

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 maart 2024 en het nader rapport d.d. 19 april 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2023, nr. 2023002985, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 maart 2024, nr. W12.23.00375/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2023, no. 2023002985 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

De EU-richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie heeft betrekking op de toereikendheid van en bescherming door het minimumloon en het bevorderen van collectieve onderhandelingen. Ter implementatie van de richtlijn voorziet het wetsvoorstel in een aantal

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

wijzigingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Met betrekking tot andere onderdelen van de richtlijn verwijst de toelichting naar de bestaande praktijk in Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering wil volstaan met een beperkt aantal wetswijzigingen ter implementatie van de richtlijn. Deze keuze is op zichzelf begrijpelijk, maar de Afdeling adviseert daarbij in de toelichting wel nader aandacht te besteden aan de onafhankelijkheid van vakbonden en werkgeversorganisaties en de uitwerking van de indicatieve referentiewaarden.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Op 19 oktober 2022 is Richtlijn (EU) 2022/241 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (hierna: de richtlijn) vastgesteld.² De richtlijn stelt een regelkader vast met het oog op betere leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de Unie, met name op het vlak van de toereikendheid van minimumlonen voor werknemers om zo bij te dragen aan opwaartse sociale convergentie en vermindering van loonongelijkheid. Mede gelet op het subsidiariteitsbeginsel, bestaat dit kader uit minimumvereisten op het niveau van de Unie en procedurele verplichtingen.³

Meer specifiek ziet het kader op de toereikendheid van wettelijke minimumlonen met het oog op het verwezenlijken van behoorlijke leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, op het bevorderen van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling en op het verbeteren van de daadwerkelijke toegang van werknemers tot rechten op bescherming door minimumlonen indien nationale wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) daarin voorzien.⁴

Ter implementatie van de richtlijn wordt de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) gewijzigd. Geregeld wordt dat de vierjaarlijkse evaluatie van het minimumloon plaatsvindt aan de hand van een aantal criteria, die afkomstig zijn uit de richtlijn.⁵ Die criteria moeten ook worden meegewogen bij een bijzondere beleidsmatige vaststelling van het minimumloon.⁶ Verder dient bij de evaluatie de toereikendheid van het minimumloon te worden beoordeeld aan de hand van indicatieve referentiewaarden. Deze zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.⁷

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een benadelingsverbod voor de werkgever jegens de werknemer als die zijn recht op het minimumloon geldend maakt, daartoe bijstand heeft verleend of hierover een klacht heeft ingediend.⁸ In de laatste twee gevallen ziet het verbod ook op werknemersvertegenwoordigers, met inbegrip van de vakbondsleden of

² Richtlijn (EU) 2022/241 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (Pb EU 2022, L 275).

³ Zie overweging 17 en 18 van de richtlijn. De richtlijn baseert zich op artikel 153, tweede lid, onder b, in samenhang met artikel 153, eerste lid, onder b, VWEU en dient zodoende de verwezenlijking van de sociaal-politieke doelstellingen van artikel 151 VWEU.

⁴ Artikel 1, eerste lid, van de richtlijn.

⁵ Artikel I, onderdeel B, onder 2, van het wetsvoorstel. Zie artikel 14, dertiende lid, Wml.

⁶ Artikel I, onderdeel B, onder 1, van het wetsvoorstel. Zie artikel 14, vijfde lid, Wml.

⁷ Artikel I, onderdeel B, onder 2, van het wetsvoorstel.

⁸ Artikel I, onderdeel A (voorgesteld artikel 6a), van het wetsvoorstel.

-vertegenwoordigers, die in dienst zijn bij de werkgever.⁹ Het benadelingsverbod is een civielrechtelijke beschermingsbepaling.¹⁰

2. Nederlandse praktijk

De richtlijn formuleert een aantal uitgangspunten voor de toereikendheid van en bescherming door minimumlonen en voor de bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling. Uit de considerans blijkt dat niet wordt beoogd het minimumloon in de Unie te harmoniseren of een uniform mechanisme voor vaststelling van minimumlonen vast te stellen.¹¹ Lidstaten behouden de vrijheid om wettelijke minimumlonen vast te stellen of om de toegang tot bescherming door minimumlonen in het kader van cao's te bevorderen. De nationale wetgeving en praktijken en de specifieke kenmerken van elke lidstaat zijn daarbij leidend.¹²

Het wetsvoorstel bevat een beperkt aantal bepalingen ter implementatie van de richtlijn. Volgens de toelichting bevat de richtlijn veel elementen die in Nederland al deel uitmaken van de bestaande praktijk.¹³ Naast de bepalingen die aan de Wml worden toegevoegd, gaat de toelichting daarom in op de bestaande Nederlandse praktijk met betrekking tot het wettelijk minimumloon (vaststelling, inhoudingen en variaties, toezicht en handhaving voor doeltreffende toegang), de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en de betrokkenheid van sociale partners.¹⁴

De Afdeling onderschrijft dat Nederland op de verschillende gebieden waar de richtlijn op ziet, lang staande praktijken kent. Dit neemt niet weg dat deze praktijken ook in beweging zijn en praktische en principiële vragen oproepen waarover verdere discussie nodig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de invloed van de hoeveelheid onzekere en atypische arbeidsrelaties op de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen in Nederland en de betekenis daarvan voor een uit de richtlijn voortvloeiend actieplan om deze dekkingsgraad te verhogen.¹⁵

De Afdeling begrijpt dat de implementatie van de richtlijn niet de gelegenheid is om deze meer fundamentele discussies te beslechten en dat het daarom in de rede ligt om in dit kader terughoudend te zijn met het doorvoeren van ingrijpende aanpassingen. Dat doet evenwel niet af aan het belang om de gedachtevorming en het debat, mede in het licht van de richtlijn, verder te voeren en de uitkomsten daarvan zo nodig in wetgeving op te nemen. De Afdeling adviseert deze punten in de toelichting alsnog te benoemen en daarbij te vermelden op welke wijze de discussie hierover verder zal worden gevoerd. Zij wijst daarbij in het bijzonder op een tweetal aandachtspunten.

a. Bevorderen van collectieve onderhandelingen

Een van de doelen van de richtlijn is het bevorderen van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling. In dat kader moeten lidstaten, onder meer, waar nodig vakbonden en werkgeversorganisaties beschermen tegen wederzijdse inmenging.¹⁶ De toelichting volstaat in dit

⁹ Artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.1 en de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A.

¹¹ Overweging 19 van de richtlijn.

¹² Zie ook overwegingen 12 en 24 van de richtlijn.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

¹⁴ Zie in dit verband ook de transponeringstabel bij de memorie van toelichting voor verwijzingen naar bestaand recht.

¹⁵ Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.

¹⁶ Artikel 4, eerste lid, onderdeel c en d, van de richtlijn.

verband met de vermelding dat onafhankelijkheid een uitgangspunt is van het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.¹⁷

De Afdeling wijst echter op de zich wijzigende praktijk waarbij werkgevers vaker collectieve afspraken maken met personeelsverenigingen en ondernemingsraden. In het verlengde hiervan vindt discussie plaats over de representativiteit van vakorganisaties in relatie tot overleg over arbeidsvoorwaarden.¹⁸ De Afdeling adviseert in de toelichting op deze problematiek in te gaan.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onder a heeft betrekking op de onafhankelijkheid van vakbonden en werkgeversorganisaties. De regering kan zich vinden in het advies van de Afdeling. In lijn met het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting (paragraaf 3.5) nader uitgelegd op welke wijze de discussie hierover verder wordt gevoerd. De onafhankelijkheid van vakbonden en werkgeversorganisaties is een praktijk die in beweging is en discussie oproept. Tegelijkertijd is dit een discussie over fundamentele onderdelen van het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. In het kader van het implementatietraject is terughoudendheid gepast met het doorvoeren van ingrijpende aanpassingen in dit stelsel. Dit meer fundamentele gesprek over de onafhankelijkheid van vakbonden en werkgeversorganisaties wordt, overeenkomstig het advies van de Afdeling, door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en sociale partners gevoerd buiten de implementatie van de Richtlijn.

b. Indicatieve referentiewaarden: percentages brutolonen

Met betrekking tot de indicatieve referentiewaarden doet de richtlijn de suggestie om bepaalde percentages van brutolonen te hanteren.¹⁹ Uit de toelichting blijkt dat de regering het vergelijken van brutoloonniveaus niet de meest passende maatstaf vindt voor de beoordeling van de toereikendheid van het wettelijke minimumloon. Zij wijst daarbij op de substantiële herverdeling die in Nederland via de fiscaliteit en door middel van toeslagen plaatsvindt.²⁰

De Afdeling begrijpt dat de regering bij de beoordeling van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon rekening wil houden met de effecten van de uitgebreide herverdelingsmechanismen die Nederland kent. Mede gelet op de doelen van de richtlijn is tegelijk van belang dat werken loont en dat, onverminderd het systeem van automatische indexering, ook mensen die het minimumloon verdienen voldoende delen in de algemene welvaartsontwikkeling.²¹ In dit verband spelen arbeidsmarkteffecten tevens een rol. De Afdeling adviseert hieraan bij de uitwerking van de indicatieve referentiewaarden aandacht te besteden.

De regering kan zich vinden in het advies van de Afdeling onder b. In lijn met het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting (paragraaf 3.2) nader toegelicht hoe bij de uitwerking van de indicatieve referentiewaarden rekening wordt gehouden met de door de Afdeling genoemde elementen. Toegelicht is dat de vastlegging van de indicatieve

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

¹⁸ Zie ook de conclusie van advocaat-generaal R.H. de Bock van 22 december 2023 inzake de toelating van vakbonden tot de cao-onderhandelingen bij TUI Airlines Nederland, ECLI:NL:PHR:2023:1211.

¹⁹ Artikel 5, vierde lid, van de richtlijn. Genoemd worden 60% van het mediane brutoloon en 50% van het gemiddelde brutoloon. Zie ook overweging 28 van de richtlijn.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

²¹ Zie W. Salverda, «Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima», *ESB* (108) 2023, afl. 4825, p. 414–416.

referentiewaarden gebeurt in een ministeriële regeling, waarbij aandacht zal worden besteed aan (i) de noodzaak dat werken loont, (ii) de mate waarin minimumloonverdieners delen in de algemene welvaartsontwikkeling en (iii) arbeidsmarkteffecten van eventuele aanpassingen van het wettelijk minimumloon.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. De Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren. In paragraaf 3.5, onder «dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen», zijn enkele toevoegingen gedaan. Er is verduidelijkt dat middels onderzoek de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen is vastgesteld (72% in 2022). De dekkingsgraad ligt onder de drempel van 80%. Stappen worden gezet om tot een actieplan te komen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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