



Tweede Kamer t.a.v. de Vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Cc: Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dhr. dr. Y.J. van Hijum

Datum

23 september 2024

Ons kenmerk

24-106/ZB/NB/ES/ivdj

Betreft

Inbreng FNV t.b.v. debat over de Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen (36.545)

Geachte Kamerleden,

Binnenkort wordt het wetsvoorstel behandeld om de Europese richtlijn voor toereikende minimumlonen (hierna: de richtlijn) te implementeren in Nederland. Middels deze brief wil de FNV erop wijzen dat het implementatievoorstel dat naar de Tweede Kamer gestuurd is op belangrijke punten tekortschiet en niet overeenkomt met de verplichtingen die uit de richtlijn voortkomen.

De voornaamste zorgen van de FNV gaan over:

- 1) de wijze van het vaststellen van het wettelijk minimumloon (WML),
- 2) de voorwaarden waar uitzonderingen op het WML – zoals het minimumjeugdloon of de inhouding voor huisvesting – minstens aan moeten voldoen,
- 3) en het versterken van het recht op collectief onderhandelen.

FNV en FNV Young&United roepen op om deze tekortkomingen alsnog recht te zetten. Werknemers die iedere maand weer moeite hebben om de eindjes aan elkaar te knopen, ondanks dat ze keihard werken, rekenen hierop.

Geef een weging aan de criteria voor het vaststellen van het WML

In de richtlijn worden regels opgesteld voor het vaststellen van het WML. Het uitgangspunt van de richtlijn is dat een toereikend minimumloon er niet alleen voor moet zorgen dat een werknemer van diens loon rond kan komen, maar ook dat het minimumloon eerlijk is ten opzichte van de ontwikkeling van andere lonen en van de welvaartsontwikkeling in het land. Dat blijkt uit overweging 28 van de richtlijn en hiertoe dienen de criteria uit artikel 5(2) van de richtlijn. De richtlijn schrijft voor dat het WML moet worden *vastgesteld* aan de hand van vier criteria.¹ Voor Nederland geldt dat het WML minstens

¹ Deze criteria zijn: 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; d) nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.

eens in de vier jaar opnieuw vastgesteld moet worden, aangezien wij een automatisch indexeringsmechanisme kennen.²

Echter, in het implementatievoorstel worden deze verplichte criteria in het nieuwe lid 16 gereduceerd tot iets vrijwilligs, door de criteria te vermengen met het evaluatierapport dat het ministerie van SZW iedere vier jaar opstelt. Dit evaluatierapport is namelijk zo door het ministerie van SZW vormgegeven dat het enkel 'beslisinformatie' voor de minister genereert, die daar vervolgens mee zou kunnen doen of laten wat de minister wil.³ Zo wordt artikel 5(2) van de richtlijn incorrect geïmplementeerd. De Europese Commissie heeft in haar transpositierapport juist nogmaals onderstreept dat de criteria een *weging* moeten krijgen, die niet 'nul' mag zijn, bij de *vaststelling* van het WML voor de aankomende vier jaar (en dus niet als onderdeel van een vrijblijvende evaluatie, die terugblijkt op de afgelopen vier jaar).⁴ In het huidige implementatievoorstel blijft het een black box hoe en óf de minister de criteria wel toepast.

Tijdens de vierjaarlijkse vaststelling van het WML zou dus op zijn minst duidelijk gemaakt moeten worden welk gewicht aan de vier criteria wordt toegekend en hoe dit bijdraagt aan de doelstellingen uit de richtlijn. Bij de selectie en toepassing van de criteria moeten sociale partners worden betrokken.⁵ Dit moet aangepast worden in de implementatiewet.

Voer de EU-norm in als referentiewaarde voor het WML: 60% mediaan voor een zeker bestaan

De richtlijn voert daarnaast referentiewaarden in, die bedoeld zijn om door de tijd heen te kunnen toetsen of het minimumloon nog steeds op een toereikende hoogte ligt. De FNV roept op om de Europese norm van 60% van het mediane loon in de implementatiewet op te nemen.

De FNV onderschrijft een toets aan het mediane loon, aangezien dat het beste inzicht geeft in de ontwikkeling van het WML ten opzichte van de loonontwikkelingen en de welvaartsontwikkeling in ons land. De meest voor de hand liggende referentiewaarde om de toereikendheid te toetsen is de norm die in de Europese richtlijn zelf is opgenomen: 60% van het mediane loon. Deze norm wordt internationaal gehanteerd, waaronder door de OESO. Ook de Duitse minister van SZW stuurt erop aan om de Europese norm als referentiewaarde te hanteren.⁶ Voor de FNV is het dan ook onbegrijpelijk dat het kabinet een referentiewaarde voorstelt die maar liefst 10 procentpunt lager ligt dan deze Europese norm. Hiervoor wordt bovendien geen argumentatie gegeven. Toen het WML in 1969 in Nederland werd ingevoerd lag deze op 65,5% van het mediane loon, maar nu blijft het steken op 49,1% na de bijzondere

² Zie artikel 5(5) van de richtlijn.

³ Ministerie van SZW, *Evaluatie wettelijk minimumloon 2023*, (11 december 2023), p. 6.

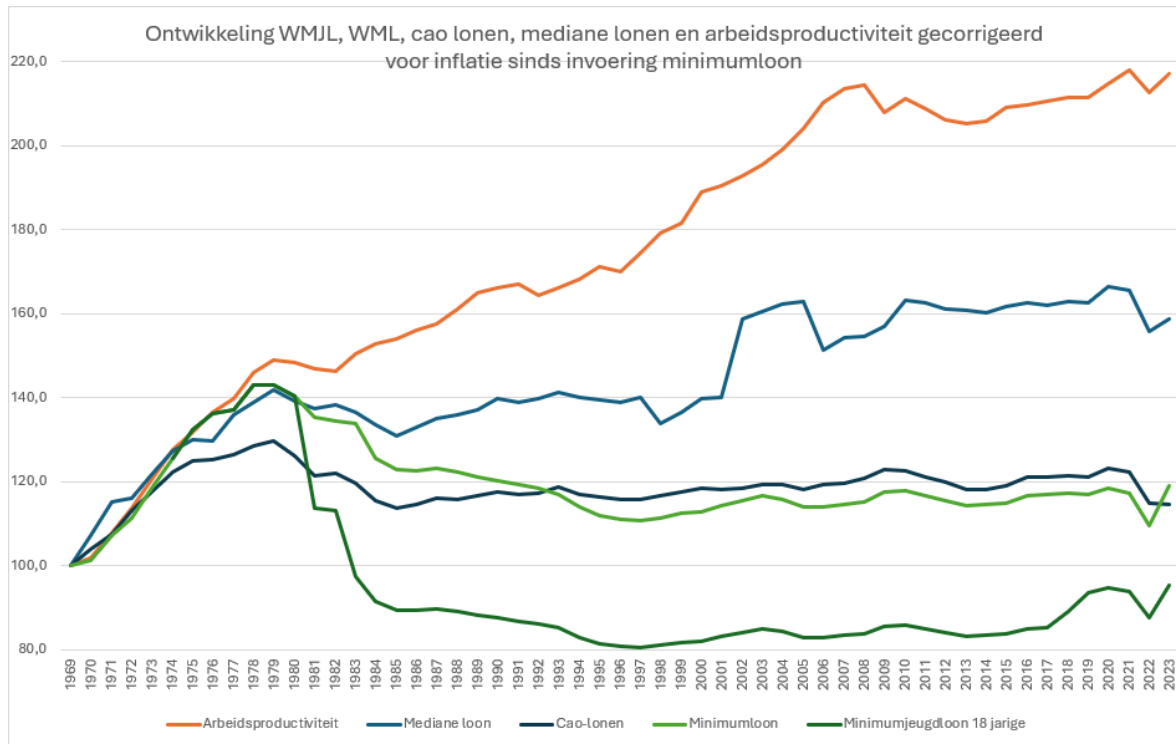
⁴ European Commission, *Report Expert Group - Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, (November 2023), p. 35:

"The relative weight of the criteria can be chosen taking into account national socioeconomic conditions but should not be zero. The guiding criteria to set and update the statutory minimum wages should be set to contribute to their adequacy, with the aim of achieving a decent standard of living, reducing in-work poverty, as well as promoting social cohesion and upward social convergence, and reducing the gender pay gap."

⁵ Zie artikel 7(a) van de richtlijn: De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de sociale partners te betrekken bij de vaststelling en aanpassing van wettelijke minimumlonen [...] en met name met betrekking tot: a) de selectie en toepassing van criteria voor de vaststelling van de hoogte van het wettelijk minimumloon en de vaststelling van een automatische indexeringsformule en de wijziging daarvan indien een dergelijke formule bestaat, als bedoeld in artikel 5, leden 1, 2 en 3;

⁶ Der Spiegel, "Arbeitsminister Heil besteht auf deutlicher Erhöhung des Mindestlohns," 9 september 2024: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mindestlohn-bundesarbeitsminister-hubertus-heil-fordert-deutliche-erhoehung-a-8d8bc8cd-9d23-480c-b75a-9cd2aaf1eb31>.

verhoging van vorig jaar.⁷ Sinds 1987 is het WML lager dan de Europese norm, mede vanwege bevrozingen en een verlaging ervan. De dalende trend houdt al decennia aan: Niet alleen ten opzichte van de ontwikkeling van andere lonen in het land, maar ook ten opzichte van de arbeidsproductiviteit op lange termijn is het WML achtergebleven. Die verhoudingen zijn jarenlang steeds oneerlijker geworden (zie grafiek hieronder). Werknemers verdienen beter dan dat!



De FNV vindt de andere voorgestelde referentiewaarde, waarbij 128% van het gemiddelde netto besteedbaar inkomen van 6 huishoudtypes wordt genomen, onbegrijpelijk. De richtlijn is immers glashelder als het aankomt op *wat* er getoetst dient te worden op toereikendheid: Het gaat over de beloning voor verrichte arbeid. Dat blijkt uit de definities in artikel 3 van de richtlijn.⁸ Het kabinet wenst dit beeld te vertroebelen door allerlei andere soorten van inkomen (ook dat van partners en via inkomensondersteuning) mee te tellen bij het bepalen of het minimumloon van een werknemer wel toereikend is. Dit onderstreept vooral dat het WML op zichzelf niet voldoende is en dat het door anderen (een partner of de belastingbetaler) aangevuld moet worden. Net als de Commissie Sociaal Minimum vindt de FNV dat de bestaanszekerheid omhoog moet, via een hoger minimumloon.

Nog los van de vraag waarom je überhaupt een gemiddelde van het netto besteedbaar inkomen van 6 huishoudtypes zou hanteren maakt het bij deze voorgestelde referentiewaarde ontzettend veel uit *welke* huishoudtypes er dan meegenomen worden in dit gemiddelde. Bij sommige huishoudtypes komt er immers veel hoger inkomen binnen dan wat het WML normaal gezien oplevert. Dat geeft een zeer vertekend beeld. Er wordt op geen enkele manier onderbouwd waarom dit een geschikte meetlat zou zijn om de toereikendheid van het WML mee te toetsen, laat staan waarom 128% een logisch percentage zou zijn. Het lijkt om een cirkelredenering te gaan: Nederland zit op dit moment rond dit

⁷ OECD, Minimum relative to average wages of full-time workers, (2023).

⁸ Artikel 3(1) van de richtlijn: "Minimumloon": het in de wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegde minimumloon dat een werkgever, ook in de publieke sector, aan werknemers moet betalen voor de tijdens een bepaalde periode verrichte arbeid.

voorgestelde niveau en daarmee kan het kabinet beweren dat het niets meer hoeft te doen aan het verbeteren van de bestaanszekerheid van minimumloonverdieners. De FNV vindt dit een zwaktebod. Voor de toetsing van de toereikendheid van het minimumloon is deze verzonnen waarde ongeschikt.

Jeugdloon is halfloon: het voldoet niet aan de voorwaarden uit de richtlijn

De richtlijn stelt ook voorwaarden waar uitzonderingen op het WML aan moeten voldoen: die moeten non-discriminatoire en evenredig zijn, waaronder een legitiem doel omvattend. Het minimumjeugdloon en de inhouding voor arbeidsmigrantenhuisvesting komen niet door deze test.

In de eerste plaats is het natuurlijk absurd dat jongvolwassenen die hetzelfde werk doen toch verschillend betaald krijgen, enkel en alleen omdat ze een andere leeftijd hebben. Er wordt gediscrimineerd op leeftijd, dus aan de voorwaarde van non-discriminatie wordt niet voldaan.

Dan moet ook gekeken worden naar de evenredigheid. Volgens de Europese Commissie is het vanzelfsprekend dat de impact die een uitzondering heeft op de toereikendheid van het overgebleven loon in ogenschouw moet worden genomen bij de evenredigheidstoets: "assessing proportionality inherently involves considering adequacy."⁹ Maar de gevolgen voor de toereikendheid van het jeugdloon voor jongvolwassenen van 18, 19 en 20 jaar, die respectievelijk 50%, 40% en 20% minder verdienen voor hetzelfde werk als een 21-jarige, zijn niet onderzocht voor de implementatie. In het eerdergenoemde evaluatierapport over het WML is dit ook buiten beschouwing gelaten.¹⁰

Met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel moet ook naar de legitimiteit van het doel van de uitzondering gekeken worden. Voorheen was het doel van het minimumjeugdloon om jeugdwerkloosheid te voorkomen, maar vanwege de krapte op de arbeidsmarkt gaat deze vlieger niet meer op: Nederland heeft met 8,6% de op een na laagste jeugdwerkloosheid in de EU.¹¹ Bovendien bleek, uit onderzoeken van SEO, dat er geen werkgelegenheidseffecten zijn bij de voorgaande twee verhogingen van het jeugdloon, in 2017 en 2019.

Daarnaast wordt het voorkomen van schoolverlaten als doelstelling van het minimumjeugdloon opgevoerd. Uit de eerdergenoemde SEO onderzoeken naar de verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 blijkt dat die hier geen effect op hadden.¹² De aanname is hardnekkig dat het minimumjeugdloon een belangrijke prikkel voor vroegtijdig schoolverlaten zou zijn, maar uit onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt van de Universiteit Maastricht blijkt dat simpelweg niet. Van de ondervraagde vroegtijdig schoolverlaters waren schoolgerelateerde oorzaken (49%) en (geestelijke) gezondheidsredenen (22,5%) veruit de voornaamste redenen om de opleiding af te breken. Voor slechts 9,4% was de arbeidsmarkt een reden.¹³

⁹ European Commission, *Report Expert Group - Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, (November 2023), p. 37.

¹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie wettelijk minimumloon 2023*, (11 december 2023), p. 7.

¹¹ Eurostat, *Unemployment by sex and age - monthly data*, (Juli 2024),

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_m_custom_12858606/default/table?lang=en.

¹² SEO, *Verkenning effecten aanpassing jeugdloon*, *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon*, (2018); SEO, *Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019*, (2019).

¹³ L. Cobben, E. Graus & T. Huijgen, "Uitval zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties 2022", *ROA Fact Sheets* Nr. 004 (2023).

Is zo'n zware inbreuk op de toereikendheid van het minimumloon van jongvolwassenen wel gerechtvaardigd wanneer in de praktijk niet blijkt dat het om een effectief middel gaat om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan en het bovendien niet doelgericht is? Als een schot hagel treft het immers ook de jongvolwassenen die hun startkwalificatie al op zak hebben.

Als enige EU-land naast Nederland kent Ierland nu nog een algemeen minimumjeugdloon voor jongvolwassenen (met een veel minder drastische staffel voor 18- en 19-jarigen van respectievelijk 80% en 90% van hun WML). In Ierland is de onafhankelijke Low Pay Commission echter al tot de conclusie gekomen dat hun minimumjeugdloon niet aan de voorwaarden uit de EU-richtlijn voldoet. De Low Pay Commission concludeert dat niet aangetoond kan worden dat het Ierse minimumjeugdloon effectief bijdraagt aan het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten en dat de hap die het instrument uit het loon van jongvolwassenen neemt onevenredig groot is. Daarom adviseert dit adviesorgaan om het minimumjeugdloon per 2025 af te schaffen.¹⁴

De FNV roept de Kamerleden op om ook in Nederland de evenredigheid en legitimiteit van het minimumjeugdloon te laten onderzoeken, of aangetoond kan worden of het in de praktijk effectief en doelgericht bijdraagt aan de doelstelling(en) van het instrument, en of dit in verhouding staat tot de schade die het doet aan de toereikendheid van het minimumloon van jongvolwassenen.

Bescherm arbeidsmigranten: schaf de inhouding voor huisvesting af

Ook de inhouding van 25% van het WML die in Nederland wettelijk mogelijk is gemaakt moet aan de voorwaarden uit de richtlijn voldoen. Overweging 29 van de richtlijn waarschuwt expliciet voor een grote kans op onevenredigheid in het geval van aan het werk gekoppelde huisvesting, dit moet dus niet lichtzinnig opgevat worden. Voor de FNV is duidelijk dat er op zijn minst sprake is van indirecte discriminatie op basis van nationaliteit, omdat het in de praktijk bijna zonder uitzondering om arbeidsmigranten gaat bij wie er loon wordt ingehouden voor huisvesting. Het doel, om de betreffende werknemer te helpen bij het verkrijgen van de elementaire voorziening als huisvesting en het tegengaan van malafide verhuur, kan legitiem zijn. Het middel – onderscheid toestaan via een inhouding van het WML – is echter geen geschikte manier om dat doel te bereiken. Het creëert een veel te grote afhankelijkheid van de werknemer ten opzichte van de werkgever. In het rapport van de Commissie Roemer wordt gepleit voor de scheiding van bed en baan om de dubbele afhankelijkheid van de werkgever te voorkomen.¹⁵ De wettelijk toegestane inhouding bestendigt deze dubbele afhankelijkheid echter juist. Ook wanneer het aankomt op de inhouding voor huisvesting roept de FNV op om grondig na te laten gaan of dit instrument wel in verhouding staat tot de schade die het aan arbeidsmigranten berokkent.

Versterk het recht op collectief onderhandelen: bescherming tegen inmenging ontbreekt

Tot slot wordt vaak ten onrechte veronderstelt dat minimumlonenbescherming enkel voortkomt uit het WML, maar het *recht op collectief onderhandelen* draagt eveneens bij aan minimumlonenbescherming. Daarom gaat de richtlijn ook in op het versterken van dit recht in artikel 4(1). De uitoefening van het recht op collectief onderhandelen, met een cao als mogelijk resultaat, zorgt namelijk ook voor een

¹⁴ Irish Low Pay Commission, Report on Sub-Minimum Rates of the National Minimum Wage, (Maart 2024), p. 45, <https://www.gov.ie/en/collection/9f6d7b-low-pay-commission-publications/#2024>.

¹⁵ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, (30 oktober 2020), p. 6.

beschermingsbodem in de arbeidsmarkt. Om die reden moeten alle EU-landen, inclusief Nederland, hiermee aan de slag in de implementatie.

Uit artikel 4(1)(d) blijkt dat de onafhankelijkheid van sociale partners gewaarborgd moet worden, maar dit ontbreekt nog in het implementatievoorstel: bescherming tegen inmenging in oprichting, werking en bestuur van sociale partners is immers nergens geregeld in de Nederlandse wetgeving en er bestaat ook geen jurisprudentie over. Dat is steeds problematischer, omdat er in toenemende mate sprake is van cao's die afgesproken worden met organisaties die grotendeels of zelfs volledig afhankelijk zijn van de werkgever (zogenaamde gele bonden of werkgeversbonden). Die zijn daardoor geneigd om mee te gaan met de belangen van de werkgever. Dat ondergraaft de positie van werknemers aan de onderhandelingstafel en het leidt daardoor ook tot verminderde minimumloonbescherming per cao. Het doel van de richtlijn is juist het tegenovergestelde. Voor algemeen verbindend verklaarde cao's bestaat er weliswaar een toetsingskader waarbij naar de onafhankelijkheid van de cao-partijen gekeken wordt, zoals de memorie van toelichting beschrijft, maar de bescherming tegen inmenging moet ten alle tijden gelden – niet alleen wanneer er sprake is van een cao die algemeen verbindend is verklaard. De richtlijn noopt om deze bescherming te verwezenlijken. De FNV pleit er dan ook voor om artikel 2 van de Wet CAO hierop aan te passen.¹⁶ Op die manier kan de onafhankelijkheid van de sociale partners gewaarborgd worden.

Bovendien kent Nederland, in tegenstelling tot andere EU-landen, nog geen wettelijk recht op toegang tot de werkvloer, terwijl dit wel noodzakelijk is om het recht op collectief onderhandelen te kunnen realiseren. Dit recht kent immers diverse stappen, van het ophalen en bespreken van de inzet tot en met het terugkoppelen van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat en het bespreken van de vervolgstappen. Toegang tot de werkvloer is voor vakbonden essentieel voor het behartigen van de belangen van werknemers en voor hun voortbestaan. De richtlijn zelf onderschrijft dit in overweging 24.¹⁷ De Europese Commissie benadrukt dit ook in haar rapport over de transpositie van de richtlijn.¹⁸ Daarom roept de FNV op om een wettelijk recht op toegang tot de werkvloer voor onafhankelijke vakbonden in te voeren. Hiermee samenhangend is het recht van werknemers, vakbondsleden en vakbondsvertegenwoordigers op bescherming tegen discriminatie en tegen benadeling als gevolg van hun betrokkenheid bij collectief onderhandelen. Die bescherming is thans in Nederland niet goed geregeld.

Concluderend roept de FNV de leden van de Vaste Kamercommissie SZW op om werk te maken van een zorgvuldige implementatie. De bescherming tegen inmenging om de onafhankelijkheid van sociale partners te waarborgen mag niet ontbreken. De FNV pleit ervoor om de EU-norm voor een toereikend minimumloon van 60% mediaan op te nemen in deze implementatiewet, zodat minimumloonverdieners niet meer hoeven te vrezzen of ze net met hakken over de sloot rond kunnen komen, maar ook

¹⁶ Een aanpassing van artikel 2 van de Wet CAO kan als volgt luiden: "Verenigingen van werkgevers of van werknemers zijn slechts bevoegd tot het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst indien hun statuten deze bevoegdheid met name noemen, zij één of meer leden hebben in de werkingsfeer van de overeenkomst en zij onafhankelijk van elkaar zijn, dat wil zeggen vrij van inmenging van de één in de zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden en het beheer van hun organisaties."

¹⁷ Zie overweging 24: De lidstaten moeten, waar passend en in overeenstemming met nationale wetgeving en praktijk, maatregelen nemen ter bevordering van collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling. Met dergelijke maatregelen zou het onder meer voor vakbondsvertegenwoordigers makkelijker kunnen worden gemaakt om contact te leggen met werknemers.

¹⁸ European Commission, *Report Expert Group - Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, (November 2023), p. 25.

mee groeien met de welvaartsontwikkeling. Verhoog het minimumloon. Werknemers moeten kunnen rekenen op een maandloon van 2605,71 euro, wat neerkomt op 60% van het mediane loon.¹⁹ Dat is geen cent teveel gevraagd. En voor jongvolwassenen pleiten we voor gelijke behandeling met de afschaffing van het minimumjeugdloon, want die voldoet niet aan de Europese standaarden. Na zoveel mooie woorden over bestaanszekerheid verwachten we nu eindelijk daden. Dit is het moment om dat te laten zien.

Met vriendelijke groet,



Zakaria Boufangacha
Vicevoorzitter FNV



Neele Boelens
Voorzitter FNV Young&United

¹⁹ Berekend op basis van een 36-urige werkweek.