

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 19 oktober 2022 is de EU-richtlijn 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (hierna: de Richtlijn) vastgesteld (Pb EU, 2022 L275/33)¹. De Richtlijn moet uiterlijk 15 november 2024 zijn omgezet in het Nederlandse rechtssysteem. Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn. Een transponeringstabel is opgenomen als bijlage. Bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.² In dit wetsvoorstel zijn dan ook geen andere regels opgenomen dan strikt noodzakelijk («zuivere implementatie»).

2. Implementatiewetgeving

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 convergentie³ bij te dragen en loonongelijkheid te verminderen, een kader voor minimumlonen te introduceren.*»⁴ Dit kader bestaat uit een reeks minimale vereisten die elke lidstaat moet helpen om ervoor te zorgen dat de nationaal bepaalde minimumlonen toereikend zijn en een brede dekking hebben. Daarbij worden nationale tradities en de autonomie van sociale partners gerespecteerd.

Lidstaten behouden de vrijheid om zelf de hoogte van het minimumloon te bepalen met een wettelijk minimumloon en/of door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten. De lidstaten houden bij het bepalen

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041&from=NL>

² Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Hiermee wordt beoogd dat tussen lidstaten meer sociale gelijkheid ontstaat en dit tegelijkertijd op een hoger niveau ligt.

⁴ Artikel 1 van de Richtlijn.

van de hoogte van het minimumloon rekening met sociaaleconomische omstandigheden en regionale en sectorale verschillen. De Richtlijn schrijft voor dat bij de vaststelling en (eventuele) aanpassing van het wettelijk minimumloon naar een aantal criteria wordt gekeken en regelt dat lidstaten indicatieve referentiewaarden moeten gebruiken als richtsnoer voor de beoordeling van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon (paragraaf 3.2 van deze toelichting). Inhoudingen en variaties op het wettelijk minimumloon zijn toegestaan indien deze niet-discriminerend zijn en voldoen aan het evenredigheidsbeginsel (paragraaf 3.3 van deze toelichting).

In de Richtlijn wordt ook ingegaan op toezicht en handhaving voor doeltreffende toegang van werknemers tot minimumlonen (paragraaf 3.4 van deze toelichting).

De Richtlijn heeft daarnaast tot doel de collectieve onderhandelingen over loonvaststelling te bevorderen. In lidstaten waar minder dan 80% van de werknemers onder een collectieve arbeidsovereenkomst vallen, wordt, ongeacht het hebben van een wettelijk minimumloon of niet, gevraagd om een actieplan op te stellen in samenwerking met sociale partners om collectieve onderhandelingen te bevorderen (paragraaf 3.5 van deze toelichting).

In de Richtlijn is het uitgangspunt dat sociale partners bij het vaststellen en aanpassen van wettelijke minimumlonen en bij het bevorderen van collectieve onderhandelingen worden betrokken (paragraaf 3.6 van deze toelichting).

Uitgangspunten van de implementatie

Bij de implementatie is gekozen voor een zuivere implementatie, in navolging van staand kabinetsbeleid (Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Richtlijn maakt onderscheid tussen lidstaten met een wettelijk minimumloon en landen die geen wettelijk minimumloon kennen en waarbij de minimumlonen worden vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten. Omdat Nederland een wettelijk minimumloon kent, wordt in deze toelichting niet ingegaan op verplichtingen in de Richtlijn die specifiek gelden voor lidstaten zonder wettelijk minimumloon.

De Richtlijn bevat bepalingen die op dit moment geen onderdeel uitmaken van het bestaande recht. Dit wetsvoorstel bevat daarom de bepalingen die bij wet moeten worden geïmplementeerd. Deze bepalingen worden geïmplementeerd door wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: WML). De Richtlijn bevat daarnaast veel elementen die in Nederland al deel uitmaken van de bestaande praktijk. In deze toelichting wordt uitgelegd hoe deze praktijk er in Nederland uitziet.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Toepassingsgebied

De Richtlijn is van toepassing op werknemers met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding zoals vastgesteld in de in elke lidstaat geldende wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten of praktijk,

rekening houdend met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.⁵

De WML heeft een ruime reikwijdte en voldoet hiermee aan het toepassingsgebied van de Richtlijn. Op grond van de WML heeft allereerst de werknemer jegens zijn werkgever aanspraak op het minimumloon en de minimumvakantiebijslag voor de arbeid die hij in dienstbetrekking verricht. Onder dienstbetrekking wordt verstaan de dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.⁶ Onder dienstbetrekking wordt daarnaast verstaan de arbeidsverhouding van degene die krachtens overeenkomst van opdracht geregeld bemiddeling verleent (de bemiddelingsovereenkomst).⁷ Met ingang van 1 januari 2018 is de reikwijdte van de WML bovendien uitgebreid⁸. De aanleiding voor deze uitbreiding van de WML was de kwetsbare positie van opdrachtnemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan wie het recht op het wettelijk minimumloon niet toekwam door de aard van hun contractuele relatie. Met de uitbreiding van de WML is deze groep onder de werkingssfeer van de WML gebracht.⁹ Onder dienstbetrekking in de zin van de WML valt sinds de uitbreiding van de WML namelijk ook: de arbeidsverhouding van degene die op basis van een overeenkomst, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid tegen beloning verricht, tenzij deze arbeid wordt verricht in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep. Het kan hierbij gaan om een overeenkomst van opdracht (artikel 7:400 van het Burgerlijk Wetboek)¹⁰ of een andere overeenkomst dan een overeenkomst van opdracht¹¹, zoals bijvoorbeeld een vervoersovereenkomst of een overeenkomst tot aanneming van werk.¹²

Zeevarenden

Artikel 1, vijfde lid, van de Richtlijn schrijft voor dat hoofdstuk II van de Richtlijn, inzake wettelijke minimumlonen, **niet** van toepassing is op handelingen waarmee een lidstaat uitvoering geeft aan maatregelen inzake minimumlonen voor zeevarenden die op gezette tijden worden vastgesteld door het paritair comité voor de zeevaart of een andere door de Raad van Beheer van het Internationaal Arbeidsbureau gemachtigde instantie. Overweging 20 van Richtlijn licht toe dat dit het geval is vanwege de specifieke aard van dergelijke procedures,¹³ waarbij deze handelingen geen afbreuk mogen doen aan de vrije collectieve onderhandelingen tussen reders of hun organisaties enerzijds en organisaties van zeevarenden anderzijds. Volgens de Richtlijn laten dergelijke handelingen namelijk het recht op collectieve onderhandelingen en de mogelijkheid om hogere minimumlonen vast te stellen onverlet. Voor de Nederlandse situatie heeft artikel 1, vijfde lid, van de Richtlijn geen relevantie nu er geen sprake is van dergelijke handelingen door Nederland, maar de loonvorming in de maritieme sector in Nederland doorgaans plaatsvindt door middel van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners – een praktijk waarnaar wordt verwezen in overweging 20 van de richtlijn. Onder bepaalde omstandigheden kan de WML als zodanig van toepassing zijn op werkzaamheden in de maritieme sector, meer in het bijzonder op

⁵ Artikel 2 van de Richtlijn.

⁶ Artikel 2, eerste lid, van de WML.

⁷ Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de WML.

⁸ Stb. 2017, 290.

⁹ Stb. 2017, 359, p. 3.

¹⁰ Artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van de WML.

¹¹ Artikel 1a van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

¹² Stb. 2017, 359, p. 4.

¹³ Overeenkomstig het Maritiem Arbeidsverdrag (2006) van de IAO.

zeevarenden aan boord van zeeschepen.¹⁴ In die gevallen geldt het Nederlandse wettelijke minimumloon ingevolge de WML. De bepalingen uit hoofdstuk II van de Richtlijn werken daarmee – in een dergelijke specifieke situatie – wel door. Artikel 1, vijfde lid, van de Richtlijn staat hier niet aan in de weg.

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

De Richtlijn schrijft procedures voor die van toepassing moeten zijn bij het vaststellen en/of (eventuele) aanpassing van het wettelijk minimumloon. Nederland heeft een wettelijk minimumloon (hierna minimumloon), geregeld in de WML. In de WML zijn verschillende bepalingen opgenomen die de vaststelling (of aanpassing) van het minimumloon regelen. Uitgangspunt van de WML is dat de algemene welvaartsontwikkeling zo mogelijk ook tot uitdrukking komt in de lonen van werknemers met een minimumloon en de uitkeringen van uitkeringsgerechtigden (dat laatste via koppeling van de hoogte van de uitkeringen aan het minimumloon).

In artikel 14 van de WML is beschreven op welke wijzen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de hoogte van het minimumloon in Nederland kan herzien.

Hierbij kent de WML drie gronden voor vaststelling van het minimumloon:

1. Periodieke (halfjaarlijkse) indexatie¹⁵;
2. Aanpassing van het minimumloon in het geval van bovenmatige loonontwikkeling¹⁶; en
3. In geval van omstandigheden die een bijzondere wijziging van het minimumloon wenselijk maken.¹⁷

De periodieke indexatie vindt op grond van de systematiek van de WML in beginsel «automatisch» halfjaarlijks plaats. De ene indexatie vindt plaats met ingang van 1 januari. De andere indexatie vindt plaats met ingang van 1 juli. Het percentage waarmee het bedrag van het minimumloon wordt geïndexeerd wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde ontwikkeling van de lonen die worden afgesproken in collectieve arbeidsovereenkomsten (contractloonontwikkeling). Dit proces is omschreven in artikel 14, eerste tot en met derde lid, van de WML.

Aanpassing van het minimumloon in het geval van een bovenmatige loonontwikkeling is mogelijk indien er sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht dan wel van een zodanige volumeontwikkeling in de socialezekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is.

Tenminste om de vier jaar wordt nagegaan of omstandigheden aanwezig zijn die een bijzondere wijziging van het minimumloon wenselijk maken. Een eventuele bijzondere wijziging van het minimumloon kan volgen na uitvoering van de vierjaarlijkse evaluatie, in lijn met de in de wet genoemde periode. Een voorafgaande uitgevoerde evaluatie is evenwel

¹⁴ Zie artikel 4, tweede en vierde lid, van de Wet minimumloon, en ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1235.

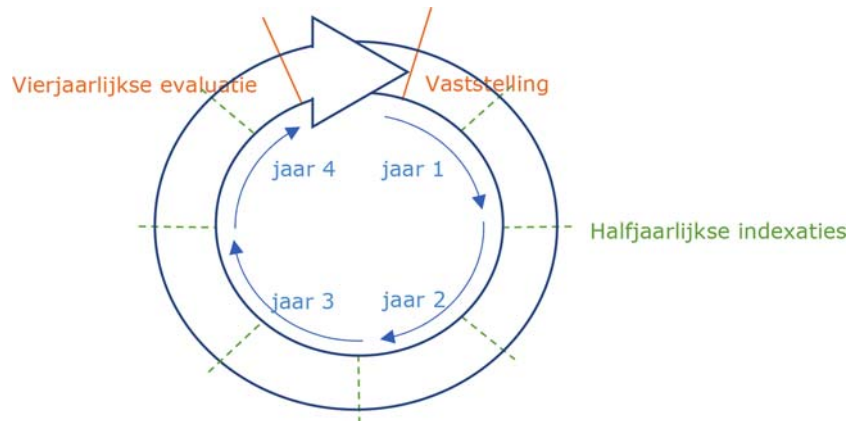
¹⁵ Artikel 14, eerste tot en met derde lid, van de WML.

¹⁶ Artikel 14, vijfde lid, van de WML.

¹⁷ Artikel 14, dertiende lid, van de WML.

geen strikte voorwaarde. De totale cyclus van vaststelling van de hoogte van het minimumloon is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.

Schematische weergave van de cyclus van vaststelling van de hoogte van het wettelijk minimumloon.



Het bovenstaande figuur is een schematische weergave van het proces van de vierjaarlijkse beoordeling/evaluatie van het minimumloon, waarvan de beoordeling of een aanpassing (beleidsmatige vaststelling) van het minimumloon nodig is, onderdeel is. Uit het schema blijkt dat sociale partners gedurende dit proces betrokken zijn. De evaluatie van het minimumloon – waarbij de criteria, bedoeld in artikel 14, zestiende lid, worden toegepast en indicatieve referentiewaarden worden gebruikt als richtsnoer voor de beoordeling van de toereikendheid van het minimumloon – wordt besproken met sociale partners en in dat kader ontvangen zij relevante informatie. De sociale partners krijgen de gelegenheid om te reageren op de evaluatie. Sociale partners kunnen daarbij hun zienswijzen kenbaar maken ten aanzien van wat een toereikend wettelijk minimumloon is. Deze zienswijzen worden onder de aandacht gebracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op deze manier worden sociale partners ook betrokken bij de besluitvorming door de Minister over de vaststelling van het wettelijk minimumloon. Een voorgenomen besluit tot verhoging van het minimumloon wordt vervolgens besproken met sociale partners. Indien de Minister van SZW besluit het minimumloon niet bijzonder te verhogen, zal ook dit besluit worden besproken met sociale partners. Dit teneinde recht te doen aan de betrokkenheid van sociale partners bij de vaststelling van het minimumloon zoals de Richtlijn voorschrijft.

Per 1 januari 2023 is voor het eerst sinds de invoering van het minimumloon in 1969 gebruikgemaakt van de mogelijkheid een bijzondere verhoging van het minimumloon door te voeren. De belangrijkste reden voor deze bijzondere wijziging was de uitzonderlijk hoge inflatie in het jaar 2022.¹⁸ De bijzondere verhoging was 8,05%, en inclusief de reguliere indexatie steeg het minimumloon per 1 januari 2023 met 10,15% (ten opzichte van juli 2022).

In artikel 5 van de Richtlijn zijn procedures opgenomen die de lidstaten moeten toepassen bij het vaststellen en/of (eventueel) aanpassen van een minimumloon. Dit artikel heeft geen gevolgen voor de nationale bevoegdheid van lidstaten om de hoogte van het minimumloon vast te stellen, maar schrijft criteria voor over de wijze waarop dit (ten minste) dient te gebeuren. Deze criteria dienen eraan bij te dragen dat in de

¹⁸ Stb. 2022, 381.

lidstaten een toereikend minimumloon wordt vastgesteld. De Richtlijn schetst daarbij kwantitatieve criteria die dienen om de hoogte van het minimumloon te bepalen en procedurele voorschriften.

De Richtlijn maakt onderscheid tussen de verschillende wijzen van vaststelling van het minimumloon. De kwantitatieve criteria en procedurele voorschriften van de Richtlijn zien in de Nederlandse context op de «beleidsmatige» vaststellingen (nummers 2 en 3 hierboven). De periodieke (halfjaarlijkse) indexatie is in de context van de Richtlijn een automatisch indexeringsmechanisme en kan op basis van de Richtlijn worden gehandhaafd, mits deze op basis van passende criteria en in overeenstemming met wetgeving wordt vastgesteld en deze niet leidt tot een verlaging van het minimumloon.¹⁹ De indexatiebepaling is in Nederland wettelijk geregeld met een passend criterium, namelijk de gemiddelde contractloonontwikkeling. Verlaging van het minimumloon op basis van de indexatiebepalingen is in de WML uitgesloten.²⁰ De Nederlandse indexatiebepaling van het minimumloon kan met inachtneming van de Richtlijn onveranderd worden gehandhaafd.

Kwantitatieve criteria

De Richtlijn schrijft een aantal kwantitatieve criteria voor die ten minste dienen te worden gebruikt bij het vaststellen van het minimumloon. In artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn zijn de volgende opgenomen:

- a) de koopkracht van de wettelijke minimumlonen, rekening houdend met de kosten voor levensonderhoud;
- b) het algemene niveau van de lonen en de verdeling ervan;
- c) het groeipercentage van de lonen; en
- d) nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.

Deze kwantitatieve criteria sluiten deels aan bij de criteria die tot op heden zijn gebruikt bij de huidige evaluatiepraktijk, die onderdeel is van de huidige vaststellingsprocedure van het minimumloon.²¹ In het onderhavige wetsvoorstel wordt in het voorgestelde artikel 14, zestiende lid, van de WML geregeld dat deze criteria worden gehanteerd bij de vierjaarlijkse evaluatie van het minimumloon.

In de WML wordt een delegatiegrondslag geregeld om bij of krachtens amvb aanvullende criteria voor te schrijven voor de evaluatie van het minimumloon (het voorgestelde artikel 14, zeventiende lid, van de WML). Dit biedt de mogelijkheid om in de toekomst ook andere statistieken te gebruiken voor invulling van de criteria en/of indien er nieuwe relevante statistieken of nieuwe criteria beschikbaar komen om hoogte van het minimumloon te beoordelen.

(a) Koopkracht

In de laatste evaluatie van het minimumloon (periode 2011–2018)²² is meegewogen hoe de koopkracht van enkele voorbeeldhuishoudens op minimumloonniveau zich heeft ontwikkeld. Hierbij worden aanvullende inkomensvoorzieningen (bijvoorbeeld toeslagen) en de inflatie meegenomen bij de vaststelling van de (gewijzigde) koopkracht. Criterium a) vraagt aanvullend rekening te houden met de kosten van levensonderhoud. In de koopkrachtontwikkeling zitten (via de inflatie) de kosten

¹⁹ Artikel 5, derde lid, van de Richtlijn.

²⁰ Op basis van artikel 14, vierde lid, van de WML wordt, indien de indexatie zou leiden tot verlaging van het minimumloon, het minimumloon ongewijzigd vastgesteld.

²¹ Artikel 14, dertiende lid, van de WML.

²² Kamerstukken II, 2019/20 29 544, nr. 968

van levensonderhoud impliciet besloten. Hiermee is er zicht op de koopkrachtontwikkeling van huishoudens met een minimumloon. Hierbij is ook gekeken naar de ontwikkeling van de koopkracht van andere voorbeeldhuishoudens, zonder minimumloon. Deze trendanalyse geeft echter geen zicht op of, en in hoeverre, minimumloonverdieners voldoende bestedingsruimte hebben voor noodzakelijk kosten voor het levensonderhoud. Dat zicht ontstaat wel op het moment dat de hoogte van het minimumloon wordt afgezet tegen referentiewaarden, zoals de Richtlijn ook voorschrijft. Op die referentiewaarden wordt hieronder verder ingegaan.

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. Denk bijvoorbeeld aan 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.

(b) Niveau van de lonen

(c) Groeipercantage van de lonen

Het niveau van de lonen en het groeipercantage (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.

In de laatste evaluatie is de ontwikkeling van het minimumloon vergeleken met de gemiddelde contractloonstijging en de gemiddelde feitelijke loonontwikkeling. Hierbij is zowel een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van de cao-loonontwikkeling als de feitelijke lonen (gemeten als gemiddelde bruto lonen). Deze praktijk sluit aan bij criterium c. Daarbij maakt de reguliere indexatie systematiek dat het minimumloon, zonder verdere aanpassingen, de contractlonen volgt.

(d) Productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen

De nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn (criterium d) zijn geen onderdeel geweest van de eerdere evaluaties van het minimumloon en waren daarmee geen direct onderdeel van de vaststelling van het minimumloon in de afgelopen perioden. Wel is dit impliciet gewogen bij het vaststellen van het minimumloon. De gemiddelde ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit komt namelijk impliciet tot uitdrukking in de gemiddelde contractloonontwikkeling. De verwachting is immers dat een stijgende arbeidsproductiviteit (net als een stijgend consumentenprijsniveau) leidt tot een hogere looneis van werknemers en zo onderdeel is van de loonvormingsonderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. De Richtlijn vraagt echter om de arbeidsproductiviteit expliciet mee te nemen in toekomstige evaluaties. Om dit expliciet in beeld te brengen en aan dit criterium invulling te geven

zal in toekomstige evaluaties de hoogte en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in kaart worden gebracht.

Indicatieve referentiewaarden

Naast bovenstaande kwantitatieve criteria schrijft artikel 5, vierde lid, van de Richtlijn voor om de toereikendheid van het minimumloon in beeld te brengen door middel van «indicatieve referentiewaarden». In het onderhavige wetsvoorstel wordt dit voorschrift verankerd in het voorgestelde artikel 14, zestiende lid, onderdeel b, van de WML.

In de evaluaties van het minimumloon is de hoogte van het minimumloon tot op heden niet afgezet tegen referentiewaarden. In nog uit te voeren evaluaties zullen wel referentiewaarden gehanteerd worden. Een mogelijkheid is om bestaande referentiewaarden te gebruiken zoals het niet-veel-maar-toereikend criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau en/of gebruik te maken van een voorbeeldbegroting voor specifieke huishoudens, zoals het Nibud deze opstelt. Een andere mogelijkheid is om nieuwe referentiewaarden te definiëren. Concrete invulling van de indicatieve referentiewaarden gebeurt, na overleg met sociale partners, in een ministeriële regeling. Hiermee worden de indicatieve referentiewaarden onderdeel van «beleidsmatige» vaststellingen van het minimumloon (dat wil zeggen bij vaststelling anders dan de periodieke indexatie).

Bij het vastleggen van indicatieve referentiewaarden in voornoemde ministeriële regeling zal aandacht worden besteed aan onder andere:

- de noodzaak dat werken loont;
- de mate waarin minimumloonverdieners delen in de algemene welvaartsontwikkeling; en
- arbeidsmarkteffecten van eventuele aanpassingen van het wettelijk minimumloon.

In de Richtlijn zijn als voorbeelden van referentiewaarden genoemd «60% van het mediane brutoloon en 50% van het gemiddelde brutoloon». Naar het oordeel van de regering vormt het vergelijken van brutolonen mogelijk niet de meest passende maatstaf om de toereikendheid van het minimumloon te beoordelen. Als gevolg van herverdeling via de fiscaliteit en middels toeslagen kan immers eens substantieel verschil bestaan tussen brutolonen en hetgeen minimumloonverdieners in de praktijk te besteden hebben. Een vergelijking van brutoloonniveaus geeft in de Nederlandse context zo vooral informatie over de scheefheid van de primaire loonverdeling. Een wellicht meer passende maatstaf is in de ogen van de regering de verhouding tussen enerzijds het inkomen van een minimumloonverdiener (na belastingen en inclusief toeslagen) en anderzijds de noodzakelijke kosten van levensonderhoud die dezelfde minimumloonverdiener onder normale omstandigheden te dragen heeft.

In het algemeen vindt bij een «beleidsmatige» vaststelling van de hoogte van het minimumloon een holistische weging plaats, waarbij diverse (genoemde) criteria deze ondersteunen. De Richtlijn geeft ook geen gewicht aan de verschillende kwantitatieve criteria, maar stelt enkel dat deze dienen te worden gebruikt, waarbij aanvullende criteria ook mogelijk zijn. Hierbij ligt deze weging, zoals vastgelegd in de WML, in beginsel bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 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. Dat dit nuttig is onderschrijft de Richtlijn ook.

Artikel 5, vijfde lid, van de Richtlijn schrijft voor dat het minimumloon ten minste om de twee jaar regelmatig en tijdig wordt aangepast. Voor lidstaten met een automatisch indexeringsmechanisme biedt de Richtlijn ruimte om het minimumloon ten minste elke vier jaar aan te passen. Zoals hierboven beschreven wordt op dit moment in Nederland het minimumloon wettelijk elk halfjaar geïndexeerd met de gemiddelde contractloonontwikkeling en kan deze indexering onder de Richtlijn onveranderd gehandhaafd blijven.²³ In de WML is daarnaast een verplichting opgenomen om vierjaarlijks na te gaan of er omstandigheden zijn die een bijzondere wijziging wenselijk maken. In de praktijk resulteert dat in een vierjaarlijkse evaluatie²⁴, waarin wordt gekeken of er omstandigheden zijn die een bijzondere wijziging van het minimumloon wenselijk maken.²⁵ Deze periode (van ten hoogste vier jaar) sluit aan bij de Richtlijn, waardoor de WML in overeenstemming is met deze procedurele voorschriften uit de Richtlijn.

De procedurele voorschriften in de Richtlijn die zien op de betrokkenheid van sociale partners bij de vaststelling en aanpassing van het minimumloon worden toegelicht in paragraaf 3.6.

3.3 Bestaande variaties en inhoudingen op het wettelijk minimumloon

Het is de bevoegdheid van de lidstaten om het minimumloon vast te stellen en variaties daarvan en inhoudingen daarop toe te staan. Wel moeten lidstaten ervoor zorgen dat die variaties en inhoudingen in overeenstemming zijn met het non-discriminatie- en het evenredigheidsbeginsel, waarbij het laatste het nastreven van een legitiem doel omvat.²⁶

De variaties en inhoudingen die in Nederland bestaan voldoen aan de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid. Hieronder wordt eerst voor de variaties en vervolgens voor de inhoudingen toegelicht waarom deze voldoen aan de vanuit artikel 6 van de Richtlijn toegestane variaties en inhoudingen.

3.3.1 Variaties in de WML

Nederland kent twee variaties in de WML en één variatie vanuit de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) op de WML. In de WML gaat het om het wettelijk minimumjeugdloon en de variatie voor de beroepsbegeleidende leerweg. In de Wajong betreft het de variatie voor het instrument loondispensatie bij verminderde arbeidsprestatie wegens ziekte of gebrek.

Voor deze variaties geldt dat zij (in)direct onderscheid op grond van leeftijd tot gevolg hebben. Verschillen in behandeling op grond van leeftijd vormen geen discriminatie indien:

- a) Zij 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,

²³ Artikel 14 van de WML.

²⁴ Artikel 14, dertiende lid, van de WML. De meest recente evaluatie is beschikbaar via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-58e4d511-0d19-41e3-9f78-f7e33502654e/1/pdf/Evaluatie%20wettelijk%20minimumloon%202011-2018.pdf>.

²⁵ Op grond van artikel 14, achtste en dertiende, lid van de WML.

²⁶ Artikel 6 van de Richtlijn.

- b) de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.²⁷

Wettelijk minimumjeugdloon (WMJL)

Ten eerste geldt er een minimumjeugdloon voor jongeren in de leeftijd van 15 tot 21 jaar.²⁸ Het doel van het minimumjeugdloon is 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 leeftijd van 21 jaar betreden veel jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt wat hun kansen op de arbeidsmarkt bij toetreding vergroot en bijdraagt aan hun verdere loopbaan.

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. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft aangetoond dat er een sterk causaal verband is tussen de hoogte van het minimumjeugdloon en de werkgelegenheid onder jongeren.²⁹ Wanneer het wettelijk minimumjeugdloon op een hoog niveau wordt vastgesteld, is het voor jongeren minder aantrekkelijk om scholing te (blijven) volgen. Tevens zal de werkgelegenheid voor jongeren naar verwachting afnemen omdat de loonkosten voor sommige werkgevers te hoog worden om bepaald werk te verschaffen. Afschaffing van het wettelijk minimumjeugdloon zou volgens onderzoek van het CPB in 2020 leiden tot een forse afname van de werkgelegenheid van 20% voor jongeren onder de 21 jaar en een (lichte) daling van de opleidingsgraad.³⁰ Bovendien schrijft het CPB dat het positieve effect bij afschaffing van het wettelijk minimumjeugdloon op de vermindering van armoede bij jongeren tot 20 jaar beperkt is.³¹

Bij het vaststellen van de hoogte van de minimumjeugdloonstaffel heeft de Nederlandse regering overwogen dat jongeren tot 18 jaar verplicht zijn een startkwalificatie³² te behalen, waarbij de jongeren tot 16 jaar leerplichtig zijn.³³ Hierdoor is er voor deze groep de prikkel om succesvol een opleiding af te ronden. 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.³⁴

De leeftijd waarop men recht heeft op het minimumloon voor een volwassene is in 2017 en 2019 stapsgewijs verlaagd naar respectievelijk 22 en 21 jaar. De leeftijd van 21 jaar sluit beter aan bij de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden en valt tevens samen met het einde van de onderhoudsplicht van ouders.³⁵ Ook is de leeftijds-

²⁷ Artikel 6, eerste lid, 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.

²⁸ Artikel 2 van het Besluit minimumjeugdloon.

²⁹ Centraal Planbureau (2020), Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (cpb.nl), blz. 19; Centraal Planbureau (2015), Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, Den Haag. Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29 544, nr. 680.

³⁰ Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (cpb.nl) Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (cpb.nl), blz. 19.

³¹ Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (cpb.nl), blz. 19.

³² Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger). Zie voor meer informatie: Leerplicht en kwalificatieplicht | Leerplicht | Rijksoverheid.nl.

³³ Artikelen 3 en 4b van de Leerplichtwet.

³⁴ Kamerstuk 34 573, nr. 3, p. 11.

³⁵ Zie artikel 1:395a van het Burgerlijk Wetboek.

grens van 21 jaar minder afwijkend in internationaal perspectief.³⁶ De minimumjeugdloonstaffel van 18, 19 en 20 jaar is vervolgens aangepast zodat deze geleidelijk opbouwt naar het wettelijk minimumloon vanaf 21 jaar. Daarmee is het risico beperkt dat door de aanpassing van de leeftijdsgrens verschillen in loonkosten bij de verschillende leeftijden een rol spelen bij werkgevers bij het aannemen van personeel zoals bleek uit eerder onderzoek.³⁷ Een verdere verlaging van de leeftijdsgrens zou leiden tot circa 10% werkgelegenheidsverlies onder jongeren, becijferde het CPB. Ook zou dit kunnen leiden tot een lichte daling van de opleidingsgraad.^{38, 39}

De eerste evaluatie in 2018 van de scholings- en werkgelegenheidseffecten van de verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 wees uit dat er voor 18- tot en met 22-jarige jongeren in de eerste negen maanden na de verhoging niet of nauwelijks invloed is geweest op hun arbeidsparticipatie. Dat er vrijwel geen effect is gevonden op de werkgelegenheid kan volgens SEO het gevolg zijn van compensatiemaatregelen. Werkgevers werden namelijk gedeeltelijk gecompenseerd voor de stijging van de loonkosten door het jeugd lage-inkomensvoordeel (Jeugd-LIV) voor 18- tot en met 21-jarigen en het lage-inkomensvoordeel (LIV) voor 22-jarigen. De onderwijsdeelname van 18- tot en met 22-jarigen is licht gedaald als gevolg van de verhoging van het minimumjeugdloon. De scholingsdeelname van 18- tot en met 22-jarige jongeren is als gevolg van de stijging van het minimumjeugdloon gedaald. Het effect is beperkt, namelijk minder dan 0,5 procent van de jongeren die geen onderwijs meer volgen. Het aandeel 18- en 19-jarigen dat geen onderwijs volgt en ook geen werk heeft is ook gedaald. Dat wijst erop dat werken waarschijnlijk aantrekkelijker is geworden, concludeert SEO.⁴⁰

Een vervolgevaluatie-onderzoek van SEO in 2019 na de tweede verhoging van het minimumjeugdloon in 2019 vond in de eerste 8 maanden na de tweede verhoging geen werkgelegenheidseffecten en geen verandering in de scholingsdeelname. SEO constateerde wel dat er door de verhoging meer jongeren het WML zijn gaan verdienen en dat voor deze groepen jongeren er mogelijk meer risico op baanverlies zal zijn tijdens een economische neergang omdat werkgevers geen bewegingsruimte hebben om jongeren uit deze leeftijdsgroepen aan te nemen tegen een lager loon (of de lonen van huidige werknemers te verlagen) om zo in te springen op vraaguitval. Werkgevers kunnen er mogelijk voor kiezen om goedkopere vormen van arbeid (waaronder zzp'ers of jongeren uit een lagere leeftijdsgroep) in te zetten. Dat zorgt mogelijk voor een groter risico op werkloosheid voor deze groep jongeren en kan hen er toe 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.⁴¹

³⁶ Memorie van toelichting van het Besluit 14 juni 2017 tot aanpassing van de minimumjeugdloonregeling.stb-2017-270.pdf (officielebekendmakingen.nl)

³⁷ Kabátek, J. (2015), Happy birthday, you're fired! The effects of age-dependent minimum wage on youth employment flows in The Netherlands, IZA DP No.9528.

³⁸ Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (cpb.nl), blz. 19.

³⁹ Bedragen minimumloon 2023 | Minimumloon | Rijksoverheid.nl

⁴⁰ SEO (2018), Verkenning effecten aanpassing jeugdloon, Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon – SEO Economisch Onderzoek, blz. 1–19.

⁴¹ SEO (2019), Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019, pdf (overheid.nl), blz. 7–26.

Een tweede variatie op het wettelijk minimumloon betreft de uitzonderingsbepaling voor leerwerkplekken in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).⁴² Dit geldt voor studenten tot 21 jaar in het mbo die als onderdeel van hun opleiding relevante werkervaring opdoen bij een leerbaan. Zij ontvangen een aangepaste beloning naar de bbl-staffel. De leerbanen spelen een belangrijke rol bij een succesvolle start op de arbeidsmarkt van jongeren die kennis en vaardigheden met name in de beroepspraktijk ontwikkelen.

Studenten in de bbl ontvangen een variatie op het WML⁴³ omdat zij nog in opleiding zijn en tijdens hun opleiding ervaring op de werkvloer opdoen. Een bbl-opleiding is een variant waar leren en werken samengaan, waardoor een variatie gerechtvaardigd is.⁴⁴ De variatie borgt dat werkgevers bereid zijn om opleidingsplekken aan te bieden en tijd en aandacht te besteden aan de opleiding van studenten. Te hoge loonkosten zouden het aanbod aan leerwerkplekken kunnen beperken. Omdat dit een onwenselijk effect zou geven heeft de regering in 2017 besloten de staffel van de bbl niet aan te passen aan de aanpassing van het minimumjeugdloon.⁴⁵ Evaluatie-onderzoek van SEO in 2018 en 2019 wees uit dat de deelname aan bbl-opleidingen niet is veranderd als gevolg van de verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 in 2019.^{46 47} Op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het Nibud in 2020 onderzoek uitgevoerd naar de inkomenspositie van bbl-studenten. Voor verreweg de grootste groep bbl-studenten is het inkomen ten minste toereikend voor het levensonderhoud. De inkomenspositie van bbl-studenten wordt verder verbeterd met de maatregelen uit een recent gesloten stagepact.⁴⁸

In het Stagepact⁴⁹ heeft het kabinet afspraken gemaakt met de sector, waaronder met werkgevers en scholen, voor een gelijkwaardige behandeling van alle studenten. Daarbij is afgesproken dat alle bbl-studenten, naast een onkostenvergoeding, een arbeidscontract en loon ontvangen dat minimaal conform de wettelijk vastgestelde bedragen is.⁵⁰ Ook is afgesproken dat het leerbedrijf zorgt dat er voldoende ruimte is om te leren tijdens de stage en dat het bedrijf niet afhankelijk is van de inzet van bbl-studenten zoals van een werknemer.

⁴² Artikel 3 van het Besluit minimumjeugdloon.

⁴³ Bedragen minimumloon bbl-opleiding 2023 | Minimumloon | Rijksoverheid.nl

⁴⁴ 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 opnemings in het arbeidsproces te bevorderen, en hun bescherming te verzekeren;»»

⁴⁵ Staatsblad 2017, 270, AMvB, p. 8 MvT.

⁴⁶ SEO (2018), Verkenning effecten aanpassing jeugdloon, Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon – SEO Economisch Onderzoek, blz. 21–24.

⁴⁷ SEO (2019), Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019, pdf (overheid.nl), blz. 27–30.

⁴⁸ Inkomenspositie van studenten in de beroepsbegeleidende leerweg | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁴⁹ Stagepact MBO 2023-2027 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁵⁰ Afhankelijk van de situatie geldt de bbl-variantie zoals geregeld in het besluit minimum jeugdloon of het wettelijk minimumloon.

Tenslotte is het instrument loondispensatie in het kader van de Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten (Wajong) een variatie op het WML.⁵¹ Als sprake is van loondispensatie ontvangt een werknemer met een Wajong-uitkering van diens werkgever de vastgestelde loonwaarde per gewerkt uur. Deze loonwaarde is in dat geval lager dan het WML. Het UWV vult het loon van de werknemer aan met een Wajonguitkering waardoor de werknemer per gewerkt uur in totaal minimaal het WML ontvangt.

Loondispensatie voor jonggehandicapten stelt de jonggehandicapte werknemer in staat om toegang tot arbeid te hebben en te participeren. Het betreft een specifieke maatregel met als doel om jonggehandicapte personen een bevoorrechte positie toe te kennen om de feitelijke nadelen die verband houden met hun handicap of chronische ziekte te vermindern.

Het onderscheid dat wordt gemaakt met de maatregel van loondispensatie staat in redelijke verhouding tot dat doel, omdat loondispensatie effectief leidt tot verwezenlijking van individuele gelijke kansen door doeltreffende aanpassingen voor jonggehandicapten met een achterstand op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Daarmee voldoet de maatregel van loondispensatie aan het non-discriminatiebeginsel.⁵² De werkgever dient, naar gelang de behoefte, in een concrete situatie passende maatregelen te nemen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te hebben, in arbeid te participeren of daarin vooruit te komen dan wel om een opleiding te genieten. Door de loondispensatie wordt de werkgever voor de verminderde loonwaarde van de werkzaamheden van de betreffende werknemer gecompenseerd. Hiermee draagt het instrument loondispensatie in het kader van de Wajong eraan bij dat de aanpassingen die van een werkgever worden verlangd geen onevenredige belasting voor de werkgever vormen.⁵³ Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Doel van de Wajong is om mensen van wie voor het 18^e levensjaar blijkt dat zij door ziekte of een handicap niet (volledig) kunnen werken een voorziening te bieden tegen de geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid. Anders dan andere werknemers en zelfstandigen hebben jonggehandicapten voor het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid niet deel kunnen nemen aan betaalde arbeid en via premieheffing kunnen bijdragen aan de financiering van een wettelijke voorziening.⁵⁴ Bij loondispensatie op basis van de Wajong wordt 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.

De werkgever met een werknemer in dienst die onder de Wajong valt, mag de werknemer een gedispenseerd loon verstrekken dat lager kan uitvallen dan het WML. Een onafhankelijke en gecertificeerde loonwaardedeskundige stelt op basis van een voorgeschreven methodiek de loonwaarde vast van een werknemer. Als daar wordt vastgesteld dat de arbeidsprestatie van een werknemer die recht heeft op arbeidsonder-

⁵¹ Artikel 2:20 en artikel 3:63 van de Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten.

⁵² Artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

⁵³ Artikel 2, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Zie ook: 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.

⁵⁴ Kamerstuk 24 760, MvT, kst-24760-3.pdf (officieelbekendmakingen.nl).

steuning als gevolg van ziekte of gebrek duidelijk minder is dan de arbeidsprestatie die een geldelijke beloning van het minimumloon rechtvaardigt, kan het UWV een werkgever loondispensatie toekennen.⁵⁵ De werkgever is gehouden een loon te verstrekken conform de vastgestelde loonwaarde en elk beding dat een lagere beloning inhoudt is nietig.⁵⁶ Personen in de Wajong die werken met loondispensatie ontvangen via de Wajong-uitkering een compensatie voor dit gedispenseerde inkomen. Het totaalinkomen van deze mensen (looninkomsten samen met de Wajong-uitkering) is daarmee bruto gelijk aan het inkomen wanneer deze een regulier (niet gedispenseerd) inkomen zouden hebben genoten.

3.3.2 Inhoudingen op het WML

In tegenstelling tot variaties, waarbij een andere hoogte van het loon dan het minimumloon gerechtvaardigd wordt geacht, behoudt een werknemer bij inhoudingen op basis van de WML recht op het volledige wettelijk minimumloon en heeft de werknemer daar zelf de volle beschikking over. De wetgeving biedt echter ruimte voor specifieke inhoudingen, ook op het niveau van het wettelijk minimumloon. Hieronder worden de mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek en de WML bieden, beschreven.

A. Mogelijke inhoudingen op grond van het Burgerlijk Wetboek

In artikel 13, eerste lid, van de WML is als hoofdregel geregeld dat het minimumloon niet vatbaar is voor inhouding. Daar wordt in artikel 13, tweede lid, van de WML een uitzondering op gemaakt met betrekking tot de bedingen genoemd in artikel 7:631, derde lid, van het BW.

In het laatstgenoemde artikel zijn vier doelen genoemd waarvoor een beding om geld in te houden op het loon wel rechtsgeldig kan zijn en dus ook voor minimumloonverdieners. Het gaat dan om een beding waarbij de werknemer zich verbindt:

- a. deel te nemen in een pensioenfonds als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet;
- b. bij te dragen tot de premiebetaling aan een verzekeraar, een premiepensioeninstelling of een pensioeninstelling uit een andere lidstaat als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet
- c. deel te nemen in enig ander fonds dan in onderdeel a bedoeld;
- d. deel te nemen aan een spaarregeling ten behoeve van de werknemer.

Deze uitzonderingen hebben ten doel collectieve arbeidsvoorwaardelijke afspraken omtrent pensioenen, sociale fondsen en spaarregelingen mogelijk te maken. Door de arbeidsovereenkomst aan te gaan stemt de werknemer er feitelijk mee in dat deze (collectieve) afspraken – ook indien die tot een inhouding leiden – op hem van toepassing zijn.

De uitzonderingen onder a en b dienen te voldoen aan de eisen uit de Pensioenwet. Voor het fonds uit onderdeel c en de regeling uit onderdeel d zijn de voorwaarden vastgelegd bij in het Besluit fondsen en spaarregelingen.

⁵⁵ Artikel 2:20, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

⁵⁶ Artikel 2:20, tweede lid, en artikel 3:63, tweede lid, van de Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten.

Schriftelijke volmacht tot het doen van betalingen of inhoudingen op grond van de WML

Een beding tot inhouding is nietig, met uitzondering van de hierboven genoemde bedingen die zijn opgenomen in het BW. De werknemer is daarnaast bevoegd om de werkgever schriftelijk te machtigen om uit het uit te betalen minimumloon betalingen in zijn naam te verrichten voor specifieke betalingsverplichtingen.⁵⁷

Artikel 13, tweede lid, van de WML biedt namelijk een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur betalingsverplichtingen van de werknemer aan te wijzen waarvoor de werknemer bevoegd is de hiervoor bedoelde schriftelijke volmacht te verlenen aan de werkgever. Daarnaast biedt de WML de mogelijkheid om de betalingsverplichtingen voor te onderscheiden categorieën van werknemers verschillend aan te wijzen.⁵⁸ Het gaat daarbij om inhoudingen in verband met betalingen die de werkgever met instemming van en in naam van de werknemer doet. De WML benadrukt dat dergelijke inhoudingen slechts verricht mogen worden voor het afgesproken doel en nadat de werknemer daarvoor een schriftelijke volmacht heeft afgegeven aan de werkgever.⁵⁹ De schriftelijk verleende volmacht is te allen tijde herroepelijk.⁶⁰ Door de machtiging wordt feitelijk voldaan aan het uitgangspunt van de WML dat de werknemer over het minimumloon moet kunnen beschikken.⁶¹

De bestaande mogelijkheden tot inhouding op het WML worden hieronder beschreven. Concreet zijn er in het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Besluit minimumloon) twee specifieke betalingsverplichtingen aangewezen waarvoor inhoudingen mogen worden verricht. Het gaat achtereenvolgens om inhoudingen in verband met huisvesting en om inhoudingen in verband met de zorgverzekering. Daarnaast is een regeling getroffen voor specifieke groepen arbeidsbeperkten.

B. Inhoudingen voor huisvesting

De eerste uitzondering op het inhoudingenverbod in het Besluit minimumloon betreft inhoudingen in verband met de huisvesting.⁶² De mogelijkheid om op het niveau van de WML voor huisvesting inhoudingen te verrichten, geldt voor iedere werknemer waarop de WML van toepassing is. Van onderscheid tussen (groepen) werknemers is dan ook geen sprake.

Op grond van het Besluit minimumloon is een schriftelijke volmacht van de werknemer aan de werkgever vereist om uit het te betalen minimumloon in zijn naam betalingen te verrichten aan de verhuurder ter zake van de huur van woonruimte van de huurprijs, de kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en de servicekosten.⁶³ Een dergelijke volmacht is echter nietig indien de werknemer als gedetacheerde werknemer⁶⁴, tijdelijk in Nederland arbeid verricht.⁶⁵

⁵⁷ Artikel 7:631, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek in samenhang met artikel 13, 2^e lid WML

⁵⁸ Artikel 13, tweede lid, van de WML

⁵⁹ Artikel 13, tweede lid, van de WML

⁶⁰ Artikel 13, tweede lid, van de WML in samenhang met artikel 7:631, eerste lid, van het BW.

⁶¹ Mede met het oog op dat uitgangspunt is in artikel 7a van de WML geregeld dat het verschuldigde minimumloon door girale betaling moet worden voldaan (Kamerstukken II 2104/15, 34 108, nr 3).

⁶² Artikel 2a van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁶³ Als bedoeld in artikel 237 van Boek 7, derde lid van het Burgerlijk Wetboek artikel 237, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

⁶⁴ Als bedoeld in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.

Doordat het de keuze van de werknemer is om salaris in te laten houden, is van benadeling (ook in verband met het evenredigheidsbeginsel) geen sprake. De werknemer betaalt via de inhouding zijn huisvestingskosten, kosten die de werknemer nu eenmaal moet maken. Verder stelt het Besluit minimumloon – naast de vereiste schriftelijke volmacht – nadere voorwaarden die ervoor zorgen dat er sprake is van een aanvaardbare verhouding tussen de geleverde huisvestingsdiensten en het daarvoor in te houden bedrag. Zo mag de inhouding niet meer bedragen dan 25% van het WML waarop de werknemer in de betreffende betalingstermijn aanspraak maakt.⁶⁵ Verder dient de verhuurder een toegelaten instelling te zijn als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Woningwet⁶⁷ of gecertificeerd te zijn overeenkomstig bij cao vastgelegde normen.⁶⁸ Dat betekent in de praktijk dat de woning van een wooncorporatie moet zijn of dat de verhuurder van de huisvesting SNF- of AKF-gecertificeerd moet zijn en dat de werkgever onder een cao moet vallen waarin de vastgestelde normen zijn opgenomen.⁶⁹

Bij de schriftelijke volmacht dient de werknemer de afschriften van de huurovereenkomst en van de bescheiden, waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de vereisten aan de werkgever te overleggen.⁷⁰ De werkgever kan de betalingen dan ook slechts verrichten, indien hij aan de hand van de genoemde afschriften, heeft vastgesteld dat is voldaan aan de gestelde eisen.⁷¹

Hoewel de regeling voor en door iedere werknemer gebruikt kan worden, zal deze regeling met name worden gebruikt door werknemers in dienst van Nederlandse werkgevers die slechts een beperkt aantal maanden in Nederland verblijven, zoals arbeidsmigranten. Het (legitieme) doel van deze uitzondering is om de betreffende werknemers te helpen bij het verkrijgen van elementaire voorzieningen als (tijdelijke) huisvesting. Het reeds bestaande alternatief is dat de betreffende werknemer (veelal een arbeidsmigrant) de huisvesting volledig zelf moet organiseren. Dan zou echter het risico worden vergroot dat de werknemers te maken krijgen met malafide verhuurders.⁷² Verder wordt met de machtiging voorkomen dat er betalingsachterstanden zouden ontstaan wat tot incassoprocedures aanleiding zou kunnen geven, nadat de tijdelijke huisvesting feitelijk al is verlaten. Vanuit dat perspectief bezien is het een passende maatregel, die de werknemer faciliteert bij het regelen van de noodzakelijke (tijdelijke) huisvesting. Dat werknemers hiervoor kosten mogen laten inhouden is verdedigbaar aangezien huisvestingskosten kosten zijn die iedere werknemer maakt. De grens van 25% van het loon is bovendien geen ongewoon hoog percentage gelet op wat werknemers op dit moment -gemiddeld genomen- aan woonkosten besteden. Het maximale inhoudingspercentage voor huisvesting kan namelijk vergeleken worden met de woonquote, de totale woonlasten als percentage van het besteedbaar inkomen, voor huurders in Nederland. Die woonquote⁷³ schommelde tussen de 38,6% in 2015 en 36,3% in 2021 en lag daarmee boven het inhoudingspercentage van 25% op het brutoloon, wat overeenkomt met

⁶⁵ Artikel 2a, tweede lid van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁶⁶ Artikel 2a, eerste lid, onderdeel a van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁶⁷ Dat betekent dat het verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid of stichtingen zijn die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten.

⁶⁸ Artikel 2a, eerste lid, onderdeel b van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁶⁹ Voor meer informatie over de keurmerken zie: Home | Stichting Normering Flexwonen en Agrarisch Keurmerk Flexwonen | keurmerk huisvesting – Werkgeverslijn.

⁷⁰ Artikel 2a, derde lid van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁷¹ Artikel 2a, vierde lid van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁷² Kamerstukken II, 2014/2015, 34 108, nr. 11

⁷³ CBS woonquote huurders (2021) Aandeel woonlasten in inkomen gedaald in 2021 (cbs.nl).

een woonquote van 25,28% als er gerekend wordt met het netto minimumloon in 2023. Daar staat wel tegenover dat arbeidsmigranten door de vaak tijdelijke aard van hun verblijf in Nederland veelal andere typen woningen hebben waar relatief minder kosten tegenover zullen (moeten) staan. Doordat de kosten voor zorg en huisvesting via de inhoudingsregeling niet hoger dan gemiddeld zijn voor het doen van deze uitgaven, zijn de inhoudingen niet disproportioneel of onevenredig.

Ondanks de wijze waarop de regeling voor het inhouden van huisvestingskosten is vormgegeven, is uit de analyse van de Commissie Roemer gebleken dat bij huisvesting het belangrijk is dat de afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten verminderd wordt en dat er meer kwalitatieve huisvesting gerealiseerd moet worden. Om die afhankelijkheidspositie te verminderen is in de Wet Goed Verhuurderschap geregeld dat het arbeidscontract en het huurcontract gescheiden dienen te worden. Door de gescheiden contracten wordt de huurbescherming van de arbeidsmigrant verbeterd. Op die wijze worden misstanden rondom de inhoudingen op huisvesting tegengegaan.

C. Inhoudingen voor de zorgverzekering

De tweede betalingsverplichting waarvoor op grond van het Besluit minimumloon mag worden ingehouden indien de werknemer hiervoor een schriftelijke machtiging heeft gegeven, betreft de zorgverzekering⁷⁴. De mogelijkheid om voor de bedoelde zorgpremies inhoudingen te verrichten, geldt voor iedere werknemer waarop de WML ziet; van onderscheid tussen (groepen) werknemers is dan ook geen sprake. Dat in de praktijk met name arbeidsmigranten van deze mogelijkheid gebruik maken dient een (legitiem) doel. De inhoudingsmogelijkheid waarborgt de toegang van de betreffende werknemers tot elementaire voorzieningen als gezondheidszorg.⁷⁵

Door gebruik te maken van deze inhouding kunnen werknemers verzekerd zijn van vergoeding van gemaakte zorgkosten en hoeven verzekeraars geen incasso's te organiseren voor het innen van premies.⁷⁶ Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat voor een ieder die in Nederland woont of werkt, een basisverzekering tegen ziektekosten verplicht is. Vanuit dat perspectief maakt de inhouding het voor de betreffende werknemer eenvoudiger om aan de relevante wetgeving te voldoen. Ook hier is het alternatief de zorgverzekering volledig over te laten aan de betreffende werknemer, waarbij het risico op onverzekerd zijn en betalingsachterstanden groter wordt ingeschat.

Uit het te betalen minimumloon mag de werkgever in naam van de werknemer betalingen verrichten aan de zorgverzekeraar. Er mag worden ingehouden voor de verschuldigde premie voor de basisverzekering⁷⁷. Daarnaast mag worden ingehouden in verband met de premie voor een verzekering uitsluitend ter afdekking van het verplichte eigen risico⁷⁸.

De inhoudingen voor de genoemde premies bedragen gezamenlijk per betalingstermijn ten hoogste het bedrag van de geraamde gemiddelde nominale premie die een verzekerde voor een zorgverzekering betaalt,

⁷⁴ Artikel 2b, eerste lid van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁷⁵ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 108, nr. 11

⁷⁶ Besluit van 6 december 2022 in verband met de verhoging van de maximale inhouding op het minimumloon voor de betaling van de zorgpremie van de werknemer door de werkgever die hiertoe is gemachtigd door de werknemer, stb-2022-496.pdf (officiële bekendmakingen.nl)

⁷⁷ Als bedoeld in artikel 1, onderdeel d van de Zorgverzekeringswet.

⁷⁸ Als bedoeld in artikel 1, onderdeel g van de Zorgverzekeringswet.

gedeeld door het aantal betalingstermijnen voor het betrokken kalenderjaar, vermeerderd met 10%.⁷⁹ De gemiddelde nominale premie wordt vastgesteld door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.⁸⁰ Dit maximum is bepaald om te voorkomen dat werknemers onnodig een te dure verzekering aangaan.⁸¹

Bij de schriftelijke volmacht overlegt de werknemer de afschriften van de zorgpolis en van de verzekeringspolis van de verzekering voor de herverzekering van het eigen risico.⁸² De werkgever is dan ook pas bevoegd de betalingen te verrichten, indien hij aan de hand van de afschriften van de polissen heeft vastgesteld dat is voldaan aan de betreffende eisen.⁸³

D. Inhoudingen voor specifieke groepen werknemer die arbeidsbeperkt zijn

Voor specifieke groepen arbeidsbeperkte werknemers is een aparte regeling in het Besluit minimumloon opgenomen. Het gaat dan om de doelgroep Banenafpraak en werknemers die uitsluitend in een beschutte omgeving werkzaam kunnen zijn.⁸⁴

Voor deze groepen zijn de mogelijkheden om de werkgever op basis van een schriftelijke volmacht van de werknemer inhoudingen te laten doen op het uit te betalen minimumloon ten behoeve van huisvesting en de zorgverzekering uitgebreider dan hierboven beschreven. De achterliggende gedachte hierbij is dat het voor een deel van de mensen met een arbeidsbeperking moeilijk is om met geld om te gaan en daarbij verantwoorde keuzes te maken. De mogelijkheid om bepaalde inhoudingen te laten doen, helpt om financiële problemen te voorkomen. De mogelijkheid van inhouding ziet op een aantal cruciale terugkerende betalingen (woon- en zorgkosten). Door de werkgever te vragen deze in te houden op het loon, wordt betaling zeker gesteld. Het niet betalen van de huur of de zorgverzekering kan ingrijpende consequenties voor iemand hebben en uiteindelijk zelfs tot een huisuitzetting of grote betalingsachterstanden leiden met alle gevolgen en extra kosten van dien. Op deze manier wordt bijgedragen aan het voorkomen van schulden bij deze werknemers.⁸⁵ Ook in deze gevallen dient de werknemer een schriftelijke volmacht te verlenen aan de werkgever om uit het te betalen minimumloon in zijn naam de bedoelde betalingen te verrichten.

Met de maatregel wordt beoogd financiële problemen voor deze groep te voorkomen. Dit is uiteraard geen oplossing voor mensen die al problematische schulden hebben of zelf niet in staat zijn hun financiën te beheren.

⁷⁹ Artikel 2b, eerste lid, van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag, Besluit 6 december 2022 in verband met de verhoging van de maximale inhouding op het minimumloon voor de betaling van de zorgpremie van de werknemer door de werkgever die hiertoe is gemachtigd door de werknemer, stb-2022-496.pdf (officiële bekendmakingen.nl) Kan gegeelde paassage niet weg, nu Besluit in werking is getreden?

⁸⁰ Artikel 2b, tweede lid van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁸¹ Besluit van 24 oktober 2016, tot wijziging van het Besluit minimumloon etc., paragraaf 2.1, Staatsblad 8 november 2016 .

⁸² Artikel 2b, derde lid, van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁸³ Artikel 2b, vierde lid, van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

⁸⁴ Artikel 2c van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag. Meer concreet gaat het om de werknemer, die een arbeidsbeperkte is als bedoeld in artikel 38b, eerste en tweede lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen (de doelgroep Banenafpraak), of van wie het college van burgemeester en wethouders heeft vastgesteld dat hij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet

⁸⁵ Besluit van 24 oktober 2016, tot wijziging van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag etc., paragraaf 2, Staatsblad 8 november 2016.

In die situaties is hulp van de gemeente (bijv. schuldhulpverlening) of het aanvragen van beschermingsbewind veel meer aangewezen. Een inhouding op het loon kan worden gezien als een eenvoudig, proportioneel middel om iemand te helpen om zijn financiën op orde te houden. Mede in het licht van de andere mogelijke inhoudingen is het een passende maatregel, die bijdraagt aan het bereiken van het gestelde doel. Verder is het nadrukkelijk de keuze van de betreffende werknemer om al dan niet gebruik te maken van de geboden mogelijkheden. Discriminatie is hier dan ook niet aan de orde.

Voor deze groep werknemers met een arbeidsbeperking gelden enkele afwijkingen ten opzichte van de hierboven beschreven mogelijkheden van inhoudingen onder B en C.

Om te beginnen gelden er voor deze groep werknemers geen bovengrenzen met betrekking tot de inhoudingen voor huisvesting en de zorgverzekering. Voor deze werknemers is het van belang dat de volledige kosten voor huisvesting (en de zorgverzekering) kunnen worden voldaan zodat voorkomen wordt dat zij in de problemen komen met het betalen van deze belangrijke lasten.

De betalingen voor de kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter hoeven niet per se aan de verhuurder te geschieden. Deze betalingen mogen voor de onderhavige groep werknemers ook direct plaatsvinden aan de nutsbedrijven, die de bedoelde voorzieningen leveren.⁸⁶ Daarnaast mogen voor deze doelgroep na een schriftelijke volmacht uit het uit te betalen minimumloon ook betalingen worden verricht voor de rioolheffing, bedoeld in artikel 228a van de Gemeentewet, de heffing, bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer, de onroerende-zaakbelasting, bedoeld in artikel 220 van de Gemeentewet, en de waterschapsbelasting, bedoeld in artikel 110 van de Waterschapswet aan het orgaan dat bevoegd is tot inning van de heffing of de belasting.⁸⁷

Bovendien mag voor deze doelgroep uit het uit te betalen minimumloon – naast de eerder genoemde premies voor de basisverzekering en een verzekering uitsluitend ter afdekking van het verplicht eigen risico – ook de premie voor een vrijwillige aanvullende zorgverzekering waarvan hij verzekeringnemer is, uit naam van de werknemer aan een zorgverzekeraar worden betaald.⁸⁸ Ten slotte mag ook de premie voor de zorgverzekeringen, waarbij de werknemer hoofdverzekerde is, ten behoeve van zijn meeverzekerde gezinsleden (overeenkomstig de vermelding op zijn zorgpolis) uit naam van de werknemer uit het uit te betalen minimumloon worden betaald.⁸⁹

De bijzondere regels voor specifieke groepen werknemers met een arbeidsbeperking zijn van overeenkomstige toepassing op werknemers in bepaalde soorten dienstbetrekkingen die met hen gelijkgesteld zijn op grond van artikel 38f, vijfde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen.⁹⁰

⁸⁶ Artikel 2c, eerste lid, onderdeel 1 en onderdeel 2 van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁸⁷ Artikel 2c, eerste lid, onderdeel 4 van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁸⁸ Artikel 2c, eerste lid, onderdeel 3 van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁸⁹ Artikel 2c, eerste lid, onderdeel 3 van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁹⁰ Artikel 2c lid 4 van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

3.4 Toegang tot en bescherming van het recht op wettelijk minimumloon

De Richtlijn schrijft voor dat verzekerd moet zijn dat werknemers doeltreffende toegang tot minimumloon moeten hebben (artikel 8), dat zij recht hebben op verhaal en bescherming tegen nadelige behandeling of gevolgen (artikel 12) en dat de lidstaten regels vaststellen voor sancties die doeltreffend evenredig en afschrikwekkend moeten zijn (artikel 13). In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de Nederlandse wet- en regelgeving en de Nederlandse Arbeidsinspectie hierin voorzien.

3.4.1 Wettelijke bescherming

Werknemers in Nederland hebben recht op een wettelijk minimumloon. Artikel 7, zesde lid, van de WML bepaalt dat de werkgever verplicht is het minimumloon tijdig te voldoen. De hoogte van het loon dient tenminste het bedrag van het op dat moment in Nederland geldende minimumloon te zijn, zoals vastgesteld op basis van de WML.⁹¹

Indien de werkgever het overeengekomen loon niet, niet volledig of niet op tijd voldoet, dan heeft de werknemer de mogelijkheid een loonvordering in te stellen bij de kantonrechter.⁹² In spoedeisende gevallen kan de loonvordering door middel van een kort geding worden ingediend bij de voorzieningenrechter.⁹³ Naast het achterstallige loon kan een wettelijke verhoging⁹⁴ en de wettelijke rente⁹⁵ worden gevorderd. Het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter is ook grondwettelijk gewaarborgd.⁹⁶

Een loonvordering kan ook worden ingesteld nadat de arbeidsovereenkomst is geëindigd. De vordering verjaart in beginsel door verloop van vijf jaren na aanvang van de dag, volgende op die waarop de vordering opeisbaar is geworden, waarbij elke (betaal)maand als een afzonderlijk moment geldt⁹⁷. Deze verjaring kan worden gestuit door de werknemer⁹⁸.

Met dit wetsvoorstel wordt een bepaling opgenomen in de WML (het voorgestelde 6a) waarin is bepaald dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer de in de WML genoemde rechten geldend maakt. Dit is een civielrechtelijke beschermingsmogelijkheid, waar de Arbeidsinspectie dus geen rol in heeft.

Als de werkgever in gebreke is of bij een vermoeden daarvan, kan – naast de bovengenoemde mogelijkheden – de werknemer of een derde partij ook een melding doen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: de Arbeidsinspectie) van vermoedens van onderbetaling. De Arbeidsinspectie houdt namelijk toezicht op de naleving van de WML.

3.4.2 Toezicht op naleving van de WML

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving omtrent het wettelijk minimumloon. Dit doet de Arbeidsinspectie risicogericht en programmatisch. Het toezicht bestaat zowel uit proactieve projecten als uit reactief toezicht op basis van meldingen en verzoeken.

⁹¹ Artikelen 7 en 8 van de WML.

⁹² Artikel 93, onderdeel c, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

⁹³ Artikel 254 e.v. Rv.

⁹⁴ Artikel 7:625 van het BW.

⁹⁵ Artikel 6:119 van het BW.

⁹⁶ Artikel 17 van de Grondwet.

⁹⁷ Artikelen 3:307 en 3:308 van het BW.

⁹⁸ Artikel 3:317 van het BW.

In deze paragraaf wordt nader toegelicht hoe het toezicht van de Arbeidsinspectie enerzijds bestaat uit onder meer doeltreffende, evenredige en niet-discriminerende controles en inspecties. En anderzijds hoe de Arbeidsinspectie haar inspecteurs en andere medewerkers (verder) ontwikkelt, in het bijzonder door opleidingen en richtsnoeren, om werkgevers die zich niet aan de voorschriften houden, proactief in kaart te brengen en bij regelovertreding te bestraffen.

A. Werkwijze risicogericht toezicht bij de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie analyseert en structureert data en informatie uit diverse interne en externe bronnen. Hiermee kan de Arbeidsinspectie stevig onderbouwde en goed doordachte keuzes maken voor de aan te pakken arbeidsrisico's en de daarbij passende interventies.⁹⁹

Proactief toezicht

Het proactieve toezicht kent drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel.¹⁰⁰

De risicoanalyse van de Arbeidsinspectie begint op *strategisch niveau* met risicoselectie. Hier staan de risico's centraal waar de Arbeidsinspectie de komende jaren haar capaciteit op kan inzetten; een van die risico's is bijvoorbeeld onderbetaling. De risicoselectie vormt de basis voor het meerjarenplan van de Arbeidsinspectie. Op strategisch niveau prioriteert de Arbeidsinspectie de risico's op haar domeinen eerlijk, veilig en gezond werk en bestaanszekerheid. Deze risicoselectie wordt gebaseerd op externe databronnen (zoals de NEA, TNO, CBS, RIVM, SCP, registratie van beroepsziekten bij NCB, etc.)¹⁰¹, eigen databronnen zoals monitoringsonderzoek en verdiepend onderzoek, en uit een omgevingsanalyse met trends en ontwikkelingen.¹⁰² De risico-analyse op strategisch niveau leidt dus tot de keuze van de programma's van de Arbeidsinspectie.

Op het *tactische niveau* wordt het probleem binnen een geselecteerd thema verder bekeken. Onderwerpen die aan bod komen zijn bijvoorbeeld de kenmerken van de doelgroep, motieven voor niet-naleving, en aandacht voor mechanismen en constructies. Ook wordt op dit niveau een interventiemix gekozen om het probleem of de problemen aan te pakken. Een interventiemix is een combinatie van instrumenten die de Arbeidsinspectie kan gebruiken in haar toezicht. Zet de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld in op grootschalige controles met betrekking tot een thema, is het effectiever om afspraken te maken met brancheverenigingen, of beide? Deze analyse vindt plaats met behulp van de zogeheten Interventie-toolbox. Dit is een objectieve, gedragswetenschappelijk onderbouwde werkwijze, die verschillende tools omvat zoals de risicoverkenner, de ketenanalyse en de risicomatrix. De risico-analyse op tactisch niveau leidt dus tot de keuze voor verschillende projecten en de inzet van toezichtsinstrumenten.

⁹⁹ Zie Meerjarenplan 2023–2026 van de Arbeidsinspectie, p. 7–8: Meerjarenplan 2023–2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

¹⁰⁰ Zie Meerjarenplan 2023–2026, p. 12–13: Meerjarenplan 2023–2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

¹⁰¹ Dit zijn respectievelijk de volgende databronnen: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Nederlands Centrum Beroepsziekten (NCB).

¹⁰² De Arbeidsinspectie heeft op 25 november 2022 meerdere aparte publicaties gepubliceerd, die in dit kader relevant zijn: Inspectiebrede risico-analyse, Omgevingsanalyse, Prioritering van risico's Meerjarenplan 2023–2026. Zie verder: Meerjarenplan 2023–2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

Op *operationeel niveau* zijn vervolgens analyses gericht op de selectie van bedrijven die een verhoogde kans op regelovertreding hebben. Er wordt onderzocht welke kenmerken van bedrijven de kans op regelovertreding vergroten. Op deze wijze is het mogelijk om een subjectselectie te maken: een lijst van risicovolle subjecten/objecten op basis waarvan gerichte interventies uitgevoerd kunnen worden. De risico-analyse op operationeel niveau leidt dus tot een selectie van bedrijven/subjecten waar een interventie plaatsvindt.

Toezicht op basis van meldingen en verzoeken

Naast het proactieve risicogericht toezicht wordt door de Arbeidsinspectie ook gehandeld op basis van binnengekomen meldingen en verzoeken. De Arbeidsinspectie heeft een handelingskader voor het proces van het verwerken van «Meldingen en verzoeken». Meldingen zijn belangrijke signalen uit de samenleving. Bij de opvolging van de meldingen streeft de Arbeidsinspectie naar blijvende gedragsverandering om op die manier het grootste effect te realiseren. Zij weegt en beoordeelt de binnengekomen meldingen waarbij, waar mogelijk, de melders kunnen worden gestimuleerd om zelf tot het gewenste resultaat te komen. Vervolgens worden alle meldingen geprioriteerd en voor de juiste opvolging doorgeleid. Hieronder wordt beschreven hoe wordt omgegaan met die binnengekomen meldingen.

Stap 1: Voor het beoordelen van de binnengekomen meldingen gebruikt de Arbeidsinspectie een beoordelingskader dat aangeeft hoe wordt omgegaan met de beoordeling van meldingen die betrekking hebben op onveilig, ongezond en oneerlijk werk. Een instrument van het beoordelingskader voor meldingen op het domein van eerlijk werk is het weeginstrument. Dit instrument bevat criteria die elk een weegscore hebben om tot een totaalscore te komen, die uiteindelijk aangeeft of een melding opvolgingswaardig is. Hierbij wordt onder andere gekeken naar:

- of de melding wel of niet het werkterrein van de Arbeidsinspectie betreft;
- maatschappelijke, politieke en/of actuele thema's en ontwikkelingen;
- thema's, onderwerpen en/of sectoren uit (meer)jarenplannen;
- en afspraken met andere overheidsinstanties en samenwerkingspartners.

Stap 2: Vervolgens zijn er inhoudelijke aspecten op basis waarvan de afweging wordt gemaakt met betrekking tot de opvolgingswaardigheid van de melding. Met die aspecten bepaalt de Arbeidsinspectie de urgentie en de prioriteit die de melding heeft ten behoeve van de verdere opvolging. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar: urgentie (risico's ten aanzien van arbeidsuitbuiting, acuut gevaar, etc.), belang/ernst van de mogelijke overtreding (van o.a. de WML, Wet arbeid vreemdelingen, Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs), type melder, aantal betrokken werknemers, of sprake is van kwetsbare personen (jeugdigen/mensen met afstand tot de arbeidsmarkt) betrokken, de historie van het bedrijf waar de melding betrekking op heeft, de beschrijving van de melding en de mogelijkheid om de informatie te verifiëren. Als de melding niet in aanmerking komt voor opvolging, dan volgt een onderbouwde terugkoppeling aan de melder.

Bestuurlijke sancties

Bij overtredingen van de WML komen de volgende bestuurlijke sancties in beeld, waaronder:

- Aan een werkgever die zijn werknemer(s) minder betaalt dan het wettelijk minimumloon kan een bestuurlijke boete worden opgelegd op basis van artikel 18b van de WML en de geldende boetenormbedragen;
- Indien sprake is van onderbetaling, dan wordt een werkgever door de arbeidsinspecteur in de gelegenheid gesteld om een onderbetaling ongedaan te maken door na te betalen. Indien een werkgever dit niet doet, dan kan een last onder dwangsom worden opgelegd op grond van artikel 18n van de WML;
- Er kunnen ook bestuurlijke boetes worden opgelegd als desgevraagd de bescheiden zoals genoemd in artikel 18b, tweede lid, van de WML (bijvoorbeeld de loonstrook of overzichten waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt) niet (tijdig) worden overgelegd;
- Bij herhaalde overtreding kan de Arbeidsinspectie op grond van artikel 18i van de WML overgaan tot stillegging gedurende maximaal drie maanden van aangewezen werkzaamheden van de onderneming als er eerder een «Waarschuwing preventieve stillegging» is gegeven.

De boetenormbedragen staan in de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2018 (hierna: WML-beleidsregel). Daarnaast wordt bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening gehouden met ontwikkelingen in de jurisprudentie.

In de WML-beleidsregel zijn aan de overtredingen verschillende boetetarieven gekoppeld. Door die verschillende tarieven wordt er rekening mee gehouden dat er een verschil is tussen de werkgever die systematisch gedurende een langere tijd en/of met grote(re) onderbetalingen de WML niet naleeft en de werkgever bij wie de overtreding meer incidenteel van aard en/of van geringe(re) omvang is. Indien er een vermoeden bestaat dat de WML is overtreden, maar een onderzoek naar de bepalingen van de WML niet mogelijk is, worden hoge boetes opgelegd. Dit is het geval als het onderzoek niet mogelijk is omdat er bijvoorbeeld onvoldoende stukken worden overgelegd door de werkgever en de inspecteur daardoor het onderzoek naar de WML niet kan uitvoeren. Er wordt in dat geval voor iedere werknemer die het betreft een bestuurlijke boete van € 12.000 opgelegd aan de werkgever. In de WML-beleidsregel is ook bepaald dat die boete voor die overtreding wordt gematigd, indien de werkgever kan aantonen dat sprake is geweest van een arbeidsduur die korter was dan zes maanden. In dat geval wordt de boetehoogte bepaald aan de hand van de in de WML-beleidsregel weergegeven tabel. Indien sprake is van herhaalde overtreding worden de boetes verhoogd met 100%.

In artikel 3, derde lid, van het Besluit minimumloon is verder bepaald welke overtredingen van de WML «ernstig» zijn. Al na een eerste ernstige overtreding kan een «Waarschuwing preventieve stillegging» worden gegeven en na een nieuwe overtreding kan er bevolen worden dat de onderneming aangewezen werkzaamheden een periode dient te staken door een «Bevel preventieve stillegging van werk».

Bovendien wordt bij boeteoplegging getoetst of de overtreding aan de ondernemer kan worden verweten (artikel 5:41 van de Awb) en of de hoogte van de boete evenredig is (artikel 3:4, tweede lid, en artikel 5:46, tweede lid, van de Awb). In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, wordt van boeteoplegging afgezien (5:41 Awb). Een vermindering van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de opgelegde boete te matigen.

De Arbeidsinspectie heeft een uitgebreid financieel beleid, waarin beschreven staat wanneer en hoe bijvoorbeeld een betalingsregeling kan

worden vastgesteld en verkregen. Dit beleid staat op de website¹⁰³. Het beleid wordt ook actief onder de aandacht van de beboete overtredders gebracht, bijvoorbeeld in het boetebesluit.

Een indicatie op het behalen van het beoogde maatschappelijk effect is het zogenaamde handhavingspercentage. Deze handhavingspercentages zijn opgenomen in de openbare jaarverslagen van de Arbeidsinspectie, verbijszonderd naar de domeinen Eerlijk respectievelijk Gezond en Veilig, en naar 1^e inspectie en herinspectie.¹⁰⁴ Bij een eerste inspectie biedt dit inzicht in de mate waarin de Arbeidsinspectie erin slaagt risicogericht te inspecteren, dus om werkgevers te bezoeken die de regels overtreden. Dit is voldoende het geval als bij meer dan de helft bij eerste inspectie bezochte bedrijven sprake is van het overtreden van de wet. Bij een herinspectie zegt dit iets over de mate waarin de Arbeidsinspectie erin slaagt om een gedragsverandering te realiseren bij werkgevers die de regels niet naleven. Als de Arbeidsinspectie niet hoeft te handhaven bij een herinspectie, dan is sprake van een gedragsverandering bij de werkgever. Daarom zou dit handhavingspercentage bij herinspecties dus zo laag mogelijk moeten zijn.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de Arbeidsinspectie niet gaat over een eventuele overtreding van het benadelingsverbod (het voorgestelde artikel 6a van de Wml), aangezien dit een civielrechtelijke bepaling is.

B. Opleiding en bijscholing

De Arbeidsinspectie heeft een interne WML-opleiding voor nieuwe inspecteurs. Die volgen zij in het eerste jaar van hun opleiding. De kennis wordt getoetst in een examen over alle arbeidswetten waar zij les in hebben gekregen.

Het beleid waarop de Arbeidsinspectie handhaaft, is grotendeels vastgelegd in interne werkinstructies, zo ook voor het doen van WML-onderzoeken. Deze zijn onderdeel van de interne opleiding die elke nieuwe inspecteur moet volgen en zijn toegankelijk voor iedere inspecteur. Die werkinstructies geven onder meer kaders voor hoe onderzoek naar de WML-naleving moet worden opgezet zodat hier uniform en objectief wordt gehandeld.

Voor de zittende inspecteurs zijn er interne bijscholingsmogelijkheden. Daarnaast hebben meerdere ervaren inhoudsexperts de rol van coach voor inspecteurs en zijn er maandelijkse nieuwsbulletins over wijzigingen in wet- en regelgeving en de oplet- en aandachtspunten, die voortkomen uit aanpassingen en andere inzichten van de eigen specialisten, jurisprudentie en het interne handhavingsoverleg.

3.5 Het Nederlandse systeem van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling

De Richtlijn gaat, naast artikelen rondom het minimumloon, ook in op collectieve onderhandelingen en de dekkingsgraad van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). In artikel 4 van de Richtlijn is bepaald dat de lidstaten, samen met sociale partners en overeenkomstig nationale wetgeving en praktijk, maatregelen nemen ter bevordering van collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling. Bij alle collectieve onderhan-

¹⁰³ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/sancties-enhandhavingsmethoden/betalingsregeling-en-of-matiging-boete>

¹⁰⁴ Voor de meeste recente handhavingspercentages (incl. toelichting) wordt verwezen naar p. 3–4 van het deel «Feiten en cijfers jaarverslag 2021», zie: Jaarverslag 2021 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

delingen geldt uiteraard ook het wettelijk minimumloon. Met uitzondering van de in paragraaf 3.3 genoemde variaties en inhoudingen is het niet toegestaan dat lonen in een collectieve onderhandeling onder het wettelijk vastgestelde minimumloon uitkomen.

Collectieve onderhandelingen tussen sociale partners, te weten een of meer werkgevers(verenigingen) en een of meer werknemersverenigingen, over arbeidsvoorwaarden zoals loon, worden in Nederland gezien als een groot goed. Evenwichtige collectieve onderhandelingen door sterke sociale partners zijn voor Nederland van groot belang. Het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming kent een lange traditie en is sterk ontwikkeld.

Binnen het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming schept de wetgever het kader waarbinnen de collectieve onderhandelingen kunnen verlopen. De invulling geschiedt door de sociale partners zelf. De overheid kan hier niet zomaar op ingrijpen. Deze rolverdeling tussen overheid en sociale partners stamt uit begin jaren tachtig van de vorige eeuw. De bevordering van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners is uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving, waaronder de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet Cao), en volgt uit de tot stand gekomen praktijk.

Ook is er een wettelijke mogelijkheid voor de overheid om het toepassingsbereik van het resultaat van de collectieve onderhandelingen tussen sociale partners (de cao) te vergroten, te weten het algemeen verbindend verklaren (avv) van cao-bepalingen. Met dit instrument wordt de totstandkoming van collectieve afspraken beschermd en gestimuleerd. Dit is geregeld in de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv).

Binnen het wettelijke kader maken sociale partners op sector- of ondernemingsniveau zelf afspraken over arbeidsvoorwaarden, inclusief lonen. Op centraal niveau vindt beleidsmatige afstemming plaats tussen de sociale partners onderling respectievelijk tussen sociale partners en de overheid in geïnstitutionaliseerde vorm. De bevordering en het stimuleren van collectieve onderhandelingen vindt onder meer plaats in deze instituties.

Hieronder wordt toegelicht hoe het Nederlandse systeem werkt en waaruit blijkt dat met de bestaande wetgeving en de staande praktijk van collectieve onderhandelingen feitelijk al invulling gegeven is aan de kaders die zijn beschreven in artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn.

Vakverenigingsvrijheid en recht op collectieve onderhandelingen

De erkenning van de vakverenigingsvrijheid en het recht om collectief te onderhandelen vormen de basis voor (collectieve) arbeidsvoorwaardenvorming. Beide rechten behoren tot de meest fundamentele beginselen van arbeid en zijn gewaarborgd in het internationale recht. Belangrijk in dat verband zijn de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).¹⁰⁵

Vrijheid van vakvereniging houdt in het recht om zonder voorafgaande goedkeuring van de overheid een vereniging op te richten en daarvan lid te worden. Dit recht geldt zowel voor (verenigingen van) werkgevers als

¹⁰⁵ Nederland is lid van de IAO-organisatie sinds de oprichting in 1919. De in deze paragraaf genoemde IAO-verdragen zijn door Nederland bekrachtigd. De IAO-organisatie houdt via verschillende controle mechanismen toezicht op de door lidstaten bekrachtigde verdragen.

werknemers. De vrijheid van vakvereniging is als grondrecht erkend in artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 5 van het Europees Sociaal Handvest (ESH), artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en artikel 12 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest). De vrijheid van vakvereniging is ook geregeld in IAO-verdrag nr. 87¹⁰⁶ dat ziet op de vrijheid tot het oprichten van een vakvereniging en de bescherming van het vakverenigingsrecht. IAO-verdrag nr. 87 is door Nederland bekrachtigd. De vakverenigingsvrijheid is in ons land via de vrijheid van vereniging eveneens grondwettelijk gewaarborgd (artikel 8 Grondwet). Dit recht kan enkel bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Uit het verenigingsrecht, zoals geregeld in artikel 26–52 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, vloeit voort dat oprichters van een vakvereniging geen voorafgaande toestemming nodig hebben van de overheid. Evenmin bestaat er overheidscontrole op de inrichting van de vakvereniging.

Vanuit de vakverenigingsvrijheid kunnen individuele werkgevers en werknemers zich in organisaties verenigen. Om hun gezamenlijke belangen te behartigen, hebben de opgerichte werkgevers- en werknemersverenigingen het recht om collectief te onderhandelen. Dit recht is in verschillende IAO-verdragen erkend, waaronder¹⁰⁷ IAO-verdrag nr. 87 (zie hierboven) en IAO-verdrag nr. 98 dat vooral gaat over het recht op collectief onderhandelen¹⁰⁸ en IAO-verdrag nr. 154 dat ziet op het daadwerkelijk realiseren van collectieve onderhandelingen.¹⁰⁹ IAO-verdragen nr. 98 en nr. 154 zijn door Nederland tegelijkertijd bekrachtigd. Het recht om collectief te onderhandelen is ook neergelegd in artikel 6 van ESH en artikel 28 van het Handvest.

Artikel 4 van IAO-verdrag nr. 98 ziet op de verplichting voor lidstaten tot het bevorderen van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners, met het oog op het sluiten van cao's. Bij de bekrachtiging van IAO-verdrag nr. 98 in het nationale stelsel werd gezegd dat met artikel 4 voor Nederland geen nieuwe verplichtingen werden opgelegd ten opzichte van het reeds bekrachtigde IAO-verdrag nr. 87.¹¹⁰ Hierin werd al voorzien in de nationale wetgeving welke het kader vormt voor collectieve onderhandelingen.

Collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden

Aanvankelijk bestond het arbeidsvoorwaardenoverleg in Nederland uit afspraken tussen individuele werkgevers en werknemers. Vanaf omstreeks het begin van de twintigste eeuw is er sprake van collectieve onderhandelingen en worden er arbeidsvoorwaarden afgesproken via cao's. De zwakke onderhandelingspositie van de werknemer tegenover zijn werkgever kon worden gecompenseerd door collectieve onderhandelingen. De arbeidsvoorwaardenvorming werd zo meer en meer een aangelegenheid van collectieve onderhandelingen.

¹⁰⁶ Verdrag van 9 juli 1948, *Trb.* 1957, 538.

¹⁰⁷ Ook IAO-Verdrag nr. 151 over arbeidsbetrekkingen van openbare diensten (Verdrag van 27 juni 1978, *Trb.* 1979, 50) erkent het recht op collectieve onderhandelingen.

¹⁰⁸ Verdrag van 1 juli 1949, *Trb.* 1957, 183.

¹⁰⁹ Verdrag van 19 juni 1981, *Trb.* 1981, 242.

¹¹⁰ *Kamerstukken I/II*, 1993–1994, 23 473, nr. 94.

Met de intrede van de Wet cao¹¹¹ in 1927 en de Wet avv 1937¹¹² vindt de definitieve overgang naar een systeem van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming plaats.¹¹³

Op decentraal niveau vinden collectieve onderhandelingen plaats over arbeidsvoorwaarden tussen sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook op ondernemingsniveau is er collectief arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties. De heersende opvatting is dat collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden grote voordelen met zich meebrengen voor werkgevers, werknemers, overheid en samenleving. Collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust en vormen daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaal-economische ontwikkeling. Afspraken in cao's beschermen werknemers door concurrentie op arbeidsvoorwaarden, waaronder begrepen lonen, te voorkomen. Het voorkomen van loonconcurrentie is een belangrijk doel van de cao. Zo wordt geborgd dat werknemers dezelfde minimale lonen hebben. In dat kader is artikel 14 van de Wet cao van belang. Daarin is geregeld dat de aan de cao gebonden werkgever verplicht is de arbeidsvoorwaarden uit de cao ook toe te passen op zijn werknemers die geen lid zijn van de bij de cao betrokken vakbond of vakbonden (ongebonden werknemers).¹¹⁴ De Wet cao en Wet avv zijn bedoeld als kaders om het collectief overleg te bevorderen.

De grondslag voor het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming wordt gevormd door de erkenning op nationaal niveau van de vrijheid van vakvereniging en het recht om collectief te onderhandelen. Deze rechten zijn de basis voor collectieve onderhandelingen. De wettelijk constructie hiervan wordt gevormd door de Wet cao en de Wet avv.

De Wet cao regelt het kader voor het aangaan, de (door)werking en de beëindiging van cao's. Voor het aangaan van een cao op grond van de Wet cao is vereist dat er (ten minste) twee partijen zijn: een werkgever of werkgeversvereniging en een werknemersvereniging. Om rechtsgeldig een cao aan te kunnen gaan stelt de wet aan werkgevers- en werknemersverenigingen de eis van het in de statuten opgenomen doel om cao's te sluiten (artikel 2 van de Wet cao) en volledige rechtsbevoegdheid (artikel 1, eerste lid, van de Wet cao). Daarnaast moet een cao schriftelijk zijn overeengekomen (artikel 3 van de Wet cao) en moet de cao worden aangemeld bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (artikel 4 van de Wet op de loonvorming¹¹⁵). De Wet cao geeft daarmee de kaders voor collectieve onderhandelingen. Voor het afsluiten van een cao worden geen andere eisen gesteld dan hiervoor genoemd, waarmee de Wet cao het recht op collectieve onderhandelingen en de vakverenigingsvrijheid erkent. Sociale partners besluiten of en met wie zij collectief onderhandelen, een cao afsluiten en welke (arbeidsvoorwaardelijke) afspraken zij daarbinnen maken.

¹¹¹ Wet van 24 december 1927, houdende nadere regelingen van de Collectieve Arbeidsovereenkomst, *Stb.* 1927, 415.

¹¹² Wet van 25 mei 1937 tot het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, *Stb.* 1937, 801.

¹¹³ W.P.J.M. Fase en J. van Drongelen, *Cao-recht*, Deventer, Kluwer 2004, p. 37.

¹¹⁴ Bij een «art. 14 werknemer» ontbreekt de verbinding tussen de werknemer en een werknemersvereniging die betrokken is bij het sluiten van de cao.

¹¹⁵ Wet van 12 februari 1970, houdend regelingen met betrekking tot de loonvorming, *Stb.* 1970, 69.

Door avv van bepalingen van cao's worden de arbeidsvoorwaarden uit cao's dwingend opgelegd aan alle werkgevers en werknemers in een bepaalde bedrijfstak¹¹⁶. Daarmee wordt het bereik van de cao vergroot. Avv van cao's is geregeld in de Wet avv. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wet avv de bevoegdheid om cao's te avv'en. Avv heeft als doel de totstandkoming van collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden via cao's te ondersteunen en te beschermen. Door avv wordt de totstandkoming van cao's gestimuleerd. Het beoogde effect van avv is daarbij om neerwaartse concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen.¹¹⁷ Door avv kan andere regelgeving door de centrale overheid worden beperkt. Sociale partners kunnen samen bepalen welke afspraken er gelden voor een bepaalde bedrijfstak.

Gelijkwaardigheid van onderhandelende partijen

De Wet cao stelt aan partijen die een cao willen sluiten gelijke eisen (zie onder «Collectieve onderhandelingen in Nederland»). Collectieve onderhandelingen tussen werkgevers(verenigingen) en werknemersverenigingen vinden daarom plaats op basis van gelijkwaardigheid. Daarnaast kunnen werknemersverenigingen tijdens de cao-onderhandelingen dreigen met collectieve acties, bijvoorbeeld om het sluiten van een cao af te dwingen.

Verenigingen van werkgevers en werknemers die een cao afsluiten moeten onafhankelijk van elkaar zijn. Dat wil zeggen dat ze vrij moeten zijn van inmenging van de één in de zaken van de ander 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. Het vereiste van onafhankelijkheid is opgenomen in het Toetsingskader AVV paragraaf 4.2, waarin wordt verwezen naar de Wet Cao. Voor de beoordeling of dispensatie van avv verleend kan worden geldt het vereiste van onafhankelijkheid (ten opzichte van elkaar) van de partijen die de eigen rechtsgeldige cao zijn overeengekomen en om dispensatie verzoeken (Toetsingskader AVV paragraaf 7).

De onafhankelijkheid van vakbonden en werkgeversorganisaties is een praktijk die in beweging is en vragen oproept waarover discussie nodig is. Dit is een fundamentele discussie, waarbij het in de rede ligt om terughoudend te zijn met het doorvoeren van ingrijpende aanpassingen. De Minister van Sociale Zaken en sociale partners zijn in gesprek over dit onderwerp.

Toegang tot informatie

Informatie over cao's en avv is openbaar en voor iedereen toegankelijk via de website van de Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving (UAW) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹¹⁸ De informatie ziet onder meer op procedurele en inhoudelijke aspecten bij het aanmelden van een cao en/of een verzoek om avv. Met behulp van checklists, praktische handreikingen, nieuwsbrieven en vermelding van de toepasselijke wet- en regelgeving worden cao-partijen geïnformeerd over de belangrijkste onderwerpen en procedures. Daarnaast zijn de aangemelde cao's en lopende avv-procedures zichtbaar

¹¹⁶ Tenzij aan werkgevers dispensatie van de cao is verleend.

¹¹⁷ Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaring van CAO-bepalingen (AVV), *Stcrt.* 1998, 240, artikel 1.

¹¹⁸ Uitvoering arbeidsvoorwaardenwetgeving

op de website. Ook is er voor cao-partijen de mogelijkheid om hun Engelstalige algemeen verbindend verklaarde cao's kenbaar te maken voor buitenlandse dienstverrichters en hun (tijdelijk) in Nederland gedetacheerde werknemers. Ten slotte staan op de website ook de belangrijkste cao-onderzoeken op basis van de circa 100 grootste cao's in Nederland. Voor vragen is het mogelijk om contact op te nemen met de Directie UAW van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

Statistische informatie is beschikbaar via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft de wettelijke taak¹¹⁹ om betrouwbare statistische informatie te leveren en is daarin onafhankelijk. De door het CBS geproduceerde informatie is te vinden op de CBS-website¹²⁰ en in de databank StatLine¹²¹. De CBS datasets zijn ook te benaderen via het CBS Dataportaal. Hier kunnen grote hoeveelheden cijfers gedownload worden. Dit gaat om data over zeer uiteenlopende onderwerpen, zoals bijvoorbeeld (bedrijfstak specifieke) informatie over (cao-)lonen en werkgelegenheid. Al deze informatie is gratis beschikbaar voor iedereen.

Bescherming tegen discriminatie

Op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de Richtlijn gaan de lidstaten, samen met de sociale partners en overeenkomstig nationale wetgeving en praktijk, over tot maatregelen om werknemers en vertegenwoordigers van werknemersverenigingen (vakbondsvertegenwoordigers) te beschermen tegen discriminatie met betrekking tot het feit dat zij (willen) deelnemen aan collectieve onderhandelingen over lonen.

Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie wegens (...) levensovertuiging en politieke gezindheid (...) «of op welke grond dan ook». De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) verbiedt discriminatie op basis van verschillende gronden, zoals ras, geslacht, religie, levensovertuiging of politieke gezindheid. Deze wetten voorzien in de wettelijke bescherming van werknemers die lid zijn van een werknemersvereniging of die geen lid wensen te zijn tegen discriminatie.

Een werknemer die lid is van een werknemersvereniging geniet wettelijke ontslagbescherming. Op grond van artikel 7:670, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek kan de werkgever de arbeidsovereenkomst van de werknemer niet opzeggen wegens lidmaatschap van een werknemersvereniging.¹²² Dit opzegverbod strekt zich ook uit tot het verrichten van of deelnemen aan activiteiten ten behoeve van die werknemersvereniging, tenzij die activiteiten in de arbeidstijd van de werknemer worden verricht zonder toestemming van de werkgever.

Uit het goed werkgever- en goed werknemerschap zoals neergelegd in artikel 7:611 BW vloeit voort dat een werkgever zijn werknemers niet op basis van willekeurige criteria verschillend behandelt.

¹¹⁹ Wet van 20 november 2003, houdende vaststelling van een wet op het Centraal bureau voor de statistiek (Wet op het Centraal bureau voor de statistiek), *Stb.* 2003, 516.

¹²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek

¹²¹ StatLine (CBS)

¹²² Het opzegverbod geldt ook ten aanzien van het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. De kantonrechter dient zich er van te vergewissen of het ontbindingsverzoek verband houdt met het opzegverbod wegens lidmaatschap van een vakbond. Dit kan slechts plaatsvinden als deze geen verband houdt met omstandigheden waarop het opzegverbod betrekking heeft of er sprake is van omstandigheden die van dien aard zijn dat de arbeidsovereenkomst in artikel 670, vijfde lid, Boek 7, titel 10 BW, het belang van de werknemer behoort te eindigen.

Onder meer het wel of niet lid van een werknemersvereniging zijn mag geen reden zijn om die werknemers anders te behandelen ten opzichte van andere werknemers.

Artikel 5 (vrijheid van vakvereniging) en 6 (recht op collectief onderhandelen) van het ESH, en artikel 11 van het EVRM (vrijheid van vakvereniging) kennen rechtstreekse werking in Nederland. Een werknemer die lid is van een werknemersvereniging kan een beroep doen op deze bepalingen.

Artikel 1, derde lid, van de Wet cao bevat een discriminatieverbod bij indiensttreding op grond van het wel of niet lid zijn van een werknemersvereniging. Op grond hiervan is een bepaling in een cao die een werkgever verplicht werknemers van een bepaald ras of met een bepaalde godsdienst, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging of leden van een bepaalde werknemersvereniging al dan niet in dienst te nemen nietig.

Dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen

In de Richtlijn wordt telkens onderscheid gemaakt tussen landen met een wettelijk minimumloon en landen met loonvaststelling via collectieve arbeidsovereenkomsten. Uitzondering hierop is artikel 4, tweede lid van de Richtlijn, inzake de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen.

De dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen betreft het percentage werknemers waar een cao op van toepassing is.¹²³ De Richtlijn schrijft voor dat als de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder de drempel van 80% komt, er, na raadpleging van de sociale partners of door middel van een overeenkomst met hen, dan wel, wanneer de sociale partners daar gezamenlijk om verzoeken, zoals overeengekomen tussen de sociale partners, een actieplan moet worden opgesteld om collectieve onderhandelingen te bevorderen teneinde de dekkingsgraad te verhogen. Bij de totstandkoming van de Richtlijn is afgesproken dat voor de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen ook collectieve arbeidsovereenkomsten worden meegenomen die op andere arbeidsvoorwaarden dan loon zien.

Uiterlijk op het moment van inwerkingtreding van de Richtlijn stellen lidstaten vast of het niveau van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder de drempel van 80% ligt. Van lidstaten met een dekkingsgraad onder de 80% wordt verwacht dat zij uiterlijk voor het einde van 2025 een actieplan vaststellen.

Naar aanleiding van de Richtlijn is onderzoek gedaan voor het vaststellen van het niveau van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen. Het niveau van de dekkingsgraad is door het CBS op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgesteld.¹²⁴ Het onderzoek van het CBS laat een dalende trend zien in de dekkingsgraad tussen 2010 en 2022.¹²⁵ Uit het onderzoek volgt dat de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen 71,8% was in 2022. In 2010 was de dekkingsgraad 75,8%.

Nu het niveau van de dekkingsgraad onder de 80% ligt, worden de volgende stappen gezet om tot een actieplan te komen:

¹²³ Voor definities van «collectieve onderhandelingen» en «dekkingsgraad» zie respectievelijk artikel 3, vierde lid, en 3, vijfde lid, van de Richtlijn.

¹²⁴ Werknemers naar soort cao en SBI naar achtergrondkenmerken, 2010–2022 | CBS

¹²⁵ De jaren 2010 tot en met 2022 zijn meegenomen in het CBS-onderzoek.

- In beeld brengen van de oorzaken voor de daling in de dekkingsgraad. Indien nodig komt er aanvullend onderzoek.
- Met sociale partners bezien of, en zo ja welke, stappen nodig zijn om deze oorzaken aan te pakken.

Na de datum van implementatie wordt het niveau van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen om de twee jaar vastgesteld, zoals beschreven artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van de Richtlijn. Een actieplan wordt om de 5 jaar geëvalueerd.

3.6 Overleg met sociale partners in Nederland

In de Richtlijn is het uitgangspunt dat sociale partners bij het vaststellen en aanpassen van wettelijke minimumlonen en bij het bevorderen van collectieve onderhandelingen worden betrokken.¹²⁶

Nederland kent een rijke overlegtraditie waarin sociale partners (vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers) en de overheid samenwerken aan sociaaleconomisch beleid en arbeidsvoorwaardenvorming, zoals loon. De totstandkoming van het Nederlandse overlegmodel hangt samen met de ontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenoverleg in ons land. De ontwikkeling van het stelsel van loonvorming speelt daarin een centrale rol. Hierna wordt toegelicht hoe het overleg met sociale partners in de historie is gegroeid en wat er nu staande praktijk is.

Geschiedenis van overleg met sociale partners

Oorspronkelijk werden afspraken over arbeidsvoorwaarden gemaakt tussen de individuele werkgever en werknemer. De loonvorming, met als kern de hoogte van het loon, behoorde tot het domein van de werkgever en werknemer. In de geschiedenis zijn drie belangrijke kantelmomenten te benoemen:

1. Vanaf 1945, in de naoorlogse situatie, kreeg de overheid een centrale rol in het stelsel van loonvorming. Met het oog op de wederopbouw van het land koos de overheid voor een stevig toezicht op de loonontwikkeling. Via de zogeheten geleide loonpolitiek nam de overheid een sturende rol in de loonvorming.
2. Dit heeft geduurd tot 1970, toen met de Wet op de loonvorming de collectieve contractsvrijheid weer leidend werd. De Wet op de loonvorming gaf de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog wel de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden te kunnen ingrijpen op de loonvorming. Van die mogelijkheid is gebruikt gemaakt tot 1982.
3. In 1982 is met het akkoord van Wassenaar, dat werd gesloten in de Stichting van de Arbeid (StvdA), de rol van de overheid in de loonvorming beperkt en nieuw ingrijpen van de overheid in de loonvorming voorkomen. Het Akkoord van Wassenaar markeert een kentering in het stelsel van loonvorming:
 - Ingrijpen van de overheid kan nu alleen nog in uitzonderlijke situaties¹²⁷ en is sinds 1982 niet meer voorgekomen.
 - Eveneens is met het Akkoord van Wassenaar de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg ingeluid. Deze decentralisatie wordt in 1993 nogmaals aangestipt met het akkoord «Een nieuwe koers» dat in de StvdA wordt gesloten.

¹²⁶ Artikel 7 van de Richtlijn en Artikel 5, zesde lid, van de Richtlijn.

¹²⁷ Artikel 10 van de Wet van 12 februari 1970, houdend regelingen met betrekking tot de loonvorming, *Stb.* 1970, 69.

Sinds het Akkoord van Wassenaar laat de overheid de arbeidsvoorwaardenvorming, inclusief loonvorming, over aan de sociale partners. Het huidige Nederlands overlegmodel is hiermee geboren.¹²⁸ Dit overlegmodel, zowel dat van sociale partners onderling als van sociale partners met de overheid, heeft zijn waarde bewezen.

Staande praktijk in Nederland

Samenwerking binnen het Nederlands overlegmodel vindt niet alleen plaats op informele basis, maar ook in geïnstitutionaliseerde vorm met de StvdA. Daarnaast wordt vanuit de Sociaal Economische Raad (SER) gevraagd en ongevraagd advies gegeven.

A. De Stichting van de Arbeid – overleg met sociale partners

De StvdA is een platform waar overleg plaatsvindt tussen de sociale partners onderling. In de StvdA overleggen centrale werkgevers- en werknemersorganisaties over sociaal-economische thema's. Eveneens voeren de sociale partners uit dit platform overleg met de overheid over sociaal-economisch beleid. Dit is een voortdurend overleg op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, waarbij gezocht wordt naar complementariteit van overheidsbeleid en inzet van sociale partners. In voorkomende gevallen kan dit ook leiden tot akkoorden of gezamenlijke afspraken.

De StvdA is een onafhankelijke, privaatrechtelijke rechtspersoon die wordt bestuurd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Tot de doelstellingen van de StvdA behoren onder meer het stimuleren van overleg tussen verenigingen van werkgevers en werknemers, het geven van informatie en advies aan werkgevers- en werknemersorganisaties op decentraal niveau, het voeren van overleg met de overheid en het (gevraagd dan wel ongevraagd) kenbaar maken van haar opvattingen aan de overheid en eventueel anderen.¹²⁹

De StvdA richt zich op het bevorderen van het overleg over de loonvorming tussen cao-partijen. Via de StvdA zetten sociale partners middelen in ter bevordering van de opbouw en versterking van de capaciteit van de sociale partners om collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling te voeren.

Daarnaast zijn sociale partners vertegenwoordigd in de SER.

B. De Sociaal Economische Raad – adviesorgaan van de overheid

Ook de SER heeft een centrale plek in het Nederlands overlegmodel. De SER is een adviesorgaan ten behoeve van de overheid. De SER adviseert de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd over sociaaleconomisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaaleconomisch terrein. Het is mogelijk dat de SER adviseert over aangelegenheden met betrekking tot het wettelijk minimumloon.

De SER bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en kroonleden (onafhankelijke deskundigen benoemd door de kroon). De SER is zowel inhoudelijk als financieel onafhankelijk. De SER is ingesteld bij wet¹³⁰. Het is geen overheidsinstelling.

¹²⁸ W.P.J.M. Fase en J. van Drongelen, *Cao-recht*, Deventer, Kluwer 2004, p. 38–40.

¹²⁹ Stichting van de Arbeid

¹³⁰ Wet op de Sociaal-Economische Raad, *Stb.* 2014/576.

Het uitgangspunt van de Richtlijn dat het gepast is om sociale partners te betrekken bij de vaststelling en aanpassing van het minimumloon is in Nederland al staande praktijk. Meer in het bijzonder wordt gewezen op het volgende.

Het kabinet ontvangt onder andere via de StvdA en de SER advies over het minimumloon en deze adviezen worden meegewogen bij het beleid omtrent het minimumloon.

Ook betreft het kabinet bij besluiten en evaluaties die betrekking hebben op de vaststelling of aanpassing van het wettelijk minimumloon de sociale partners (via de StvdA) door met hen hierover in gesprek te gaan. Daarnaast worden de sociale partners (via de StvdA) ook reeds betrokken bij de vierjaarlijkse evaluatie. Voor de toekomst zal bij die evaluatie met de sociale partners (via de StvdA) ook worden gesproken over de selectie en toepassing van de beschreven kwantitatieve criteria en indicatieve referentiewaarden met betrekking tot de vaststelling/aanpassing van het minimumloon en eventuele gegevens en analyses die daarvoor nodig zijn.

Ook is het kabinetsbeleid dat (internet)consultatie plaatsvindt van concept-wetvoorstellen, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ontwerp ministeriële regelingen.¹³¹ De consultatie betreft geselecteerde organisaties van belanghebbenden en deskundigen die de gelegenheid krijgen inbreng te leveren bij beleidsvoornemens. Zowel de SER als de StvdA worden regelmatig geconsulteerd. De SER en StvdA kunnen zo nodig ook op eigen initiatief adviseren. De onderwerpen waarvoor de Richtlijn betrokkenheid van sociale partners voorschrijft, vereisen veelal een wijziging van wet- of regelgeving. Zo zal een wijziging van de automatische indexeringsformule, een aanpassing van het minimumloon en de invoering van een nieuwe inhouding of variatie alleen mogelijk zijn door (een wijziging van bestaande) wet- en regelgeving. De voorgestelde wet- en regelgeving die de daarin benodigde maatregelen bevatten, zullen in lijn met staande praktijk worden geconsulteerd bij sociale partners.

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

Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Uitvoeringstoetsen

Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat er geen gevolgen voor de regeldruk zijn¹³².

Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

De Arbeidsinspectie oordeelt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en doet enkele tekstuele suggesties voor de toelichting, die zijn overgenomen.

¹³¹ Kamerstukken II, 2010/11, 29 279, nr. 121.

¹³² Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Belastingdienst

De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets gedaan voor dit wetsvoorstel. De conclusie is dat er geen gevolgen worden voorzien voor de organisatie van de Belastingdienst.

6. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen.

7. Advies en consultatie

Sociale partners

Het concept-implementatiewetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting is verschillende keren besproken met sociale partners. Naar aanleiding deze besprekingen zijn de voornoemde stukken op onderdelen aangepast.

Werkgevers kunnen zich vinden in de voorziene zuivere implementatie van de Richtlijn en de uitwerking daarvan.

Werknemersorganisaties kunnen zich onvoldoende vinden in de voorziene zuivere implementatie van de Richtlijn en de uitwerking daarvan. Zij vinden dat (bij een zuivere implementatie) de Richtlijn ruimer geïnterpreteerd en geïmplementeerd dient te worden.

Zo betwisten werknemersorganisaties dat er afdoende wettelijke maatregelen bestaan voor de uitwerking ten aanzien van het bevorderen van het recht op collectieve onderhandelingen (artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met d). Deze mening wordt niet gedeeld. Met de bestaande wetgeving en binnen de staande praktijk van collectieve onderhandelingen wordt invulling gegeven aan de kaders van artikel 4, eerste lid, zoals toegelicht in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting.

Werknemersorganisaties vinden voorts dat er een Nationaal Actieplan moet komen omdat Nederland volgens hen onder de 80% cao dekkingsgraad zit. Zij hechten veel belang aan een gedegen uitwerking van een Nationaal Actieplan (artikel 4, tweede lid). In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting wordt toegelicht dat het niveau van de cao dekkingsgraad uiterlijk wordt vastgesteld op de implementatiedatum. Indien op dat moment het niveau van de cao dekkingsgraad in Nederland onder de 80% ligt, zullen stappen worden gezet om tot een actieplan te komen.

Daarnaast hadden werknemersorganisaties graag gezien dat als richtsnoer voor de beoordeling van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon de referentiewaarde van 60% van het mediane brutoloon als enige referentiewaarde wordt gebruikt (artikel 5). De Richtlijn biedt lidstaten de beleidsruimte om indicatieve referentiewaarden te kiezen die geschikt zijn voor hun nationale context. De Richtlijn noemt 60% van het mediane brutoloon als een voorbeeld. De referentiewaarde van 60% van het mediane loon wordt voor de Nederlandse context niet gezien als geschikte en passende maatstaf om de toereikendheid van het minimumloon te beoordelen, zoals wordt toegelicht in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

Werknemersorganisaties geven aan dat sociale partners betrokken moeten worden bij de selectie en toepassing van de referentiewaarden (artikel 7). Over de selectie van de referentiewaarden wordt met sociale partners gesproken in het kader van de vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het wettelijk minimumloon. De geselecteerde referentiewaarden worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Dit gebeurt medio 2024, voor de implementatiedatum van de Richtlijn. Sociale partners worden medio 2024 ook geconsulteerd over deze ministeriële regeling.

Verder betwisten werknemersorganisaties dat de bestaande variaties en inhoudingen in Nederland voldoen aan de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid, waaronder het nastreven van een legitiem doel (artikel 6). Hierbij noemen werknemersorganisaties onder meer het jeugdminimumloon. Deze mening wordt niet gedeeld. De bestaande variaties en inhoudingen voldoen aan de genoemde beginselen, zoals wordt beschreven in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting.

Mede naar aanleiding van de opmerking van werknemersorganisaties is de implementatie van artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn nogmaals bezien. Als gevolg hiervan is artikel 6a van de Wml aangepast, waardoor de benadelingsbescherming ook betrekking heeft op het laagste schaalbedrag in de laagste loonschaal van een cao. Het aangepaste artikel 6a wordt met sociale partners gedeeld.

Internetconsultatie

Bij implementatieregelgeving is, conform de najaarsrapportage regeldruk van 17 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 397, p. 5), internetconsultatie optioneel. Aangezien de implementatie van de Richtlijn regelluw heeft plaatsgevonden en geen andere regels zijn opgenomen dan strikt noodzakelijk («zuivere implementatie») is afgezien van internetconsultatie.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Richtlijn dient deze op 15 november 2024 omgezet te zijn in nationale wetgeving. De implementatie gaat uit van onmiddellijke werking.

9. Voorlichting

Er zal medio 2024 een voorlichtingstraject gestart worden om werkgevers en werknemers te informeren over het doel van deze wet en de daaruit voor werkgevers en werknemers voortvloeiende rechten en plichten.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I. Wijziging Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

Onderdeel A (artikel 6a WML (nieuw))

Het nieuwe artikel 6a is, ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van de Richtlijn. In dit nieuwe artikel is bepaald dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer de in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag genoemde rechten geldend maakt. Ook regelt dit artikel dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen wegens de omstandigheid dat de werknemer het recht op het laagste schaalbedrag in de laagste loonschaal of andere minimumver-

goeding voor de verrichte arbeid geregeld in de toepasselijke cao, geldend maakt. De laagste loonschaal betreft de absolute ondergrens aan salaris dat de werknemer, ongeacht diens functie of werkervaring, ontvangt op basis van de betreffende cao. Als het wettelijk minimumloon hoger is dan het bedrag in de laagste loonschaal (bijvoorbeeld doordat een recente indexering van het minimumloon nog niet is doorgevoerd in de cao), dan heeft de werknemer logischerwijze recht op het wettelijk minimumloon; dit is immers de absolute ondergrens in Nederland. Bij een andere minimumvergoeding voor de verrichte arbeid, betreft het de situatie dat in de toepasselijke cao een aanvullende minimumvergoeding wordt toegekend voor de verrichte arbeid, waarop iedere werknemer, ongeacht diens persoonlijke omstandigheden, recht heeft.

Wat betreft de werknemer die ter zake bijstand heeft verleend of een klacht heeft ingediend, ziet dit ook op werknemersvertegenwoordigers, met inbegrip van de vakbondsleden of -vertegenwoordigers, die in dienst zijn bij de werkgever.

Het betreft hier het doen van een beroep op de civielrechtelijke bepaling betreffende benadelingsbescherming en hierop wordt niet bestuursrechtelijk gehandhaafd door de Arbeidsinspectie. Een schending door de werkgever van de norm, bedoeld in artikel 6a van de WML, kan worden beschouwd als een toerekenbare tekortkoming in de nakoming van de arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat de werknemer onder andere een schadevergoeding kan vorderen bij de kantonrechter.

Onderdeel B (artikel 14, vijfde en zestiende (nieuw) lid, WML)

In artikel 14, dertiende lid, is geregeld dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid telkens na verloop van een termijn van ten hoogste vier jaar nagaat of er omstandigheden aanwezig zijn die een bijzondere wijziging wenselijk maken van het minimumloon. De reeds in de WML geregelde periodieke evaluatie van het minimumloon sluit daarmee aan bij de procedure die wordt voorgeschreven in de Richtlijn. Voor een periodieke aanpassing op grond van de Richtlijn moet het minimumloon ten minste om de vier jaar worden geëvalueerd op grond van de richtinggevende criteria, zo nodig gevolgd door een wijziging van het bedrag (artikel 5, vijfde lid, van de Richtlijn).

In het nieuwe zestiende lid van artikel 14, is – ter uitvoering van artikel 5, eerste en tweede lid, van de Richtlijn – geregeld aan de hand van welke richtinggevende criteria de hoogte van het minimumloon in ieder geval wordt geëvalueerd. Deze criteria zijn een-op-een overgenomen uit de Richtlijn en sluiten in grote mate aan op de criteria die reeds worden gehanteerd bij de evaluatie van het wettelijk minimumloon. In het voorgestelde zeventiende lid is een delegatiegrondslag geregeld om bij of krachtens amvb aanvullende criteria voor te schrijven die moeten worden toegepast bij een evaluatie van het minimumloon. Op dit moment is er geen reden om meer criteria voor te schrijven dan de criteria die zijn geregeld in het zestiende lid, onderdeel a, maar niet uit te sluiten valt dat dit in de toekomst anders is. Om die reden is voorzien in deze delegatiegrondslag. In paragraaf 3.2 van deze toelichting wordt een nadere toelichting gegeven op de richtinggevende criteria.

Ook is in het nieuwe zestiende lid – ter uitvoering van artikel 5, vierde lid, van de Richtlijn – geregeld dat de beoordeling van de toereikendheid van het minimumloon gebeurt aan de hand van indicatieve referentiewaarden. De toe te passen indicatieve referentiewaarden worden bij ministeriële regeling vastgesteld.

In paragraaf 3.2 wordt toegelicht welke indicatieve referentiewaarden kunnen worden gebruikt bij het beoordelen van de toereikendheid van het minimumloon.

Een eventueel benodigde wijziging van het wettelijk minimumloon naar aanleiding van de periodieke evaluatie wordt gebaseerd op artikel 14, dertiende lid, en kan worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur (amvb). Voor het ontwerp van deze amvb is een voorhangprocedure voorgeschreven; het ontwerp met de daarbij behorende nota van toelichting wordt door de Minister van SZW overgelegd aan de beide Kamers (zie artikel 14, achtste en dertiende lid, van de WML).

De voorgestelde wijziging van het vijfde lid heeft tot gevolg dat bij een beoordeling van de wenselijkheid van een beleidsmatige vaststelling van het minimumloon op grond van de huidige criteria van dit lid, de criteria die de Richtlijn voorschrijft – en met dit wetsvoorstel wettelijk worden verankerd in artikel 14, zestiende lid, onderdeel a, subonderdelen 1 tot en met 4, van de WML – ook worden meegewogen bij deze beoordeling. Een wijziging van het wettelijk minimumloon op grond van artikel 14, vijfde lid, wordt geregeld in een amvb en hiervoor is een voorhangprocedure voorgeschreven (zie artikel 14, achtste lid, van de WML).

Artikel II. Inwerkingtreding

De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De uiterlijke datum waarop de Richtlijn moet zijn geïmplementeerd in nationaal recht is – op grond van artikel 17, eerste lid, van de Richtlijn – 15 november 2024.

Artikel III. Citeertitel

Ingevolge dit artikel kan deze wet worden aangehaald als: Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen

Tenslotte is hieronder een transponeringstabel opgenomen.

Transponeringstabel Richtlijn toereikende minimumlonen in de EU

Bepaling Richtlijn	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1, lid 1 (Onderwerp)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, lid 2 (Geen afbreuk autonomie sociale partners)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, lid 3 (Geen afbreuk bevoegdheid lidstaten vaststellen hoogte minimumloon)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, lid 4 (Eerbiediging recht op collectieve onderhandelingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, lid 5 (Minimumlonen voor zeevarenden)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 2 (Toepassingsgebied)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 2 WML, artikel 1a Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag	Geen	–
Artikel 3, lid 1 (Definities Richtlijn, minimumloon)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–

Bepaling Richtlijn	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 3, lid 2 (Definities Richtlijn, wettelijk minimumloon)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 3, lid 3 (Definities Richtlijn, collectieve onderhandelings)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 3, lid 4 (Definities Richtlijn, collectieve arbeidsovereenkomst)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 3, lid 5 (Definities Richtlijn, dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 4, lid 1, aanhef (bevordering collectieve onderhandeling over loonvaststelling)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikelen 2, 3, 4, 5 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, artikel 4 Wet op de loonvorming.	Geen	–
Artikel 4, lid 1, onder a	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 1, eerste lid, en artikel 2 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en artikel 2 Wet algemeen verbinden verklaren collec- tieve arbeidsovereenkomsten	Geen	–
Artikel 4, lid 1, onder b	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 1, eerste lid, en artikel 2 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, artikel 2 Wet algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten	Geen	–
Artikel 4, lid 1, onder c	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 1 Grondwet, Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), artikel 7:670, vijfde lid Burgerlijk Wetboek (BW), artikel 1, derde lid, Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst	Geen	–
Artikel 4, lid 1, onder d	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 2 Wet op de collectieve arbeidsover- eenkomst	Geen	–
Artikel 4, lid 2 (Kader voorwaarden collectieve onderhandelingen en actieplan)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 1, eerste lid, Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, artikel 2 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst	Geen	–
Artikel 5, lid 1 (Procedure voor de vaststelling van toereikende wettelijke minimumlonen)	Artikel I, onderdeel B Artikel 14, dertiende lid, WML	Artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn biedt de lidstaten ruimte om te beslissen over het relatieve gewicht van de criteria.	Van deze beleidsruimte is geen gebruik gemaakt.

Bepaling Richtlijn	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 5, lid 2 (Criteria voor vaststelling toereikendheid)	Artikel I, onderdeel B	Dit artikellid biedt de lidstaten beleidsruimte om meer criteria voor de evaluatie van het minimumloon voor te schrijven dan de in de Richtlijn verplicht voorgeschreven criteria.	Van deze beleidsruimte is op dit moment geen gebruik gemaakt. Wel is er – omdat niet voorspeld kan worden of aanvullende criteria in de toekomst wel passend zijn – een delegatiegrondslag opgenomen in de WML die de mogelijkheid biedt om in de toekomst – indien nodig – bij of krachtens amvb aanvullende criteria vast te stellen.
Artikel 5, lid 3 (Automatisch bijstellingsmechanisme)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 14 WML	Geen	–
Artikel 5, lid 4 (Indicatieve referentiewaarden toereikendheid WML)	Artikel I, onderdeel B	Geen	–
Artikel 5, lid 5 (Aanpassing wettelijk minimumloon)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 14, dertiende lid, WML	Dit artikellid biedt lidstaten met een automatisch indexeringsmechanisme de beleidsruimte om het minimumloon vaker te evalueren – en daarna indien nodig aan te passen – dan ten minste om de vier jaar.	Er is geen gebruik gemaakt van deze beleidsruimte. Aangesloten wordt bij de huidige systematiek van de WML, waarbij het minimumloon ten minste om de vier jaar wordt geëvalueerd (en indien nodig vervolgens kan worden aangepast).
Artikel 5, lid 6 (Aanwijzen of oprichten adviesorgaan i.v.m. advies wettelijke minimumlonen)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 41 Wet op de Sociaal-Economische Raad.	Geen	–
Artikel 6, lid 1 (Variaties en inhoudingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 6, lid 2 (Geen verplichting tot variaties en inhoudingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 7 (Betrokkenheid sociale partners bij vaststelling en aanpassing WML)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 8, aanhef en onder a (Doeltreffende, evenredige en niet-discriminerende controles en inspecties)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 18a WML, Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2018	Geen	–
Artikel 8, aanhef en onder b (Ontwikkelen van het vermogen van handhavingsautoriteiten om overtreders proactief in kaart te brengen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 9 (Overheidsopdrachten)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 2.81 Aanbestedingswet 2012	Geen	–
Artikel 10 (Monitoring en gegevensverzameling)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 11 (Informatie over de bescherming door minimumlonen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–

Bepaling Richtlijn	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 12, lid 1 (Recht op verhaal)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 17 Grondwet, artikel 7:616, 7:625, 3:307, 3:308 BW, artikel 18b WML	Geen	–
Artikel 12, lid 2 (Bescherming tegen nadelige behandeling of gevolgen)	Artikel I, onderdeel A	Geen	–
Artikel 13 (Sancties)	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in Artikel 18 e.v. WML, Artikel 3 en paragraaf 5 Besluit minimumloon en minimumvakantie- bijslag, Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving WML 2018, Artikel 3:4, 5:41, 5:46, tweede lid, Awb, artikel 3:296 BW, Boek 6 BW, titel 1, afdeling 10	Geen	–
Artikel 14 (Verspreiding van informatie)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 15 (Evaluatie en beoordeling)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 16 (Vrijwaring van het beschermingsniveau en gunstigere bepalingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 17 (Omzetting en uitvoering)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 18 (Inwerkingtreding)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Artikel 19 (Adressaten)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–

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