

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 juni 2024

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Implementatiewetgeving	2
3. Hoofdlijnen van het voorstel	4
3.1 Toepassingsgebied	4
3.2 De vaststelling van het minimumloon in Nederland en op grond van de Richtlijn	4
3.3 Bestaande variaties en inhoudingen op het wettelijk minimumloon	9
3.4 Toegang tot en bescherming van het recht op wettelijk minimumloon	12
3.5 Het Nederlandse systeem van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling	12
3.6 Overleg met sociale partners in Nederland	14
4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	15
5. Uitvoering, toezicht en handhaving	15
6. Financiële gevolgen	15
7. Advies en consultatie	15
8. Overgangsrecht en inwerkingtreding	15
9. Voorlichting	15
II. Artikelsgewijs	

I. Algemeen

1. Inleiding

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

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.

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.

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

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 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 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.

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?

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?

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.

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 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

tijdpad is voor nadere regelgeving en dergelijke, op basis van deze Richtlijn.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Toepassingsgebied

De leden van de **GroenLinks-PvdA-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 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.

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

De leden van de **GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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 huishoudsaldos.

In het verlengde daarvan vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-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 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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

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

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-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.

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

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?

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 weging 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 brancheniveau meegewogen kan worden.

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?

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

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?

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

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 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?

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?

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 hebben. Deze leden vragen of hervorming en uniformering van het toelagensysteem 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 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?

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?

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.

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. 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. 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.

De leden van de **SP-fractie** vragen of het huidig 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.

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

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.

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. 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?

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 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.

3.3 Bestaande variaties en inhoudingen op het wettelijk minimumloon

De leden van de **GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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)¹. 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.²

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

Voorts willen de leden van de GroenLinks-PvdA-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.

¹ 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>).

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

Ook zijn de leden van de GroenLinks-PvdA-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.

Daarnaast vinden de leden van de GroenLinks-PvdA-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 leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen de aanname dat werkenden 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.

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 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?

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 minimumlonen te introduceren». Tegelijkertijd lezen deze leden dat het minimumjeugdloon 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.³ 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.

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 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?

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?

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

³ 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).

regering voornemens om de eisen uit het Besluit minimumloon op dit punt aan te passen? Zo nee, waarom niet?

3.4 Toegang tot en bescherming van het recht op wettelijk minimumloon

De leden van de **GroenLinks-PvdA-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.

3.5 Het Nederlandse systeem van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling

De leden van de **GroenLinks-PvdA-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 GroenLinks-PvdA-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.

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

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-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 Verhulp⁴.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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

⁴ N. Jansen, R.D. Poelstra & E. Verhulp, 2022, «De onafhankelijkheid van vakorganisaties».

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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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 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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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 GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

De leden van de GroenLinks-PvdA-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.

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 **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.

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.

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?

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.

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

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

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?

3.6 Overleg met sociale partners in Nederland

De leden van de **GroenLinks-PvdA-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.

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

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?

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

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

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

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?

6. Financiële gevolgen

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 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.

7. Advies en consultatie

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

9. Voorlichting

De fungerend voorzitter van de commissie,
Léon de Jong

Adjunct-griffier van de commissie,
Van den Broek