanvullende criteria, noch voornemens om aanvullende criteria vast te leggen.

In het wetsvoorstel is geregeld dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur eventuele aanvullende criteria kunnen worden vastgelegd. Een algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld door de regering. Nederland heeft, net als andere lidstaten, de mogelijkheid om eventuele aanvullende criteria zelf te bepalen en in te voeren. Dergelijke aanvullende criteria gelden in zo'n geval uitsluitend voor de lidstaat die de aanvullende criteria heeft ingevoerd. Om die reden lijkt het niet problematisch als lidstaten op dit punt verschillende keuzes maken.

33.

*De leden van de BBB-fractie lezen dat het belang van het minimumloon en de rol die sociale partners hebben bij de loonvorming in Nederland maakt dat bij de invulling van de genoemde criteria en de indicatieve referentiewaarden en de bredere afweging ook betrokkenheid van sociale partners gepast is. Deze leden vragen hoe dit er in de praktijk gaat uitzien. Welke mogelijkheden hebben sociale partners om invulling te geven aan de criteria en de indicatieve referentiewaarden?*

---

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1230.

In de praktijk betreft de regering sociale partners door hen te consulteren. Zo zijn de sociale partners geconsulteerd over het onderhavige implementatiewetsvoorstel. Momenteel worden de sociale partners geconsulteerd over de ministeriële regeling voor het vastleggen van de indicatieve referentiewaarden (zie antwoord op vraag 9). De consultatie vindt plaats in gesprekken met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (StvdA). Dit is een overlegorgaan van en voor centrale organisaties van werkgevers en van werknemers.

Consultatie van sociale partners beperkt zich niet tot invulling van de criteria en indicatieve referentiewaarden.

Ook over de toepassing van die criteria en indicatieve referentiewaarden – de genoemde bredere afweging – worden sociale partners geconsulteerd. In 2023 is dit ook gebeurd. Toen is de evaluatie van het minimumloon op meerdere momenten tijdens het proces van totstandkoming besproken met sociale partners. De sociale partners hebben de gelegenheid gekregen om te reageren op de evaluatie en de reactie van het kabinet. Sociale partners hebben bovendien hun zienswijzen kenbaar gemaakt over wat in hun optiek een toereikend wettelijk minimumloon is. Deze zienswijzen heeft het kabinet meegewogen om te komen tot een reactie op de evaluatie. Op deze manier is de betrokkenheid van sociale partners bij de besluitvorming over de vaststelling van het wettelijk minimumloon geborgd.

34.

*Ten aanzien van de criteria in de richtlijn lezen de leden van de CDA-fractie dat als vierde criterium nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn gelden, een criterium dat in Nederland nog niet wordt gebruikt. Deze leden vragen de regering hoe zij van plan is de hoogte en ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in kaart te brengen. Ook vragen deze leden hoe de regering relatief gewicht geeft aan alle genoemde criteria.*

Voor de vraag over het in kaart brengen van de arbeidsproductiviteit wordt verwezen naar het antwoord op vraag 21.

De gewichten die de regering geeft aan ieder afzonderlijk aspect in de brede afweging over de wenselijke hoogte van het wettelijk minimumloon hangen af van de politieke opvattingen van de regering en van de op het moment geldende omstandigheden. In de kabinetsreactie op de recente evaluatie van het minimumloon speelde een belangrijke rol dat het kabinet reeds aanzienlijke maatregelen had getroffen: per 1 januari 2023 is het minimumloon met 10,15 procent verhoogd, per 1 januari 2024 is met een initiatiefwetsvoorstel van PvdA-GroenLinks het minimumuurloon ingevoerd, en daarnaast is een omvangrijk pakket van structurele koopkrachtmaatregelen getroffen.<sup>30</sup>

35.

*Als nieuw element uit de richtlijn lezen de leden van de CDA-fractie dat bij ministeriële regeling indicatieve referentiewaarden worden opgenomen, die bij de vierjaarlijkse evaluatie van de Wml kunnen worden afgezet tegen de hoogte van het minimumloon. Deze indicatieve referentiewaarden worden na overleg met sociale partners concreet ingevuld. Deze leden merken op dat deze referentiewaarden in de toekomst impact kunnen hebben op de hoogte van het minimumloon. Zij vragen de regering hoe de verschillende kwantitatieve criteria en de nieuwe referentiewaarden zich tot elkaar zullen verhouden en of deze mogelijk tegengestelde effecten kunnen hebben.*

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.



De criteria en de nieuw vast te leggen indicatieve referentiewaarden hebben gemeen dat zij beslisinformatie vormen voor regering en parlement. De indicatieve referentiewaarden hebben uitsluitend betrekking op de toereikendheid van het minimumloon (zie het antwoord op vraag 9). De criteria zijn breder. Zij beslaan naast toereikendheid ook het groeipercentage van de lonen en nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.

Het is mogelijk dat de criteria en/of de indicatieve referentiewaarden op enig moment in tegengestelde richting zullen wijzen. Dit heeft niet automatisch een effect. Van een eventueel effect op de hoogte van het minimumloon is uitsluitend sprake als de beslisinformatie leidt tot een politiek besluit om de hoogte van het minimumloon aan te passen.

36.

*Deze leden lezen het standpunt van de regering dat niet alleen kan worden gekeken naar brutoloonniveaus, omdat er in Nederland een sterke herverdelende werking is via toeslagen.*

*Aan de andere kant vragen deze leden of het ook niet zo is dat mensen als zij een hoger loon verdienen minder toeslagen nodig hebben om bijvoorbeeld op een «niet-veel-maar-toereikend» niveau te komen, en of dit ook niet wenselijk zou zijn.*

Ja, als mensen een hoger loon verdienen hebben zij minder toeslagen nodig om op een bepaald niveau van besteedbaar inkomen te komen. De regering is het eens met de leden van de CDA-fractie dat het wenselijk is als mensen een zo hoog mogelijk loon verdienen. Het kabinet heeft werkgevers om die reden de afgelopen jaren opgeroepen om, daar waar er ruimte is, tijdig de lonen te verhogen. Daarnaast heeft het kabinet in 2023 het minimumloon met 10,15 procent verhoogd en per 2024 het minimumuurloon ingevoerd. Tot slot heeft het kabinet ook een omvangrijk pakket met koopkrachtmaatregelen getroffen, en beleidsopties verkend waar een volgend kabinet uit kan kiezen om het toeslagenstelsel te verbeteren.<sup>31</sup>

37.

*Zij vragen of de regering iets meer kan ingaan op de verschillende indicatieve referentiewaarden. Ook vragen zij hoe ver de regering inmiddels is met invulling van de referentiewaarden, omdat zij lezen dat deze medio 2024 al moeten worden vastgelegd in een ministeriële regeling. De leden van de CDA-fractie vragen voorts of en wanneer de concept-ministeriële regeling ter internetconsultatie zal worden aangeboden en of daarna een voorhangprocedure geldt voor parlementaire behandeling.*

Bij implementatie van EU-regelgeving is internetconsultatie optioneel.<sup>32</sup> Tegen die achtergrond, en het feit dat de onderhavige implementatie regelluw plaatsvindt, is gekozen hier geen gebruik van te maken. Hetzelfde geldt voor de ministeriële regeling met indicatieve referentiewaarden.

De stand van zaken rond de indicatieve referentiewaarden is te vinden in het antwoord op vraag 9. Doel van deze beantwoording is om uw Kamer van alle actuele informatie te voorzien. Het is aan een nieuw kabinet om te besluiten over de ministeriële regeling met indicatieve referentiewaarden en uw Kamer daarover verder te informeren.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1340.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 397, p. 5

38.

*De leden van de **SP-fractie** vragen of het huidige minimumloon voldoende is om bestaanszekerheid te garanderen. Vakbonden zoals de FNV geven aan dat het minimumloon te laag is voor mensen om alle kosten te kunnen betalen. Deze leden zien, net als de FNV, graag dat het minimumloon verhoogd wordt tot 60% van het mediane loon, en dat daarmee het minimumloon onmiddellijk naar 16 euro wordt verhoogd.*

Het doel van het wettelijk minimumloon is om werknemers een tegenprestatie voor in dienstbetrekking verrichte arbeid te verzekeren, die gezien de algehele welvaartssituatie als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Hiermee draagt het wettelijk minimumloon bij aan bestaanszekerheid. Ook andere instrumenten dragen bij aan bestaanszekerheid. Waaronder toeslagen en instrumenten in de fiscaliteit, zoals de arbeidskorting. In reactie op de evaluatie van de hoogte van het minimumloon gaf het kabinet aan dat het, mede gezien de eerdere verhoging van het minimumloon in 2023, de invoering van het minimumuurloon in 2024 en het pakket van structurele koopkrachtmaatregelen, geen aanleiding ziet om het wettelijk minimumloon nog verder te verhogen.<sup>33</sup> Tegelijkertijd heeft de regering, conform de wens van uw Kamer, een wetsvoorstel ingediend om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2%. Dit wetsvoorstel is in de Eerste Kamer verworpen.

Naast het wettelijk minimumloon zijn er nog andere instrumenten die bijdragen aan bestaanszekerheid. Voor het garanderen van bestaanszekerheid in financiële zin denkt de regering in eerste instantie aan de Participatiewet.

Daarnaast zijn er fiscale instrumenten en de toeslagen die in belangrijke mate bijdragen aan het vergroten van bestaanszekerheid in financiële zin. Tot slot gaat bestaanszekerheid ook om mee kunnen doen op de arbeidsmarkt, om zeker werk, over toegang tot een goede, betaalbare woning, een veilige wijk en zorg voor je ouders.

39.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe de regering gewicht wil geven aan genoemde kwantitatieve criteria.*

De gewichten die de regering geeft aan ieder afzonderlijk aspect in de brede afweging over de wenselijke hoogte van het wettelijk minimumloon hangen af van de politieke opvattingen van de regering en van de op het moment geldende omstandigheden.

40.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen wat de reden is dat arbeidsproductiviteit expliciet is toegevoegd als criterium, wat het effect hiervan is en hoe de regering de hoogte en ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in kaart wil gaan brengen.*

Artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn schrijft voor *nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn* een element moet zijn van de nationale criteria waar lidstaten de vaststellingen en aanpassingen van het wettelijk minimumloon op baseren. Voor de werkwijze ten aanzien van arbeidsproductiviteit wordt verwezen naar het antwoord op vraag 21.

41.

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat de invloed van dit wetsvoorstel voor een belangrijk deel samenhangt met de uitwerking in lagere regelgeving, voor wat betreft de indicatieve referentiewaarden.*

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29 544, nr. 1230.

*Deze leden ondersteunen het standpunt van de regering dat vergelijking met brutoloon niet passend is, en dat ook het effect van toeslagen nadrukkelijk moet worden meegewogen. Kan de regering enig inzicht bieden in de denklijn van de regering ten aanzien van de uitwerking van deze waarden? Welk uitgangspunt zal worden gehanteerd bij vaststelling van de indicatiewaarden en hoe gaan de verschillende criteria zich verhouden tot de indicatieve referentiewaarden?*

Antwoorden op de vragen over de indicatieve referentiewaarden zijn te vinden in het antwoord op vraag 9.

De criteria en de nieuw vast te leggen indicatieve referentiewaarden hebben gemeen dat zij beslisinformatie vormen voor regering en parlement. De indicatieve referentiewaarden hebben uitsluitend betrekking op de toereikendheid van het minimumloon. De criteria zijn breder, want zij beslaan naast toereikendheid ook het groeipercentage van de lonen en nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.

42.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat lidstaten zelf kunnen beslissen over het relatieve gewicht van de verschillende criteria. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten of en hoe zij de verschillende criteria relatief gewicht wil gaan geven.*

De gewichten die de regering geeft aan ieder afzonderlijk aspect in de brede afweging over de wenselijke hoogte van het wettelijk minimumloon hangen af van de politieke opvattingen van de regering en van de op het moment geldende omstandigheden.

43.

*De indicatieve referentiewaarden worden onderdeel van de beleidsmatige vaststellingen van het minimumloon, zo lezen de leden van de **ChristenUnie-fractie**. De regering schrijft dat een passende maatstaf voor een indicatieve referentiewaarde in haar ogen de verhouding tussen enerzijds het inkomen van een minimumloonverdiener en anderzijds de noodzakelijk kosten van levensonderhoud die dezelfde minimumloonverdiener onder normale omstandigheden te dragen heeft zou kunnen zijn. De leden vragen de regering wanneer er helderheid moet zijn over de invulling van de maatstaf voor een indicatieve referentiewaarde en hoe de regering gaat komen tot deze invulling.*

De ministeriële regelgeving met indicatieve referentiewaarden moet uiterlijk op 15 november 2024 in werking zijn getreden. Die datum is de deadline voor omzetting van de Richtlijn in nationale wet- en regelgeving. Hoe de regering gaat komen tot de invulling van de indicatieve referentiewaarden is verwoord in het antwoord op vraag 9.

### 3.3 Bestaande variaties en inhoudingen op het wettelijk minimumloon

De leden van de **PvdA-GroenLinks-fractie** zijn er niet van overtuigd dat alle variaties en inhoudingen zoals de regering betoogd gelegitimeerd zijn op basis van de Richtlijn. Deze leden vragen naar een systematische onderbouwing van de regering. Zo valt het deze leden op dat de onderbouwing op het gebied van non-discriminatie en evenredigheid bij de inhoudingen op het wettelijk minimumloon systematischer is dan de onderbouwing bij de variaties en inhoudingen op het minimumloon. Deze leden hebben inhoudelijke bedenkingen bij de gegeven onderbouwing.

44.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen allereerst een bevestiging dat ook bij de variaties en inhoudingen getoetst moet worden op toereikendheid, zoals ook in het transpositie rapport van de Europese Commissie staat op pagina 37.*

Artikel 5 van de Richtlijn regelt procedurele voorschriften met betrekking tot de beoordeling van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon. De Richtlijn regelt geen specifieke toets ten aanzien van het beoordelen van de toereikendheid van variaties en inhoudingen. De Europese Commissie heeft wel verduidelijkt dat een onderdeel van het toetsen van de evenredigheid van een variatie of een inhouding, het mede in ogenschouw nemen van de adequaatheid van het minimumloon behelst. Bij de beoordeling van de evenredigheid van een variatie zoals bijvoorbeeld het minimumjeugdloon, is in de memorie van toelichting toegelicht dat die variatie een ander hoofddoel heeft dan het puur en alleen genereren van een inkomen waar de betreffende werknemer in elke situatie zelfstandig van moet rondkomen. De beoordeling van de evenredigheid van een specifieke variatie en inhouding betreft een integrale afweging van al deze elementen.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie zijn kritisch op het minimumjeugdloon voor personen van 18 tot en met 21 jaar. Deze leden zijn niet overtuigd dat de variatie non-discriminatoire, evenredig (met een legitiem doel) en toereikend is. Zo concludeert het Europese Comité voor Sociale Rechten dat het minimumjeugdloon niet in overeenstemming is met het recht op billijke beloning (artikel 4 lid 1 Europees Sociaal Handvest)<sup>34</sup>. Jongeren doen immers hetzelfde werk, voor aanzienlijk minder geld. Daarnaast concludeerde het Nibud in 2020 al dat jongvolwassenen onder 21 jaar niet van het minimumjeugdloon kunnen rondkomen.<sup>35</sup>*

45.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie hebben ook enkele vragen over het doel en daarmee de legitimiteit van het minimumjeugdloon. Deze leden merken op dat er ruis is ontstaan in wat de doelstelling van het jeugdminimumloon precies is. Zij vragen bevestiging of het doel bij de totstandkoming van het jeugdminimumloon niet was om jeugdwerkloosheid te voorkomen. Zij vragen wanneer het doel om schoolverlating te voorkomen in beeld kwam bij de regering.*

Doel van het jeugdloon is om jongeren niet (vroegtijdig) de arbeidsmarkt te laten betreden en te stimuleren om onderwijs te volgen. Destijds was dat inderdaad in een context van hoge (jeugd) werkloosheid in de jaren '80, waarbij het doel om deelname van jongeren aan de arbeidsmarkt uit te stellen leidend was.

Momenteel is de (jeugd)werkloosheid relatief laag. De regering vindt het belangrijk dat als je jong bent je investeert in scholing. Bij voorkeur besteedt een jongere zijn of haar tijd grotendeels aan een vervolgopleiding en nog niet aan fulltime werk. Zo kunnen jongeren zich beter ontwikkelen en later met een diploma de arbeidsmarkt op wat ervoor zorgt dat ze een betere positie op de arbeidsmarkt hebben. Als er geen jeugdloon is dan zullen sommige jongeren al (te) jong beginnen met werken en misschien wel voortijdig stoppen met hun middelbare school of in vervolgopleiding. Op korte termijn verdienen ze dan meer geld maar

<sup>34</sup> Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context, 2023(4) en conclusie Europese Comité voor Sociale Rechten (Aranguiz, A., & Zekic, N.), 2023, «EU-richtlijn inzake toereikende minimumlonen: wat is het en waar staan we? (2018/def/NLD/4/1/EN)», (<https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2018/def/NLD/4/1/EN>).

<sup>35</sup> NIBUD, 2 november 2020, «Verhoog bijstand en minimumjeugdloon», (<https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-verhoog-bijstand-en-minimumjeugdloon/>).

op lange termijn zijn zij de eerste die hun baan verliezen bij economische tegenspoed en zullen zij een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben dan wanneer ze wel een diploma halen.

46.

*Voorts willen de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie enkele aanvullende feiten voor het voetlicht brengen. Deze leden vragen hierop een reflectie van de regering. De jeugdwerkloosheid is bijzonder laag, zowel historisch als internationaal gezien. Ook trekken deze leden de redenering van de regering wat betreft werkgelegenheidseffecten in twijfel. Volgens deze leden blijft het staan dat er geen werkgelegenheidseffecten zijn gevonden. Zij vragen of de regering de opvatting deelt dat het voorkomen van jeugdwerkloosheid daarom geen reden kan zijn om het minimumloon-jeugdloon in stand te houden.*

Het klopt dat de jeugdwerkloosheid in Nederland op dit moment relatief laag is. Tegelijkertijd verwacht het Centraal Planbureau dat een aanpassing van het minimumjeugdloon een verlies van werkgelegenheid zal veroorzaken. Bij afschaffing van het jeugdloon van 18 tot 21 jaar is het partieel werkgelegenheidseffect – dat wil zeggen de werkgelegenheidsmutatie binnen de groep werkende jongeren – voor de groep jongere werknemers –10%. Bij volledige afschaffing van het jeugdloon is het partiële werkgelegenheidseffect –20%.<sup>36</sup>

47.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen daarnaast ook naar de effecten die werken kan hebben op de studie. Deze leden vragen of de regering kan bewijzen dat een verhoging van het loon voor specifiek deze groep leidt tot een verhoging van het aantal gewerkte uren. Studenten in Nederland werken al het meest van alle studenten in de EU. Een verhoging van het loon heeft theoretisch gezien namelijk twee uitkomsten, een verhoging of verlaging van het aantal uren. Deze leden vragen of er in het verleden empirisch onderzoek is geweest onder Nederlandse studenten naar welk effect domineert.*

Onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek heeft onder andere de arbeidsparticipatie, de lonen en de onderwijsdeelname van 15- tot en met 25-jarige jongeren in 2018 en 2019 geëvalueerd naar aanleiding van de stapsgewijze verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019.

SEO concludeerde na de eerste verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 dat de verhoging van het minimumloon een bescheiden positief effect had op de gemiddelde arbeidsduur van 18 tot en met 22-jarige jongeren met een baan. De stijging in het gemiddeld aantal gewerkte uren is bescheiden en ligt tussen de 0,2 en 1,2 procent. Het gaat om tussen de 0,05 en 0,19 uur per week meer gewerkte uren. De onderwijsdeelname van 18- tot en met 22-jarigen was licht gedaald als gevolg van de verhoging van het minimumjeugdloon. Het effect was beperkt; minder dan 0,5 procent van de jongeren volgde geen onderwijs meer.<sup>37</sup>

In het vervolgevaluatie-onderzoek van SEO in 2019 na de tweede verhoging van het minimumjeugdloon (uitgevoerd in de eerste 8 maanden na die verhoging) is nauwelijks invloed gevonden van die verhoging op het aantal werkuren van jongeren met een baan. Ook werd weinig verandering waargenomen in de onderwijsdeelname voor 15- tot 25-jarige jongeren. SEO constateerde wel dat er door de verhoging

<sup>36</sup> Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (april 2020), pag. 19.

<sup>37</sup> SEO (2018), Verkenning effecten aanpassing jeugdloon, Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon, blz. 1–24.

meer jongeren het Wml zijn gaan verdienen. Hierdoor zal er voor deze groepen jongeren mogelijk meer risico op baanverlies zijn tijdens een economische neergang omdat werkgevers geen bewegingsruimte hebben om jongeren uit deze leeftijdsgroepen aan te nemen tegen een lager loon om zo in te springen op vraaguitval. Werkgevers kunnen er mogelijk voor kiezen om goedkopere vormen van arbeid in te zetten. Dat zorgt mogelijk voor een groter risico op werkloosheid voor deze groep jongeren en kan hen ertoe bewegen om zich vaker als zzp'er aan te bieden. Ook kan het in dat geval aantrekkelijker zijn om in het onderwijs te blijven of daarin terug te keren.<sup>38</sup>

Kanttekening bij dit onderzoek is dat het uitgevoerd is kort nadat de beleidsmaatregelen zijn genomen. Eventuele effecten die op de lange termijn optreden waren hierdoor niet in beeld.

48.

*Ook zijn de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie kritisch op de inhouding voor huisvesting. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat deze inhouding legitiem is. Zijn de inhoudingen wel discriminatoir, aangezien deze vooral over arbeidsmigranten gaan, zoals de regering ook erkent? Het zijn daarnaast vooral mensen met een andere nationaliteit die hiermee te maken krijgen. Deze leden vragen een reflectie van de regering.*

De inhoudingsmogelijkheid geldt voor iedere werknemer waarop de Wml van toepassing is. Van onderscheid tussen (groepen) werknemers is dan ook geen sprake. Er zijn ook Nederlandse werknemers die bijvoorbeeld in een bedrijfswoning wonen en waarvan de werkgever inhouding op het minimumloon of via beslaglegging huisvesting via hun werkgever laten betalen.

De inhoudingsmogelijkheid wordt vaak toegepast voor arbeidsmigranten om deze werknemers te helpen bij het verkrijgen van huisvesting of een zorgverzekering in het kader van goed werkgeverschap.

Uitgangspunt is dat de werknemer zelf over het minimumloon beschikt en zelf kan beslissen om de werkgever schriftelijk te machtigen om uit zijn naam deze betalingen te doen.

49.

*Daarnaast vinden de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie de inhouding niet evenredig. Hoewel de verhuurder van de woning gecertificeerd moet zijn, is er vaak geen sprake van woning- of kamerverhuur, maar van beddenverhuur en delen mensen meestal hun kamer met een andere huurder. Het argument van een vergelijking met de woonquote boet daarmee sterk in. Dat de werkgever ook de huurbaas is, creëert daarbij ook nog een grotere afhankelijkheid. Er wordt bovendien veel geld verdiend aan de verhuur van deze bedden. Ook hier vragen deze leden om een reflectie van de regering.*

De regering leest dat de leden van PvdA-GroenLinks aangeven zich zorgen te maken over de kwaliteit van de aangeboden huisvesting en de afhankelijkheidspositie van de werknemer.

Ten aanzien van de kwaliteit van huisvesting kan het volgende worden gemeld. Bij toepassing van de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting moet deze huisvesting van een woningcorporatie zijn of gecertificeerd zijn

---

<sup>38</sup> SEO (2019), Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019, blz. 1-68.

door te voldoen aan huisvestingsnormen uit een cao (in de praktijk is dat met een keurmerk van Stichting Normering Flexwonen of Agrarisch Keurmerk Flexwonen). Dit keurmerk moet in de cao van de gebonden werkgever opgenomen zijn. Uit de huurovereenkomst moet blijken dat de verhuurder een dergelijk certificaat heeft en wat de huurprijs is. Hiermee wordt beoogd een minimum kwaliteitsgarantie voor de huisvesting te bieden. In het bestuur van beide keurmerken zijn sociale partners vertegenwoordigd. Ook hebben we de afgelopen jaren gezien dat keurmerken zich aanpassen naar signalen uit de praktijk. Zo is de SNF overgegaan op 100%-controles om een hogere kwaliteit te garanderen en is ook het gebruik van stapelbedden verboden. Per 1 januari 2025 wordt ook een maximum van 2 personen per kamer gehanteerd. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de randvoorwaarden van deze inhoudingsregeling, zoals de aanwezigheid van een keurmerk, de aanwezigheid van een schriftelijke volmacht door de werknemer, vermelding van het inhoudingsbedrag op de loonstrook en controle of niet meer dan het maximale inhoudingsbedrag is ingehouden. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan boetes opleggen wanneer de werkgever één of meer van de geldende randvoorwaarden niet naleeft bij het inhouden van loon op het minimumloon.

Als de werkgever huisvesting regelt voor de werknemer kan hiermee een afhankelijkheidspositie ontstaan. Van deze afhankelijkheidsrelatie dient geen misbruik gemaakt te worden. Om misstanden tegen te gaan is per 1 juli 2023 de Wet Goed Verhuurderschap in werking getreden. Die wet verplicht verhuurders om, in het geval van verhuur aan arbeidsmigranten, de huurovereenkomst afzonderlijk van de arbeidsovereenkomst vast te leggen. Het doel van het scheiden van de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst is dat de arbeidsmigrant inzake zijn huisvesting minder afhankelijk wordt van de werkgever. Het kan dan nog steeds zijn dat dezelfde partij deze contracten aanbiedt, maar de scheiding zorgt ervoor als het arbeidscontract wordt beëindigd de huisvesting niet ook per definitie direct beëindigd wordt, omdat er een apart huurcontract is. Dat draagt bij aan een sterkere positie van de arbeidsmigrant.

Ook worden er tussen sociale partners collectieve afspraken gemaakt. Zo is in de uitzend-cao geregeld dat een werknemer na het aflopen van de uitzendovereenkomst nog vier weken kan verblijven in de gehuurde huisvesting, tegen dezelfde huurprijs.

Tijdens het Commissiedebat Arbeidsmigratie op 24 mei 2023 is aangegeven dat het inhouden op het minimumloon zowel voor- als nadelen heeft. Het voordeel van de systematiek is dat bonafide werkgevers via de inhoudingsmogelijkheid huisvesting kunnen regelen. In het Besluit minimumloon zijn duidelijke randvoorwaarden gesteld voor inhoudingen op het wettelijk minimumloon ten behoeve van huisvesting. Zo moet de woning van een woningcorporatie zijn of moet de huisvesting gecertificeerd zijn door een keurmerk. Op die manier wordt in de wet geborgd dat de huisvesting deugdelijk is. Ook mag er maximaal 25% worden ingehouden op het minimumloon dat wordt verdiend door de desbetreffende werknemer. Tegelijkertijd zijn nadelen dat arbeidsmigranten niet altijd weten waar ze voor tekenen, arbeidsmigranten zich in een afhankelijkheidspositie bevinden en die inhoudingsmogelijkheid door malafide werkgevers als een verdienmodel gebruikt kan worden. Dit zorgt voor een dilemma en leidt tot een complexe afweging. Daarom is toegezegd<sup>39</sup> om een verkenning uit te laten voeren naar de inhoudingsmogelijkheden op het Wml voor huisvesting en zorg. Inmiddels is de verkenning afgerond. Na de zomer worden de bevindingen van deze verkenning met de Kamer

<sup>39</sup> TZ202305-160

gedeeld. In de kamerbrief zal op dit vraagstuk verder worden gereflecteerd door het volgende kabinet.

50.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie hebben een vraag over de Detacheringsrichtlijn. Deze leden vragen of het klopt dat inhoudingen, dus ook op het minimumloon, voor reiskosten, verblijfskosten en onderdak niet toegestaan zijn. Zij vragen op welke manier de regering dit gaat handhaven, mocht dat inderdaad niet het geval zijn.*

Het klopt dat het bij werknemers die gedetacheerd worden naar Nederland door een werkgever gevestigd in een ander EER-land of Zwitserland niet toegestaan is om reis-, maaltijd- en verblijfskosten te rekenen tot het minimumloon, als die kosten in verband met de dienstbetrekking zijn gemaakt. Dit is op grond van de Herzene Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 2018/957) en is terug te vinden in artikel 6, eerste lid, onder e, van de Wml. Daarnaast is het zo dat de inhoudingsmogelijkheid in de Wml om onder specifieke voorwaarden – zoals volmacht verlening voor deze inhouding op het minimumloon door de werknemer – huisvestingskosten in te houden op het minimumloon, niet toegepast mag worden op gedetacheerde werknemers. Dit is op basis van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (HJEU 12 februari 2015, C-396/13). Werkgevers zijn primair verantwoordelijk om deze verplichtingen na te leven. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op de naleving van de Wml en kan handhavend optreden, ook als werkgevers genoemde verplichtingen niet naleven.

51.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen of zij het correct hebben begrepen dat artikel 13 Wml de wettelijk grondslag biedt voor inhoudingen, maar dat per besluit is geregeld welke inhoudingen mogelijk zijn.*

Dit is juist. Artikel 13, tweede lid, van de Wml biedt een wettelijke grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur betalingsverplichtingen van de werknemer aan te wijzen ten aanzien waarvan hij bevoegd is om schriftelijke volmacht te verlenen aan de werkgever om uit het uit te betalen loon, betalingen in zijn naam te verrichten. In de artikelen 2a, 2b en 2c van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag worden geregeld welke inhoudingen mogelijk zijn, én onder welke voorwaarden dit mogelijk is.

52.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie lezen de aanneming dat werknemers hun recht weten te halen als er sprake is van een onwettige behandeling. Deze leden vragen of de regering de opvatting deelt dat er met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake is van een machtsverhouding die het aanvechten en opeisen van rechten bemoeilijkt. Deze leden vragen wat de regering hier voornemens is aan te doen.*

Uit onderzoek dat het kabinet heeft laten doen<sup>40</sup> komt naar voren dat met name kwetsbare werknemers, zoals laagbetaalde werknemers, werknemers met flexibele contracten en arbeidsmigranten, problemen ervaren met de effectuering van arbeidsrechten. Het onderzoek geeft verder aanknopingspunten waarmee de toegang tot het recht verbeterd kan worden, namelijk (i) verbetering in de informatievoorziening; (ii) verbetering van de toegang tot professionele ondersteuning, en (iii) laagdrempelige geschilbeslechting. Op al deze drie pijlers zet de regering in met verschillende maatregelen die er gezamenlijk voor moeten zorgen

<sup>40</sup> Onderzoek I&O research en Centerdata, 2022



dat de toegang tot het recht voor kwetsbare werknemers wordt verbeterd. Voor meer informatie over deze maatregelen wordt verwezen naar de Kamerbrief van 20 oktober 2023.<sup>41</sup>

53.

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat de regering stelt dat de bestaande Nederlandse variaties en inhoudingen gestoeld zijn op de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid. Deze leden vragen of de regering dit standpunt nader kan toelichten, en hierbij ook expliciet motiveren of de EU dit standpunt deelt.*

De Richtlijn stelt dat het aan de lidstaten is om variaties of inhoudingen op het minimumloon toe te staan. De Richtlijn schrijft vervolgens voor dat deze inhoudingen en variaties niet discriminerend mogen zijn en moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Algemene rechtsbeginselen als non-discriminatie en proportionaliteit zijn van toepassing op bestaande wetgeving in Nederland. Bij invoering van de betreffende variaties en inhoudingen is ook getoetst aan deze beginselen.

Ten aanzien van het non-discriminatiebeginsel voor variaties is Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep relevant. Deze Richtlijn geeft aan dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien deze in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Voor het minimumjeugdloon is het doel om jongeren te stimuleren een vervolgopleiding te volgen na het voortgezet onderwijs en voortijdige betreding van de arbeidsmarkt zonder voltooiing van een vervolgopleiding te voorkomen. Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is een balans gezocht tussen het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren enerzijds en de gevolgen voor de scholingsdeelname en de werkgelegenheid voor jongeren anderzijds. Een hoger loon zou het voor deze groep mogelijk aantrekkelijker maken om te gaan werken in plaats van onderwijs te volgen. Dit zou mogelijk negatieve effecten op het opleidingsniveau en de latere arbeidsmarktpositie van deze groep kunnen hebben.

Studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) ontvangen een variatie op het Wml omdat zij nog in opleiding zijn en tijdens hun opleiding ervaring op de werkvloer op doen. Een bbl-opleiding is een variant waar leren en werken samengaan, waardoor een variatie gerechtvaardigd is. Richtlijn 2000/78/EG, artikel 6, lid 1a luidt: «... dergelijke verschillen in behandeling kunnen onder meer bevatten: «het creëren van bijzondere voorwaarden voor toegang tot arbeid en beroepsopleiding, van bijzondere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met inbegrip van voorwaarden voor ontslag en beloning voor jongeren, oudere werknemers en werknemers met personen ten laste, teneinde hun opnemingsproces te bevorderen, en hun bescherming te verzekeren.»

Doel van de Wajong is om mensen van wie voor het 18e levensjaar blijkt dat zij door ziekte of een handicap niet (volledig) kunnen werken een voorziening te bieden tegen de geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid. Bij loondispensatie op basis van de Wajong wordt

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2023–24, 29544 en 29 279, nr. 1233.

enerzijds inkomenszekerheid via de uitkering geborgd en worden anderzijds werkgevers tegemoetgekomen in de loonkosten om de kansen en de positie van kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt te verbeteren. Hierbij zijn relevant artikel 3, eerste lid, onderdeel c, en artikel 2, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte alsmede artikel 5 van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Na de implementatie van de Richtlijn door Nederland zal de Europese Commissie de Nederlandse omzettingsregelgeving (de implementatiewet) beoordelen op conformiteit met de Richtlijn.

54.

*De leden van de **BBB-fractie** lezen dat de variaties en inhoudingen die in Nederland bestaan, voldoen aan de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid. Deze leden vragen wie bepaalt of de variaties en inhoudingen in Nederland non-discriminatie en evenredig zijn? Is het mogelijk voor organisaties om naar de rechter te stappen omdat zij van mening zijn dat een bepaalde variatie wel een vorm van discriminatie bevat? Mocht er een meningsverschil zijn bij het bepalen van evenredigheid of non-discriminatie, wie bepaalt dan uiteindelijk of dit het geval is?*

Algemene rechtsbeginselen als non-discriminatie en proportionaliteit zijn van toepassing op wetgeving in Nederland. Bij de invoering van een maatregel in een formele wet beoordeelt de wetgever (regering en de Tweede Kamer en de Eerste Kamer) of de voorgestelde maatregel voldoet aan deze beginselen. Bij een algemene maatregel van bestuur wordt dit beoordeeld door de regering. De ontwerpen van deze wet- en regelgeving worden ook voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, die de voorgestelde maatregelen ook aan deze beginselen toetst.

Bij invoering van de betreffende variaties en inhoudingen is bij de invoering getoetst aan deze beginselen.

Maar dat neemt niet weg dat het een individu of een organisatie vrijstaat om naar de rechter te stappen als zij van mening is dat een bepaalde variatie toch een vorm van discriminatie bevat. Uiteindelijk is het immers aan een rechter om te beoordelen of in een individueel geval de beginselen van evenredigheid of non-discriminatie niet worden geschonden.

Na de implementatie van de Richtlijn door Nederland zal de Europese Commissie de Nederlandse omzettingsregelgeving (de implementatiewet) beoordelen op conformiteit met de Richtlijn.

55.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat het doel van de Richtlijn is om «met het oog op betere leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de Unie, met name op het vlak van de toereikendheid van minimumlonen voor werknemers teneinde aan opwaartse sociale convergentie bij te dragen en loonongelijkheid te verminderen, een kader voor minimum-jeugdloon niet onder deze Richtlijn zal vallen. De regering geeft als argumenten hiervoor een daling in werkgelegenheid voor jongeren en dat een groter aantal jongeren zal werken in plaats van (door)studeren. Deze leden zien goede argumenten om het jeugdloon voor volwassenen af te schaffen. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat werkgelegenheid voor jongeren niet zal dalen door het jeugdloon te*

verhogen.<sup>42</sup> Ook zorgt het minimumjeugdloon voor volwassenen ervoor dat juist minder jongeren gaan studeren en ervoor kiezen om te werken. Zij moeten meer uren werken om hun studiekosten, boodschappen, huur, en andere kostenposten te kunnen betalen. Door het jeugdloon voor volwassenen af te schaffen kunnen studenten minder uren werken om hun maandlasten te betalen, en kunnen zij daardoor meer tijd in hun studie steken.

Het klopt dat anderhalf jaar na de verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 er geen werkgelegenheidseffecten voor jongeren zijn gevonden. Tegelijkertijd verwacht het Centraal Planbureau wel dat bij afschaffing van het jeugdloon van 18 tot 21 jaar het partieel werkgelegenheidseffect – dat wil zeggen de werkgelegenheidsmutatie binnen de groep werkende jongeren – voor de groep jongere werknemers – 10% zal zijn. Bij volledige afschaffing van het jeugdloon zal het partiële werkgelegenheidseffect –20% zijn.<sup>43</sup>

De regering vindt het belangrijk dat als je jong bent je investeert in scholing. Bij voorkeur besteedt een jongere zijn of haar tijd grotendeels aan een vervolgopleiding en nog niet aan fulltime werk. Zo kunnen jongeren zich beter ontwikkelen en later met een diploma de arbeidsmarkt op wat ervoor zorgt dat ze een betere positie op de arbeidsmarkt hebben. Als er geen jeugdloon is dan zullen sommige jongeren al (te) jong beginnen met werken en misschien wel voortijdig stoppen met hun middelbare school of in vervolgopleiding. Op korte termijn verdienen ze dan meer geld maar op lange termijn zijn zij de eerste die hun baan verliezen bij economische tegenspoed en zullen zij een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben dan wanneer ze wel een diploma halen. Studenten hebben bovendien recht op een basisbeurs.

56.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** zijn bezorgd over de mogelijkheid die er is om inhoudingen op het wettelijk minimumloon te doen in verband met de kosten voor huisvesting. Allereerst willen deze leden weten of er informatie beschikbaar is hoe vaak gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid, en hoe lang gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid.*

De gevraagde kwantitatieve gegevens over hoe vaak gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid en hoe lang er gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid zijn niet beschikbaar.

57.

*De leden van de ChristenUnie-fractie weten dat het de keuze van de werknemer is, maar vragen in hoeverre deze werknemers, veelal arbeidsmigranten, goed op de hoogte zijn dat zij zelf deze keuze maken en deze keuze ook kunnen intrekken. Kan de regering daar informatie over verstrekken?*

Ten tijde van het ontwerp van de inhoudingsregeling bij de invoering van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) zijn strikte voorwaarden geformuleerd omdat de werkgever een sterke positie heeft ten opzichte van de werknemer. De werkgever voorziet de werknemer immers van werk, huisvesting of verzekering. Als de werknemer niet wil meewerken aan de schriftelijke volmacht, kan de werkgever daardoor ertoe besluiten

<sup>42</sup> CPB, 28 april 2021, «Hoger minimumjeugdloon heeft geen nadelig gevolg voor werkgelegenheid», (Discussion Paper 422 «The Young Bunch: Youth Minimum Wages and Labor Market Outcomes» | CPB.nl).

<sup>43</sup> Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (april 2020), blz. 19.

niet langer de huisvesting of verzekering voor hem te regelen. Het kan voor de werknemer lastig zijn om te weigeren mee te werken aan een schriftelijke volmacht als de werkgever hierom vraagt. Daarom is het de werkgever alleen toegestaan om de betalingen te verrichten als hij heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Gezien de afhankelijke positie van de werknemer werd deze medeverantwoordelijkheid van de werkgever passend geacht.

De volmacht is ten alle tijden herroepelijk.<sup>44</sup>

Het is belangrijk dat arbeidsmigranten goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Om arbeidsmigranten beter te helpen bij het effectueren van deze rechten is de regering een landelijk netwerk van informatiepunten aan het uitrollen. Arbeidsmigranten kunnen bij deze punten terecht voor informatie, hulp en dienstverlening. Waar nodig worden arbeidsmigranten eventueel bijgestaan door specialistische hulp, bijvoorbeeld het Juridisch Loket.<sup>45</sup>

Tijdens het Commissiedebat Arbeidsmigratie is op 24 mei 2023 toegezegd<sup>46</sup> om een verkenning uit te laten voeren naar de inhoudingsmogelijkheden op het Wml voor huisvesting en zorg. Inmiddels is de verkenning afgerond. Na de zomer zullen de bevindingen van deze verkenning met de Kamer worden gedeeld. In die kamerbrief zal op dit vraagstuk worden gereflecteerd.

58.

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben ook meer principiële vragen bij deze mogelijke inhouding. Is het, in het kader van het scheiden van werk en bed, niet verstandiger om te stoppen met het aanbieden van deze mogelijkheid, zo vragen deze leden. Erkent de regering dat deze arbeidsmigranten door deze inhouding volledig afhankelijk zijn van de werkgever? In hoeverre is dit wenselijk, vragen deze leden. Hoe draagt de mogelijkheid voor het inhouden van huisvestingskosten op het wettelijk minimumloon bij aan een zelfstandige positie van arbeidsmigranten? Maakt deze mogelijkheid het voor de arbeidsmigrant niet heel lastig om kritisch te zijn op zowel arbeid- als woonomstandigheden? Heeft de Commissie Roemer adviezen gegeven over deze mogelijke inhouding op het wettelijk minimumloon? En zo ja, hoe verhouden die adviezen zich tot deze wettelijke mogelijkheid?*

Voor arbeidsmigranten die naar Nederland komen om te werken en doorgaans nog geen contacten hebben, kan het wenselijk zijn dat de werkgever de huisvesting regelt. De werknemer hoeft dan zelf niet de huisvesting te regelen. De werkgever is ervan verzekerd dat de voor rekening van de werknemer komende huisvestingskosten via een betalingsvolmacht kunnen worden voldaan. Daarnaast kan het zorgen voor de huisvesting via de werkgever eraan bijdragen dat werknemers goede huisvesting krijgen.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (de Commissie Roemer) heeft geen advies uitgebracht met betrekking tot de inhoudingsregeling. Wel heeft het Aanjaagteam aanbevolen om de afhankelijkheid van arbeidsmigranten te verminderen door de huur- en arbeidscontracten zoveel mogelijk te ontkoppelen. Dat is gebeurd via de per 1 juli 2023 in werking getreden Wet Goed Verhuurderschap. Die wet verplicht

<sup>44</sup> Artikel 13, tweede lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in samenhang met artikel 7:631, eerste lid, van het BW.

<sup>45</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 544, nr. 1223.

<sup>46</sup> TZ202305-160

verhuurders om, in het geval van verhuur aan arbeidsmigranten, de huurovereenkomst afzonderlijk van de arbeidsovereenkomst vast te leggen. Het doel van het scheiden van de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst is dat de arbeidsmigrant inzake zijn huisvesting minder afhankelijk wordt van de werkgever. Het kan dan nog steeds zijn dat dezelfde partij deze contracten aanbiedt, maar de scheiding zorgt ervoor als het arbeidscontract wordt beëindigd de huisvesting niet ook per definitie direct beëindigd wordt, omdat dat er een apart huurcontract is. Dat draagt bij aan een sterkere positie van de arbeidsmigrant.

Ook worden er tussen sociale partners collectieve afspraken gemaakt. Zo is in de uitzend-cao geregeld dat een werknemer na het aflopen van de uitzendovereenkomst nog vier weken kan verblijven in de gehuurde huisvesting, tegen dezelfde huurprijs.

Daarnaast heeft het Aanjaagteam aanbevolen de zelfredzaamheid van arbeidsmigranten te vergroten.<sup>47</sup> Daarom werken we aan de verbetering van de informatie, hulp en dienstverlening aan arbeidsmigranten. Sinds 1 januari 2024 wordt een landelijk netwerk van informatiepunten gerealiseerd, waarbij ook meer specialistische hulp beschikbaar komt.<sup>48</sup>

Tijdens het Commissiedebat Arbeidsmigratie is op 24 mei 2023 aangegeven dat het inhouden op het minimumloon zowel voor- als nadelen heeft. Het voordeel van de systematiek is dat bonafide werkgevers via de inhoudingsmogelijkheid huisvesting kunnen regelen. In het Besluit minimumloon zijn duidelijke randvoorwaarden gesteld voor inhoudingen op het wettelijk minimumloon ten behoeve van huisvesting. Zo moet de woning van een woningcorporatie zijn of moet de huisvesting gecertificeerd zijn door een keurmerk. Op die manier wordt in de wet geborgd dat de huisvesting deugdelijk is. Ook mag er maximaal 25% worden ingehouden op het minimumloon dat wordt verdiend door de desbetreffende werknemer. Tegelijkertijd zijn nadelen dat arbeidsmigranten niet altijd weten waar ze voor tekenen, arbeidsmigranten zich in een afhankelijkheidspositie bevinden en die inhoudingsmogelijkheid door malafide werkgevers als een verdienmodel gebruikt kan worden. Dit zorgt voor een dilemma en leidt tot een complexe afweging. Daarom is toegezegd<sup>49</sup> om een verkenning uit te laten voeren naar de inhoudingsmogelijkheden op het Wml voor huisvesting en zorg. Inmiddels is de verkenning afgerond. Na de zomer worden de bevindingen van deze verkenning met de Kamer gedeeld. In de kamerbrief zal op dit vraagstuk verder worden gereflecteerd door het volgende kabinet.

59.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nadere uitleg te verstrekken over welke nadere voorwaarden er in het Besluit minimumloon worden gesteld over de aanvaardbare verhouding tussen de geleverde huisvestingsdiensten en het daarvoor in te houden bedrag. Zijn er ook inhoudelijke voorwaarden waar een werkgever aan moet voldoen, voordat hij inhoudingen mag doen in verband met huisvestingskosten? Bijvoorbeeld minimale huisvestingseisen, of dat de werkgever ook zelf eigenaar is van de huisvesting, en de werkgever de huisvesting niet heeft uitbesteed aan een potentieel malafide verhuurder? Is de regering voornemens om de eisen uit het Besluit minimumloon op dit punt aan te passen? Zo nee, waarom niet?*

<sup>47</sup> Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 125.

<sup>49</sup> TZ202305-160

Aan de inhoudingsmogelijkheid zijn in het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag de volgende randvoorwaarden gesteld ten aanzien van de geleverde huisvesting en het maximaal in te houden bedrag. De bedragen voor de inhoudingen zijn ten eerste gelimiteerd – tot enkel de kosten voor huisvesting – én gemaximeerd op het Wml-gedeelte van het loon. Voor huisvesting mag maximaal 25% van het (bruto) Wml dat is verdiend door de desbetreffende werknemer worden ingehouden. Dit bedrag is opgebouwd uit 25% van het aantal arbeidsuren dat de desbetreffende werknemer werkt maal het minimumuurloon.<sup>50</sup> De ingehouden bedragen moeten zichtbaar zijn op de loonstrook.

De huisvesting moet in de tweede plaats van een woningcorporatie zijn of gecertificeerd zijn door te voldoen aan huisvestingsnormen uit een cao. In de praktijk is dat met een keurmerk van Stichting Normering Flexwonen of Agrarisch Keurmerk Flexwonen. Dit keurmerk moet in de cao van de gebonden werkgever opgenomen zijn. Uit de huurovereenkomst moet blijken dat de verhuurder een dergelijk certificaat heeft en wat de huurprijs is. Hiermee wordt beoogd een minimum kwaliteitsgarantie voor de huisvesting te bieden.

Beide keurmerken SNF en AKF voeren elk jaar controles uit bij alle huisvestingslocaties met een keurmerk. Herhaaldelijke overtreding van de regels van het keurmerk kan leiden tot verlies van het keurmerk door de werkgever. De werkgever mag in dat geval op al haar huisvestingslocaties die een keurmerk hadden niet meer inhouden op het minimumloon totdat de huisvestingslocatie bij controle weer voldoet aan alle geldende kwaliteitseisen van het keurmerk.

Tijdens het Commissiedebat Arbeidsmigratie is op 24 mei 2023 toegezegd<sup>51</sup> om een verkenning uit te laten voeren naar de inhoudingsmogelijkheden op het Wml voor huisvesting en zorg. Inmiddels is de verkenning afgerond. Na de zomer worden de bevindingen van deze verkenning met de Kamer gedeeld. In de kamerbrief zal op dit vraagstuk verder worden gereflecteerd.

### 3.4 Toegang tot en bescherming van het recht op wettelijk minimumloon

60.

*De leden van de **PvdA-GroenLinks-fractie** hebben enkele vragen over de reikwijdte van de bepalingen die volgen uit de Richtlijn als het gaat om toegang tot en bescherming van het recht op wettelijk minimumloon. Zo staat er in de memorie van toelichting dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen voor het geldend maken van de rechten genoemd in de Wml. Deze leden vragen waarom er niet voor is gekozen om ook de rechten buiten de Wml hieronder te laten vallen. Deze leden vragen tevens naar een opheldering van de wettekst, die dit wel lijkt te toestaan.*

De vraag ziet op het voorgestelde artikel 6a van de Wml. Dit is een implementatie van artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn. De tekst in de Richtlijn schrijft voor dat de bescherming moet zien op de situatie wanneer inbreuk wordt gemaakt op rechten op het gebied van bescherming door minimumlonen. Deze rechten zijn verankerd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Dit wordt met het benadelingsverbod beschermd. Het benadelingsverbod is tijdens de consultatie met sociale partners uitgebreid naar een benadelingsverbod bij inbreuken

<sup>50</sup> Dit bedrag hangt af van de arbeidduur van de betreffende werknemer (hoeveel uren de werknemer feitelijk in de maand werkt) maal het geldende minimumuurloon van € 13,27 per gewerkt uur (vanaf 1 juli 2024 is het € 13,68 per gewerkt uur).

<sup>51</sup> TZ202305-160

met betrekking tot het in de cao geregelde laagste schaalbedrag in de laagste loonschaal. Deze uitbreiding past binnen de kaders van de Richtlijn. Er is evenwel geen aanleiding om artikel 12, tweede lid, ruimer te implementeren dan de wijze waarop het in het onderhavige implementatiewetsvoorstel is uitgewerkt.

### 3.5 Het Nederlandse systeem van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling

61.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie lezen dat de regering de opvatting deelt dat verenigingen van werkgevers en werknemers die een cao afsluiten onafhankelijk van elkaar moeten zijn. Deze leden zijn verheugd dit te lezen. Zij vragen naar een reflectie of die onafhankelijkheid op dit moment in regelgeving en in de praktijk gewaarborgd is in Nederland, en welke maatregelen de regering neemt om hier verbetering in te brengen. Deze leden vragen of de regering onderkent dat wetgeving en overheidsmaatregelen ook impact hebben op dit recht op collectief onderhandelen (zowel ten positieve als ten negatieve). De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen in dit kader ook om een overzicht van hoe moties op dit terrein die sinds het begin van dit kabinet zijn ingediend, zijn afgehandeld.*

Verenigingen van werkgevers en werknemers die een cao afsluiten moeten onafhankelijk van elkaar zijn. Dit volgt ook uit het ILO-Verdrag 98. Dat betekent dat vakbonden vrij moeten zijn van inmenging van werkgevers(verenigingen) bij de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden en het beheer van hun organisaties. Deze onafhankelijkheid is een uitgangspunt in het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.

Mijn ministerie voert momenteel gesprekken om de beelden op te halen over hoe de onafhankelijkheid van cao-partijen in de praktijk is geborgd en of en welke knelpunten er zijn. Dit gebeurt in het kader van een brede verkenning van mogelijke knelpunten in het cao/avv-stelsel. Deze verkenning loopt parallel aan de implementatie van de Richtlijn. In de verkenning worden onder meer onderwerpen opgepakt die raken aan de Richtlijn, maar niet passen binnen een zuivere implementatie.

In de gesprekken wordt onderzocht of de onafhankelijkheid van cao-partijen gewaarborgd is in Nederland. Na afronding van deze gesprekken zal worden gekeken naar eventuele maatregelen. Het is belangrijk om dit zorgvuldig te doen want collectieve onderhandelingen zijn juist een zaak van de sociale partners. Zij bepalen zelf met wie ze om tafel gaan en afspraken maken. Eventuele (wettelijke) maatregelen ten aanzien van de onafhankelijkheid staan op gespannen voet met dat uitgangspunt.

Sinds het begin van het kabinet is er ten aanzien van de onafhankelijkheid van vakbonden één motie ingediend.<sup>52</sup> Deze motie verzoekt de regering om bij het actieplan ter verhoging van de cao-dekkingsgraad het bestrijden van «gele bonden» te betrekken. Het actieplan zal voor het einde van 2025 worden opgesteld (zie ook het antwoord bij vraag 68). De motie zal daarbij worden meegenomen.

62.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen welke acties de regering heeft overwogen.*

<sup>52</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 21 501, nr. 667

De regering wacht de uitkomsten van de gesprekken met sociale partners over de onafhankelijkheid van werkgevers- en werknemersorganisaties af voordat acties worden bepaald. Zie ook het antwoord bij vraag 61.

63.

*Ook vragen de leden van de PvdA-GroenLinks-fractie om een appreciatie op het voorstel voor het wettelijk verankeren van de onafhankelijkheid van vakbonden op basis van jurisprudentie, zoals voorgesteld door Jansen, Poelstra en Verhulp<sup>53</sup>.*

In het artikel «De onafhankelijkheid van vakorganisaties» doen de auteurs Jansen, Poelstra en Verhulp onder andere drie voorstellen om de onafhankelijkheid van vakbonden te waarborgen. Twee voorstellen zijn gericht aan de rechtspraak en zien op de leerstukken verdragsconforme interpretatie en reflexwerking. Een derde voorstel richt zich op het verankeren van de eis van onafhankelijkheid van vakbonden in de Wet op de cao. Jansen, Poelstra en Verhulp stellen kort samengevat voor om expliciet in artikel 1 lid 1 onder a Wet Cao op te nemen dat alleen onafhankelijke verenigingen van werknemers een cao kunnen sluiten. Daarnaast stellen zij voor om een artikel toe te voegen aan de Wet Cao waarin artikel 2 ILO-Verdrag nr. 98 en de normen die door de ILO-supervisieorganen tot stand zijn gebracht inzake de onafhankelijkheid van vakbonden, worden verankerd. In een daaraan gekoppelde nieuwe beleidsregel kan volgens hen dan nader worden ingevuld wat onder onafhankelijkheid wordt verstaan. De toets op onafhankelijkheid zou volgens Jansen, Poelstra en Verhulp periodiek kunnen plaatsvinden of na het sluiten van een cao en kunnen worden uitgevoerd door de Minister van SZW of de rechter.<sup>54</sup>

Zoals genoemd in antwoord bij vraag 61 wil de regering de uitkomsten van de gesprekken met sociale partners afwachten voordat het ingaat op eventuele maatregelen ten aanzien van de onafhankelijkheid van vakbonden.

64.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie lezen dat praktijken die vakbonden onderdrukken eveneens een negatieve uitwerking hebben op het beoefenen van het recht op collectief onderhandelen en als gevolg ook op de cao-dekkingsgraad. Deze leden vragen wat voor maatregelen de regering wil nemen om vakbondsonderdrukking tegen te gaan.*

Vakbondsonderdrukking is onacceptabel. Een vrije uitoefening van het recht van vakvereniging en collectieve onderhandelingen is van grote waarde. Acties van vakbondsonderdrukking belemmeren de uitoefening van die rechten en zetten daarmee het stelsel van arbeidsverhoudingen onder druk. Als dit aan de orde is spoor ik sociale partners aan om hierover met elkaar in gesprek te gaan.

65.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen een bevestiging dat de Richtlijn onderschrijft dat het voor werknemers met atypische arbeids-overeenkomsten moeilijker is om zich als groep te organiseren en te onderhandelen over collectieve arbeidsovereenkomsten. Deze leden vragen welke arbeidsmarktmaatregelen de regering overweegt om de flexibele schil te verkleinen en zo de cao-dekkingsgraad te verhogen.*

<sup>53</sup> N. Jansen, R.D. Poelstra & E. Verhulp, 2022, «De onafhankelijkheid van vakorganisaties».

<sup>54</sup> N. Jansen, R.D. Poelstra & E. Verhulp, 2022, «De onafhankelijkheid van vakorganisaties».



In de overwegingen van de Richtlijn staat inderdaad dat het voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten moeilijker is om zich als groep te organiseren en te onderhandelen over collectieve arbeidsovereenkomsten.

Met het arbeidsmarktpakket zet de regering in om de arbeidsmarkt te hervormen en meer evenwicht op de arbeidsmarkt te bereiken.<sup>55</sup> Dit pakket van maatregelen zorgt ervoor dat mensen meer zekerheid krijgen over hun inkomen en hun rooster en dat zelfstandigen zich bij tegenslag beter beschermd weten. Tegelijkertijd leiden de maatregelen tot meer wendbaarheid voor ondernemers. Hierdoor wordt goed werkgeverschap aantrekkelijker en kunnen bedrijven makkelijker inspelen op veranderingen in hun omgeving. Door de regels voor flexibele arbeidskrachten te verbeteren, en te gaan handhaven op schijnzelfstandigheid, wordt ervoor gezorgd dat het aantrekkelijker wordt om werknemers direct in dienst te nemen en wordt het werk voor flexibele werknemers zekerder. Dit kan bevorderlijk zijn voor het collectief overleg over arbeidsvoorwaarden en de cao-dekkingsgraad.

Maatregelen ter verhoging van de cao-dekkingsgraad worden uitgewerkt in een actieplan. Daarbij zou kunnen worden gekeken naar het collectief overleg in relatie tot werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst.

66.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen de regering tevens of zij heeft overwogen om wettelijk te regelen dat vakbonden toegang tot de werkvloer krijgen. Toegang tot de werkvloer is onder meer van belang om de inzet voor de collectieve onderhandelingen te kunnen bepalen, tussentijds terug te koppelen over de voortgang en het onderhandelingsresultaat te bespreken. Deze leden vragen een bevestiging dat zowel de Richtlijn in de overwegingen alsook de Europese Commissie in het omzettingsrapport de toegang tot de werkvloer als maatregel om het recht op collectief onderhandelen onderschrijft.*

In zowel de overwegingen van de Richtlijn alsook het omzettingsrapport van de Europese Commissie staat dat het faciliteren van toegang van vakbonden tot werknemers een maatregel kan zijn die het recht op collectief onderhandelen onderschrijft. Tegelijkertijd is dit geen verplichting uit de Richtlijn. Dat wordt bevestigd in het omzettingsrapport. In Nederland kunnen afspraken over de toegang van vakbonden tot de werkvloer worden gemaakt in cao's. Uit feitelijk onderzoek dat vorig jaar naar uw Kamer is verstuurd blijkt dat in veel cao's ook afspraken worden gemaakt over de faciliteiten voor vakbondswerk.<sup>56</sup> De regering onderzoekt momenteel de mogelijkheden om de toegang tot de werkvloer beter en breder te waarborgen, waaronder ook het wettelijk waarborgen hiervan. De motie Kathmann<sup>57</sup> vroeg daar ook om. Naar verwachting wordt de Kamer daarover na de zomer nader te geïnformeerd.

67.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen hoe de regering van plan is om invulling te geven aan de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 4 te weten: a) het bevorderen van de opbouw en versterking van de capaciteit van de sociale partners om collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling, met name op sectoraal of bedrijfstakoverkoepelend niveau, te voeren; b) het stimuleren van constructieve, zinvolle en*

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 29 544, nr. 1176

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1218.

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2023/24, 25 883, nr. 469.

*zaakkundige loononderhandelingen tussen de sociale partners, op voet van gelijkheid, waarbij beide partijen toegang hebben tot de nodige informatie om hun taken met betrekking tot collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling uit te voeren; c) het nemen van maatregelen, waar nodig, om de uitoefening van het recht op collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling te beschermen alsook om werknemers en vakbondsvertegenwoordigers te beschermen tegen handelingen die hen discrimineren met betrekking tot hun werk op grond van het feit dat zij deelnemen of wensen deel te nemen aan collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling; d) met het oog op de bevordering van collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling, het nemen van maatregelen, waar nodig, om vakbonden en werkgeversorganisaties die deelnemen of wensen deel te nemen aan collectieve onderhandelingen te beschermen tegen elke inmenging door elkaar of door elkaars vertegenwoordigers of leden in hun oprichting, werking of bestuur.*

Artikel 4 van de Richtlijn gaat over de bevordering van collectieve onderhandelingen. De elementen a tot en met d uit dit artikel moeten eraan bijdragen dat de juiste omstandigheden aanwezig zijn voor effectieve collectieve onderhandelingen. Lidstaten kunnen zelf, met het oog op hun nationale wetgeving en praktijk, beoordelen of maatregelen op dat vlak nodig zijn.

De regering ziet dat het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming een lange traditie kent en sterk is ontwikkeld. De bevordering van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners komt tot stand via de relevante nationale wetgeving en volgt uit de tot stand gekomen praktijk. Dit is toegelicht in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting. Dat komt, in het kort, op het volgende neer.

Binnen het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming schept de wetgever het kader waarbinnen collectieve onderhandelingen kunnen verlopen. Sociale partners geven hier zelf invulling aan. Zij hebben vrijheid om samen (sectoraal) collectief te onderhandelen.

Er is daarnaast overleg tussen sociale partners onderling én tussen sociale partners en de overheid. Daarin is de Stichting van de Arbeid (StvdA) belangrijk. Binnen deze overlegstructuren vindt een continu gesprek plaats. Daarbinnen kan ook worden gesproken over zaken om collectieve onderhandelingen te bevorderen.

Daarnaast wordt met het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen door de overheid de totstandkoming van collectieve afspraken gestimuleerd.

Met het Nederlandse stelsel, zoals hierboven beschreven, is feitelijk al invulling gegeven aan de elementen a tot en met d uit artikel 4 van de Richtlijn. Binnen dit stelsel zijn de juiste omstandigheden aanwezig voor effectieve collectieve onderhandelingen. Tegelijkertijd blijft er continu aandacht voor verbeteringen in het stelsel van collectieve onderhandelingen. Zoals aangegeven in het antwoord bij vraag 61 ben ik gestart met een brede verkenning van mogelijke knelpunten in het cao/avv-stelsel.

68.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie merken op dat uit artikel 4.2 volgt dat er een actieplan gemaakt moet worden om de cao-dekkingsgraad te verhogen zodra deze onder de 80% ligt. In Nederland is dit het geval. Deze leden begrijpen niet waarom de regering wacht met het in gang zetten van het overleg met sociale partners om het actieplan op te*

*zetten. Deze leden vragen of het in de ogen van de regering reëel is dat de cao-dekkingsgraad ineens boven de 80% komt.*

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen tevens wanneer zij mogen verwachten dat dit actieplan afgerond is en hoe de regering van plan is om het proces om te komen tot een actieplan vorm te geven.*

Uit artikel 4.2 van de Richtlijn volgt dat lidstaten een actieplan opstellen als de cao-dekkingsgraad lager ligt dan 80%. Zij kunnen zelf kiezen hoe zij het (proces voor het) actieplan vormgeven.

Zo kan het kabinet samen met sociale partners een actieplan opstellen. Ook kunnen sociale partners het gezamenlijk oppakken. Vanuit de Richtlijn volgen er geen sancties als deze maatregelen niet leiden tot een verhoging van de cao-dekkingsgraad. Het actieplan moet eind 2025 gereed zijn. Dat is ruim een jaar na de implementatiedeadline van de Richtlijn.

Het kabinet streeft ernaar om eerst de implementatie af te ronden en daarna het actieplan. Voor het actieplan zijn al wel de eerste stappen gezet door het CBS de cao-dekkingsgraad te laten berekenen. Voor verschillende sectoren en sub-sectoren is in kaart gebracht wat de cao-dekkingsgraad is. Deze cijfers waren niet beschikbaar omdat een dergelijk onderzoek tot dusver niet was gedaan. Vast is komen te staan dat de dekkingsgraad voor 2022 ligt op 71,8%. Daarom zal Nederland een actieplan opstellen. De inzet is om dit samen met sociale partners te doen. Sociale partners zijn immers deskundig op het vlak van het cao-stelsel en een actieplan grijpt direct in op hun werkterrein. Hun betrokkenheid is van belang.

Over de vorm, inhoud en het proces van het actieplan zal het kabinet dan ook in overleg treden met sociale partners. De uitkomsten uit dit gezamenlijk overleg zullen aantonen wat verstandig en haalbaar is. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat dit tot resultaten zal gaan leiden. De inzet is om de gesprekken met sociale partners over het actieplan na de zomer te starten.

69.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is haar aanbestedingsbeleid aan te passen met het doel om bij te dragen aan een hogere cao-dekkingsgraad, zoals beoogd wordt in artikel 9 van de Richtlijn.*

Artikel 9 van de Richtlijn toereikende minimumlonen schept geen nieuwe verplichtingen ten aanzien van de Aanbestedingsrichtlijnen die in Nederland de Aanbestedingswet (Aw) zijn geïmplementeerd. Daarom wordt bij de implementatie van de Richtlijn aanvullend niets opgenomen in de huidige aanbestedingsregels. Wel hanteert het Rijk algemene inkoopvoorwaarden (ARVODI 2018) waarmee opdrachtnemers zich verplichten om zich te houden aan de CAO die op hen en de werknemers van toepassing is.

70.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie horen graag welke andere overheidsmaatregelen de regering wenst te nemen om het recht op collectief onderhandelen te versterken en om daarmee de cao-dekkingsgraad te verhogen.*

*De leden van de SGP-fractie vernemen graag een indicatie van mogelijke maatregelen in het actieplan. Waar zet de regering op in?*

Over mogelijke (overheids)maatregelen ter bevordering van het recht op collectief onderhandelen en verhoging van de cao-dekkingsgraad in het actieplan, kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan. Daarvoor wil het kabinet de uitkomsten van het overleg met sociale partners over het actieplan afwachten. Zie het antwoord bij vraag 68.

Tegelijkertijd is het onderhouden van het cao-stelsel, waar het recht op collectief onderhandelen en de cao-dekkingsgraad belangrijke pijlers in zijn, een proces wat continu aandacht vergt. Zo werkt het kabinet, met betrokkenheid van sociale partners, momenteel aan een brede verkenning van mogelijke knelpunten in het cao/avv-stelsel. Eventueel kunnen daaruit maatregelen voortvloeien om het cao-stelsel te versterken (zie het antwoord bij vraag 61).

71.

*Ten aanzien van de dekkingsgraad voor collectieve onderhandelingen lezen de leden van de **CDA-fractie** dat die volgens de Richtlijn op minimaal 80% moet liggen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was dat in Nederland in 2022 71%. Voor 2025 moet een actieplan worden vastgesteld, waarin oorzaken voor de daling in dekkingsgraad in beeld worden gebracht, en met sociale partners wordt bezien of, en zo ja welke, stappen nodig zijn om deze oorzaken aan te pakken. Deze leden vragen of de regering al een idee heeft wat de verklaring is voor de dalende trend in de dekkingsgraad, en of zij hierover al in overleg is getreden met sociale partners. Ook vragen zij wat het betekent dat met sociale partners wordt bezien «of, en zo ja welke» stappen nodig zijn om de oorzaken aan te pakken. Zij vragen of dit betekent dat Nederland geen stappen neemt, als regering en sociale partners daarvan niet de noodzaak zien.*

*De leden van de SGP-fractie vragen de regering inzicht te bieden in de stand van zaken van de oorzaken van de daling van de dekkingsgraad en het overleg met sociale partners.*

*Aanvullend vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe ver de regering is met het in beeld brengen van de oorzaken van de lage dekkingsgraad en de daling ervan?*

Het CBS-onderzoek naar de cao-dekkingsgraad laat een dalende trend zien in de cao-dekkingsgraad over de periode 2010–2022. Daarvoor kunnen verschillende verklaringen zijn. Te denken valt aan het feit dat de werkgelegenheid in sectoren zonder een cao hard is gegroeid ten opzichte van sectoren waar wel een cao is. Tegelijkertijd is er ook nog veel onduidelijk over de precieze oorzaken voor de daling van de cao-dekkingsgraad. Het is van belang om deze oorzaken in beeld te brengen. Deze analyse wil het kabinet maken samen met sociale partners. Zij zijn deskundig op het gebied van cao's. Eventuele vervolgstappen, zoals het vaststellen van maatregelen om tot oplossingen te komen, zullen dan ook met betrokkenheid van sociale partners worden genomen. De gesprekken hierover met sociale partners zal het kabinet nog gaan voeren. De inzet is om eerst de implementatie af te ronden en daarna het actieplan. Het streven is om de gesprekken met sociale partners over het actieplan na de zomer te starten.

72.

*De leden van de **SP-fractie** vragen wanneer de regering van plan is om stappen te zetten om tot een actieplan te komen voor het verhogen van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen, en wanneer de Tweede Kamer de resultaten van deze stappen kan verwachten. Deze leden vragen ook of er een aanpak van schijnzelfstandigheid onderzocht kan worden, zodat zelfstandigen zonder personeel die in de werkelijkheid medewerkers zijn ondersteund kunnen worden.*

Voor de stappen om tot een actieplan te komen zie het antwoord bij vraag 68.

Zoals ook is aangegeven in de voortgangsbrief Werken met en als zelfstandige(n)<sup>58</sup> werkt het kabinet aan herstel van de balans op de arbeidsmarkt en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendiger te maken. Om dit te bereiken, zet het kabinet in op een gelijk speelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Er worden dus al stappen ondernomen op dit punt.

73.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom ervoor is gekozen artikel 4 lid 2 van de Richtlijn niet te implementeren, maar wel uit te voeren.*

Artikel 4 lid 2 van de Richtlijn gaat over het actieplan dat lidstaten opstellen als de cao-dekkingsgraad lager ligt dan 80%. Dit artikel hoeft niet expliciet in de wet worden opgenomen. Het is geen recht waar personen of organisaties aanspraken aan kunnen ontlenen. Het volstaat om de verplichting, welke is gericht aan de lidstaat, op te nemen in de memorie van toelichting.

74.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat de minimale dekkingsgraad wordt gesteld op 80%. In eerdere versies van de Richtlijn was sprake van 70%. Wat is de reden en achtergrond van deze opwaartse bijstelling?*

In het Commissievoorstel stond dat lidstaten met een cao-dekking lager dan 70% een actieplan moeten opstellen ter bevordering van collectief onderhandelen. Tijdens de Raad WSB van 6 december 2021 stemde de Raad in met het opnemen van deze norm in de Algemene Oriëntatie<sup>59</sup>. Het Europees Parlement heeft ingezet op een dekking van 80%<sup>60</sup>. In juni 2022 is uw Kamer middels een Geannoteerde Agenda geïnformeerd over het voorlopig akkoord onder leiding van het Frans voorzitterschap, waarin reeds 80% als compromis was opgenomen.<sup>61</sup> In diezelfde Geannoteerde Agenda is toegelicht dat het Frans voorzitterschap mandaat vroeg om op (o.a.) dit punt concessies te doen aan het Europees Parlement. Nederland heeft hiermee ingestemd, en tegelijkertijd aan het Franse voorzitterschap verzocht om vast te houden aan de Raadspositie op voor Nederland andere belangrijke artikelen.

75.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat de Richtlijn voorschrijft dat wanneer de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder de drempel van de 80% komt, er een actieplan moet worden opgesteld om de dekkingsgraad te verhogen. Deze leden lezen voorts dat de huidige dekkingsgraad rond de 72% ligt en er dus nog veel nodig is om de drempel van 80% te halen. De acties die de regering omschrijft (in beeld brengen van de oorzaken en bezien of er stappen nodig zijn) achten deze leden vrij slap om op korte termijn grote veranderingen te verwachten. Deze leden hebben hierover enkele vragen. Welke doelstelling heeft de regering om op welk moment de dekkingsgraad van 80% te behalen?*

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 31 311, nr. 246

<sup>59</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325\\_NL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_NL.pdf). Zie een appreciatie van de Algemene Oriëntatie in Kamertukken II, 2021/22, 21 501-31, nr. 645.

<sup>60</sup> Een Nederlandstalige versie van het EP-rapport is te vinden op [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325\\_NL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_NL.pdf).

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 21 501-31, nr. 668.

*Welke deadline schrijft de Richtlijn hier voor? Hoe realistisch is het dat deze doelstelling gehaald wordt, gezien de beperkte acties die zijn omschreven?*

De richtlijn schrijft geen doelstelling voor. Dat is aan de lidstaten om te bepalen. Het actieplan moet een tijdslijn bevatten met concrete maatregelen om de cao-dekkingsgraad te verhogen. Het actieplan moet eind 2025 gereed zijn.

Het kabinet streeft ernaar om eerst de implementatie af te ronden en daarna het actieplan. De inzet van het kabinet is om samen met sociale partners te komen tot een actieplan. Het kabinet wil na de zomer in gesprek gaan met sociale partners over het actieplan. Na die gesprekken kan meer worden gezegd over de vorm en inhoud, alsmede de doelstellingen en deadlines van het actieplan. Het vaststellen van haalbare doelstellingen en deadlines kan niet zonder de input van sociale partners. Zie ook het antwoord bij vraag 68.

### 3.6 Overleg met sociale partners in Nederland

76.

*De leden van de **PvdA-GroenLinks-fractie** zijn verheugd dat de regering in gesprek treedt met sociale partners over dit onderwerp. Deze leden vragen naar een overzicht van de momenten waarop er overleg is geweest. Ook vragen deze leden welke overleggen er nog in de planning staan en wanneer de Kamer geïnformeerd wordt over de voortgang en uitkomsten van deze overleggen.*

In het kader van het implementatietraject heeft het kabinet veelvuldig gesproken met sociale partners in de Stichting van de Arbeid (StvdA). Ook zijn op verschillende momenten schriftelijke vragen van deze sociale partners beantwoord. Al met al is een zorgvuldig consultatieproces doorlopen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Hieronder volgt een overzicht van de momenten waarop er overleg is geweest over de implementatie van de Richtlijn. Dit betreft ook gesprekken die raken aan onderdelen van de richtlijn, zoals de evaluatie van de hoogte van het minimumloon (waarbij is gesproken over de referentiewaarden) en de uitwerking van de referentiewaarden.

| Datum             | Wie                     | Type overleg |
|-------------------|-------------------------|--------------|
| 14 februari 2023  | Wergroep StvdA          | Mondeling    |
| 28 maart 2023     | Wergroep StvdA          | Mondeling    |
| 19 april 2023     | Wergroep StvdA          | Schriftelijk |
| 10 mei 2023       | Regiegroep StvdA        | Mondeling    |
| 25 mei 2023       | Wergroep StvdA          | Schriftelijk |
| 30 mei 2023       | Wergroep StvdA          | Mondeling    |
| 7 juni 2023       | Regiegroep StvdA        | Mondeling    |
| 21 juni 2023      | Individueel overleg FNV | Mondeling    |
| 23 juni 2023      | Wergroep StvdA          | Mondeling    |
| 26 september 2023 | Wergroep StvdA          | Mondeling    |
| 20 oktober 2023   | Regiegroep StvdA        | Schriftelijk |
| 24 oktober 2023   | Wergroep StvdA          | Schriftelijk |

| Datum           | Wie              | Type overleg |
|-----------------|------------------|--------------|
| 1 november 2023 | Regiegroep StvdA | Mondeling    |
| 3 november 2023 | Werkgroep StvdA  | Mondeling    |
| 3 december 2023 | Regiegroep StvdA | Mondeling    |
| 3 juni 2024     | Werkgroep StvdA  | Mondeling    |
| 19 Juni 2024    | Werkgroep StvdA  | Mondeling    |
| 3 Juli 2024     | Regiegroep StvdA | Mondeling    |

77.

*De leden van de PvdA-GroenLinks-fractie vragen wat de sociale partners dusver vinden van de wetswijziging. Deze leden vragen daarnaast specifiek naar de referentiewaarden, de voorgestelde richting daarvan en hoe deze worden opgenomen in de wet.*

De standpunten van sociale partners over de implementatie van de richtlijn (en daarmee de beoogde wetswijzigingen) zijn weergegeven in paragraaf 7 van de memorie van toelichting (advies en consultatie). In de ministeriële regeling zal in de toelichting als gebruikelijk ook worden ingegaan op het standpunt van de sociale partners ten aanzien van die regeling. Dit proces loopt momenteel nog.

Voor de referentiewaarden zie het antwoord op vraag 9.

78.

*De leden van de **NSC-fractie** vinden het een gemiste kans dat er geen internetconsultatie is gehouden en dat alleen de sociale partners over dit wetsvoorstel zijn geconsulteerd. Zij lezen dat de consultatie met de vakbeweging moeizaam is verlopen en dat ook de FNV zich niet kan vinden in de beperkte implementatie en van is mening dat de Richtlijn ruimer geïnterpreteerd en geïmplementeerd had moeten worden. In de beslisnota wordt aangegeven dat het ministerie wel oog heeft voor de zorgpunten van de vakbond, maar dat deze niet passen binnen een zuivere implementatie van de richtlijn. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in lopende en nieuwe trajecten ingegaan zal worden op de zorgpunten van de FNV. Kan de regering aangeven wat deze zorgpunten precies zijn en een overzicht en tijdspad geven van de lopende en nieuwe trajecten? Kan tenslotte een toelichting gegeven worden op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel?*

De zorgpunten van de vakbeweging, waaronder FNV, zijn weergegeven in paragraaf 7 van de memorie van toelichting (advies en consultatie). Deze zorgpunten zien enerzijds op het recht op collectief onderhandelen en anderzijds op de referentiewaarden voor de toereikendheid van het wettelijk minimumloon. Deze zorgpunten worden geadresseerd in verschillende trajecten, binnen of parallel (buiten) de implementatie van de Richtlijn. Deze trajecten lopen inmiddels. Sociale partners zijn betrokken bij die trajecten.

Ten aanzien van het recht op collectief onderhandelen zijn sociale partners betrokken bij de brede verkenning van mogelijke knelpunten in het cao-avv stelsel. Dit project loopt parallel aan de implementatie (zie het antwoord bij vraag 61). Voor de referentiewaarden zijn sociale partners betrokken bij de invulling van de ministeriële regeling (zie het antwoord bij vraag 33).

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. Met onderhavig wetsvoorstel behoudt Nederland de vrijheid om zelf de hoogte van het wettelijk minimumloon te bepalen. Van een direct effect van het wetsvoorstel op de hoogte van het minimumloon is daarom geen sprake.

#### *4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)*

79.

*De leden van de **SGP-fractie** verzoeken de regering de administratieve lasten en regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel inzichtelijk te maken.*

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen de regeldruk. Dit is vastgesteld door het adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Dit is genoemd in de memorie van toelichting. Tevens zijn er geen administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel.

#### *5. Uitvoering, toezicht en handhaving*

80.

*De leden van de **NSC-fractie** vragen of de regering kan aangeven welke definitie voor armoede zij hanteert bij de uitwerking van dit wetsvoorstel. En hoe verhoudt deze definitie zich tot de verschillende definities voor armoede die door respectievelijk het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het CBS en het Nibud worden gehanteerd?*

In de uitwerking van dit wetsvoorstel hanteert de regering geen definitie voor armoede. Wel is er een raakvlak met armoede in de eerste beoogde indicatieve referentiewaarde. Die brengt het besteedbaar inkomen in beeld van voltijds werkende minimumloonverdieners als percentage van noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Die noodzakelijke kosten voor levensonderhoud vormen een ondergrens. De noodzakelijke kosten voor levensonderhoud komen overeen met de minimumvoorbeeldbegroting van het Nibud voor het betreffende type huishouden. De minimumvoorbeeldbegrotingen gaan uit van minimaal noodzakelijke kosten die huishoudens maken om mee te kunnen doen in de maatschappij.

#### *6. Financiële gevolgen*

81.

*De leden van de **NSC-fractie** vragen de regering naar de precieze impact van dit wetsvoorstel op de hoogte van het minimumloon en hoe zich dit verhoudt tot het borgen van bestaanszekerheid, waar het gaat om het bestaansminimum en de basisbehoefte.*

De Richtlijn stelt procedurele voorschriften. Die procedurele voorschriften worden met onderhavig wetsvoorstel omgezet in de Nederlandse wet. Met onderhavig wetsvoorstel behoudt Nederland de vrijheid om zelf de hoogte van het wettelijk minimumloon te bepalen. Van een direct effect van het wetsvoorstel op de hoogte van het minimumloon is daarom geen sprake.

Het doel van het wettelijk minimumloon is om werknemers een tegenprestatie voor in dienstbetrekking verrichte arbeid te verzekeren, die gezien de algehele welvaartssituatie als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Hiermee draagt het wettelijk minimumloon bij aan bestaanszekerheid. Naast het wettelijk minimumloon zijn er nog andere instrumenten die bijdragen aan bestaanszekerheid. Voor het garanderen van bestaanszekerheid in financiële zin denkt de regering in eerste instantie aan de Participatiewet. Daarnaast zijn er fiscale instrumenten en de



toeslagen die in belangrijke mate bijdragen aan het vergroten van bestaanszekerheid in financiële zin. Tot slot gaat bestaanszekerheid ook om mee kunnen doen op de arbeidsmarkt, om zeker werk, over toegang tot een goede, betaalbare woning, een veilige wijk en zorg voor je ouders.

82.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen in hoeverre bij de periodieke evaluatie van het minimumloon de effecten op de overheidsfinanciën worden meegewogen, vanwege de koppeling met de sociale verzekeringen en uitkeringen.*

In de periodieke evaluatie van de hoogte van het minimumloon worden effecten op de overheidsfinanciën niet meegenomen. Van effecten op de overheidsfinanciën is alleen sprake bij een beleidsmatige aanpassing van de hoogte van het minimumloon. Bij een voorstel voor zo'n beleidsmatige aanpassing wordt een raming van de budgettaire effecten meegenomen bij de uitwerking.<sup>62</sup>

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip

---

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij de Wet verhoging minimumloon 2024, die uw Kamer dit voorjaar behandeld heeft (Kamerstukken II 2023/24 36 488, nr. 3).