

Vergaderjaar 2024–2025

**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)**

**B**

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

Ontvangen 25 november 2024

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovengemeld wetsvoorstel. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA, SP, OPNL en de ChristenUnie. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. De vragen zijn genummerd. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en cursief weergegeven. Na de passages met de vragen volgt telkens de reactie van de regering. De regering vertrouwt erop de in het verslag gestelde vragen in deze nota naar tevredenheid te hebben beantwoord.

### **Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA, SP en OPNL gezamenlijk:**

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, CDA, SP** en **OPNL** hebben de volgende vragen over het voorliggende wetsvoorstel:

1.  
*Klopt het dat de richtlijn is toegespitst op een toereikend loon, en niet op een toereikend inkomen? Indien dit niet klopt, waaruit blijkt dit? Indien dit klopt, waarom wordt bij de Nederlandse implementatie gekozen voor een indicatieve referentiewaarde die betrekking heeft op het inkomen, en niet op zuiver loon?*

De Richtlijn toereikende minimumlonen in de EU (hierna: Richtlijn) gaat over toereikende minimumlonen. De Richtlijn beschouwt minimumlonen als toereikend als zij a) een behoorlijke levensstandaard waarborgen voor werknemers op basis van een voltijdse arbeidsrelatie; en b) billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in de desbetreffende lidstaat.

Er zijn zodoende twee dimensies van toereikendheid. De regering is voornemens om voor elk van deze twee dimensies een indicatieve

referentiewaarde vast te stellen. De indicatieve referentiewaarde die hoort bij billijkheid in verhouding tot de loonverdeling (zie onder b) kijkt alleen naar lonen. De indicatieve referentiewaarde die hoort bij de behoorlijke levensstandaard (zie onder a) heeft betrekking op het inkomen.

De regering kijkt voor het beoordelen van de levensstandaard naar inkomen, omdat de levensstandaard van minimumloonverdieners wordt bepaald door de verhouding tussen het besteedbaar inkomen en de kosten voor levensonderhoud. Voor het besteedbaar inkomen acht de regering allereerst het netto loon, en daarnaast ook andere bronnen van inkomen van belang. Ander inkomen kan afkomstig zijn van regelingen van de Rijksoverheid (zoals algemene heffingskorting, arbeidskorting, toeslagen, kinderbijslag en kindgebonden budget) en van gemeentelijke regelingen (voor zover van toepassing).

De regering is voornemens om de diverse bronnen van inkomen steeds afzonderlijk weer te geven. Dit is ook gebeurd in de meest recente evaluatie van de hoogte van het wettelijk minimumloon.<sup>1</sup> Op deze manier is inzichtelijk hoe het netto loon zich verhoudt tot andere bronnen van besteedbaar inkomen. Zodoende kan eenieder een standpunt innemen over welke hoogte van het minimumloon volstaat voor een behoorlijke levensstandaard.

2.

*Hoe apprecieert de regering het risico dat de toetsing van inkomen in plaats van loon bij de Nederlandse implementatie van de Europese richtlijn de afhankelijkheid van toeslagen bij werkenden verder verankert in de wet? Is de regering van mening dat het minimumloon toereikend is zoals bedoeld in de richtlijn, wanneer het nog aangevuld moet worden met toeslagen?*

De implementatie van de Richtlijn verankert alleen indicatieve referentiewaarden in de regelgeving. Het gaat om indicatieve referentiewaarden die als richtsnoer worden meegewogen in besluitvorming over de hoogte van het wettelijk minimumloon, maar geen bindende invloed hebben op de uitkomst van besluitvorming over het minimumloon, noch op de uitkomst van besluitvorming over toeslagen. Doordat de indicatieve referentiewaarden bovendien op het niveau van ministeriële regeling zullen worden vastgelegd, kan bovendien flexibel worden gehandeld bij actuele ontwikkelingen en veranderende omstandigheden die een aanpassing van de referentiewaarden vergen.

Het kabinet wil de toeslagen en het bredere stelsel van inkomensondersteuning bovendien hervormen. Het kabinet start hiervoor een hervormingsagenda met drie doelen. Inkomensondersteuning moet zekerheid bieden en gemakkelijk te begrijpen zijn. (Meer) werken moet lonen. De marginale druk moet omlaag, omdat we iedereen nodig hebben op de arbeidsmarkt.

In het kader van deze hervormingsagenda heeft het kabinet de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel en op diverse onderdelen van de sociale zekerheid. Het kabinet schenkt daarbij waar nodig aandacht aan de relatie tussen het toeslagen- en belastingstelsel, het minimumloon en de sociale zekerheid. Een dergelijke vereenvoudiging kan betekenen dat de context verandert waarin het kabinet de toereikendheid van het minimumloon beziet. Dat kan betekenen dat te zijner tijd ook de referentiewaarden heroverwogen moeten worden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1230; zie hoofdstuk 3 van het evaluatierapport.

3.

*Het NIBUD is in staat om koopkrachtberekeningen voor 117 voorbeeld-huishoudens te maken. Wat is de motivatie van de regering om voor slechts zes huishoudtypes te kiezen bij referentiewaarde a, en om dan ook nog eens te werken met een gemiddelde van deze zes huishoudtypes, wat bovendien om een ongewogen gemiddelde gaat? Acht de regering deze berekening als voldoende representatief om te fungeren als basis voor een referentiewaarde voor de toereikendheid van het minimumloon?*

De regering kiest voor zes huishoudens, omdat zij deze huishoudens representatief acht voor de situatie van mensen die in Nederland in werkelijkheid het minimumloon verdienen. Om tot deze zes huishoudens te komen is onderzocht wat de kenmerken zijn van mensen die tot de groep minimumloonverdieners behoren.<sup>2</sup> Meer huishoudtypes toevoegen is technisch mogelijk, maar zou het risico met zich meebrengen dat berekeningen worden gemaakt voor situaties die in de praktijk niet of nauwelijks voorkomen. Gekozen is om de indicatieve referentiewaarde te baseren op een ongewogen gemiddelde van deze zes huishoudens, omdat andere aanpakken de analyse naar verwachting niet nauwkeuriger, maar wel ingewikkelder en bewerkelijker zouden maken.

Kortom: ja, de regering acht de berekening als voldoende representatief om te fungeren als basis voor een indicatieve referentiewaarde.

4.

*Op welke manier zal deze referentiewaarde gewogen worden?*

De indicatieve referentiewaarden zullen bij elke vaststelling van het wettelijk minimumloon gewogen worden. In de praktijk betekent dit dat de indicatieve referentiewaarden in ieder geval zullen worden opgenomen in de vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het minimumloon. Dit gebeurt door de meest recent beschikbare cijfers in de evaluatie op te nemen, en deze te vergelijken met de indicatieve referentiewaarden.

De evaluatie levert op deze manier beslisinformatie. De evaluatie bevat geen conclusies over of het minimumloon al dan niet toereikend is en/of aangepast zou moeten worden.

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

5.

*Hoe apprecieert de regering de doelstelling van de richtlijn? Op welke concrete manieren is de doelstelling van de richtlijn vertaald in de voorgestelde implementatie? Voldoet de voorgestelde implementatie aan de doelstelling van de richtlijn? Zo ja, op welke manier is hierin voorzien? Zo nee, hoe komen we alsnog tot een volledige implementatie? Welke*

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1230; zie paragraaf 3.1 van het evaluatierapport.

*gevolgen zijn er voor Nederland als de implementatie niet voldoet aan de richtlijn?*

De Richtlijn heeft tot doel betere leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, met name op het vlak van de toereikendheid van minimumlonen voor werknemers om aan opwaartse sociale convergentie bij te dragen en loonongelijkheid te verminderen. Opwaartse sociale convergentie houdt in dat tussen lidstaten meer sociale gelijkheid ontstaat en dit tegelijkertijd op een hoger niveau ligt. De Richtlijn beoogt niet om minimumlonen in de EU te harmoniseren of een uniform mechanisme voor de vaststelling van minimumlonen te regelen.

De regering is van mening dat de voorgestelde implementatie voldoet aan de doelstelling van de Richtlijn. Hierin voorziet de regering door te zorgen dat de elementen uit de Richtlijn geïmplementeerd zijn in de Nederlandse praktijk. In lijn met staand kabinetsbeleid betreft het een zuivere implementatie van de Richtlijn,<sup>3</sup> hetgeen betekent dat er geen andere regels worden opgenomen dan strikt noodzakelijk voor de implementatie.

Voor diverse elementen geldt dat Nederland er al aan voldoet. Bijvoorbeeld voorschriften ten aanzien van reguliere indexatie van het minimumloon en het betrekken van sociale partners. Voor deze elementen is geen actie nodig om te implementeren. Andere elementen vergen wel nadere implementatie. Deze elementen heeft de regering opgenomen in het implementatiewetsvoorstel, of daarop gebaseerde regelgeving. Zo worden indicatieve referentiewaarden opgenomen ter beoordeling van de toereikendheid van het minimumloon. Ook wordt gewerkt aan een actieplan ten behoeve van de cao-dekkingsgraad.

6.

*De vier criteria die de richtlijn voorschrijft zijn in het wetsvoorstel verbonden aan de vierjaarlijkse evaluatie van het minimumloon. Wat is de status van deze evaluatie? Welke weging krijgen de vier criteria uit de richtlijn in de implementatiewet? Leidt de evaluatie op basis van de vier criteria tot een verhoging van het minimumloon? Zo nee: voldoet Nederland dan wel aan de richtlijn?*

De status van de vierjaarlijkse evaluatie is dat de meest recente evaluatie op 15 januari 2024 inclusief kabinetsreactie aan de Tweede Kamer is verstuurd. Hoewel de Richtlijn ten tijde van de totstandkoming van de evaluatie nog niet was omgezet in nationale wetgeving, is in de al rekening gehouden met de vier criteria die de Richtlijn voorschrijft.<sup>4</sup> De volgende evaluatie zal plaatsvinden in 2027.

De hoogte van het wettelijk minimumloon wordt in Nederland op basis van een brede overweging vastgesteld.

Onderdeel van die overweging zijn kenmerken van minimumloonverdieners, het inkomen van minimumloonverdieners ten opzichte van kosten van levensonderhoud, hoe het minimumloon zich verhoudt tot de ontwikkeling en de verdeling van andere lonen, de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, de hoogte van minimumlonen in andere landen, en effecten van het minimumloon op de werkgelegenheid en de arbeidsdeelname. Het gaat dus ook om de vier criteria uit de implementatiewet, maar niet uitsluitend deze vier criteria.

<sup>3</sup> Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1230; zie paragraaf 3.1 van het evaluatierapport.

De afzonderlijke aspect in de brede afweging over de wenselijke hoogte van het wettelijk minimumloon dienen politiek te worden gewogen door de regering. Daarnaast hangt deze weging af van de op het moment geldende omstandigheden. De uitkomst van de besluitvorming is daarmee niet van tevoren bekend.

De Richtlijn laat Nederland vrij om zelf de hoogte van het wettelijk minimumloon te bepalen. Tegelijkertijd schrijft de Richtlijn procedures voor over het vaststellen en aanpassen van het wettelijk minimumloon. Het implementatiewetsvoorstel maakt dat Nederland aan deze voorschriften voldoet.

7.

*Is de regering bekend met de manier waarop de richtlijn geïmplementeerd wordt in buurlanden zoals Duitsland en België? Hoe verhoudt de implementatie in Nederland zich tot de implementatie in de buurlanden? Hoe schat de regering de kans in dat een andere, ruimere interpretatie van de richtlijn door onze buurlanden ertoe zal leiden dat mensen liever daar willen werken dan in Nederland?*

De Duitse regering heeft op 17 oktober 2024 bekendgemaakt dat zij de Richtlijn implementeert middels reeds bestaande wetgeving.<sup>5</sup> De Duitse regering wijst onder andere op de wet waarmee in 2024 het Duitse minimumloon is ingevoerd (Mindestlohngesetz). De hoogte van het Duitse minimumloon wordt elke twee jaar vastgesteld door een permanente commissie van vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties (Mindestlohnkommission). Deze hoogte van het minimumloon kan worden gewijzigd door de Duitse federale overheid.

België kent geen algemeen wettelijk minimumloon. Om die reden verschilt de manier waarop België de Richtlijn implementeert van de implementatie in Nederland. In België worden minimumlonen voor de private sector door sociale partners in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) opgenomen. Sommige werknemers vallen niet onder dergelijke afspraken op sector- en/of bedrijfsniveau. Ook voor deze groep werknemers onderhandelen sociale partners een minimumbeloning. Dit *gewaarborgd minimum maandinkomen* (GMMI) bedraagt sinds 1 mei 2024 € 12,57 per uur.

Voor de publieke sectoren, zoals openbaar bestuur en onderwijs, gelden in België wel wettelijke minimumlonen. Voor deze sectoren moet België derhalve – net als Nederland en Duitsland – de voorschriften van de Richtlijn over wettelijke minimumlonen implementeren. In dit kader zijn in België per 1 november 2024 ter gedeeltelijke implementatie van de Richtlijn nieuwe regels in werking getreden voor werknemers in dienst van de Federale overheid.<sup>6</sup>

De regering verwacht dat de wijze van implementatie van de Richtlijn geen noemenswaardige invloed zal hebben op keuzes die mensen maken over de plaats waar zij willen werken of willen werkgeven. In de optiek van de regering is het aan werkgevers om mensen aan te trekken voor het verrichten van arbeid binnen hun organisaties. In de huidige praktijk komen daarbij in ruime meerderheid lonen tot stand die hoger liggen dan het wettelijk minimum. Het wettelijk minimumloon bepaalt dus niet alle lonen, maar vormt een ondergrens.

<sup>5</sup> Bekanntmachung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, Bundesanzeiger Nr. 313 vom 23.10.2024.

<sup>6</sup> Besluit met nummer 2024005991.

8.

*Klopt het dat Ierland de enige andere EU-lidstaat is die een minimumjeugdloon kent zoals Nederland?*

Naast Ierland en Nederland, kennen in de EU ook België, Cyprus, Luxemburg, Frankrijk, en Malta ook een minimumjeugdloon voor minderjarigen. Naast Nederland is er een minimumjeugdloon voor jongvolwassenen in België (tot en met 20 jaar, onder voorwaarden), Ierland (tot en met 19 jaar) en Frankrijk (tot en met 23 jaar, onder voorwaarden). Hoewel niet langer in de EU, hanteert het naburig VK een korting op het minimumloon van jongvolwassenen tot ze 23 jaar oud zijn.

9.

*Is de regering bekend met de uitspraak van de Ierse Low Pay Commission dat het Ierse minimumjeugdloon niet in lijn is met de richtlijn, en dat Ierland het minimumjeugdloon daarom gaat afschaffen? Zo ja: hoe apprecieert de regering de Ierse argumentatie indien die wordt toegepast op de Nederlandse situatie? Waarom voldoet Nederland dan met deze implementatie wél aan de richtlijn? Kan de regering komen met een appreciatie? Loopt Nederland niet het risico outliert te worden op Europees niveau op het moment dat Ierland het minimumjeugdloon afschaft?*

De regering is bekend met de uitspraak van de Ierse Low Pay Commission over dat het Ierse minimumjeugdloon niet in lijn met de Richtlijn zou zijn. De argumentatie is dat door de korting op het minimumloon (20% voor 18-jarigen en 10% voor 19-jarigen) het niet langer mogelijk is om een fatsoenlijk bestaan te bekostigen. De Ierse Commission adviseert op basis daarvan om het minimumjeugdloon in Ierland voor jongeren onder de 18 jaar en jongeren in de leeftijd van 18–19 jaar af te schaffen. Dit betreft een advies aan de Ierse regering. In dit advies benadrukte de Ierse Commission daarbij de complexiteit van het onderwerp (waaronder het belang van het onderscheid maken tussen de 19-jarige parttime student en de 19-jarige alleenstaande ouder). Daarnaast markeert de Low Pay Commission het belang van verder onderzoek en juridisch advies. De Ierse regering beraadt zich op het vervolg.

In dit kader is het goed om te benadrukken dat het advies van de Ierse Low Pay Commission geen juridische betekenis heeft voor het Nederlandse minimumjeugdloon. De analyse noch de onderbouwing van de Ierse Commission kan één op één worden toegepast op de Nederlandse situatie, gelet op de beleidsmatige verschillen en de nationale arbeidsmarktcontext.

De Nederlandse regering is van mening dat het minimumjeugdloon voldoet aan de richtlijn. Algemene rechtsbeginselen als non-discriminatie en proportionaliteit zijn al van toepassing op bestaande wetgeving in Nederland. Bij invoering van het minimumjeugdloon is ook getoetst aan deze beginselen. In de implementatiewet beschrijft de regering dat het minimumjeugdloon voldoet aan deze beginselen. Ten aanzien van het non-discriminatiebeginsel voor variaties is Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep relevant. Deze Richtlijn geeft aan dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien deze in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Voor het minimumjeugdloon is het legitieme doel om jongeren te stimuleren een vervolgopleiding te volgen na het voortgezet

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

Los van de implementatie van de Richtlijn heeft de regering aangekondigd een verkenning uit te zullen voeren naar de hoogte van het jeugdloon.

Relevante elementen van het rapport van de Ierse Low Pay Commission zullen waar relevant geraadpleegd worden bij de totstandkoming van de verkenning. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet deze verkenning opleveren. Op basis van de verkenning kan het kabinet maatregelen nemen, zoals het aanpassen van het jeugdloon.

10.

*Klopt het dat het minimumjeugdloon is ingevoerd onder andere om jeugdwerkloosheid tegen te gaan? Is de omvang van de jeugdwerkloosheid hetzelfde als ten tijde van de invoering? Zo ja: is het instrument dan wel effectief voor het terugdringen van jeugdwerkloosheid? Zo nee: welke redenen zijn er om het minimumjeugdloon aan te houden, met oog op de krapte op de arbeidsmarkt?*

In 1974 werd in Nederland het wettelijk minimumjeugdloon ingevoerd.<sup>7</sup> Doel van het invoeren van een wettelijk minimumjeugdloon was het bieden van een minimumrechtsbescherming voor alle jeugdigen die op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn. Bij het vaststellen van de zogenaamde staffel van het minimumjeugdloon werd rekening gehouden met de bestaande beloningssituatie voor jongeren in het bedrijfsleven. Begin jaren '80 is de staffel van het jeugdloon naar beneden bijgesteld in een context van hoge (jeugd)werkloosheid. Het primaire doel hiervan was om deelname van jongeren aan de arbeidsmarkt uit te stellen. Zo kon toen ruimte geschept worden voor andere werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Jongeren werden tegelijkertijd op deze manier gestimuleerd onderwijs te volgen om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren.

In 1983 was de jeugdwerkloosheid onder 15- tot 25-jarigen 17,3 procent. De werkloosheid onder 25-plussers was toen met 8,2 procent relatief lager dan de jeugdwerkloosheid.<sup>8</sup> Momenteel is de (jeugd)werkloosheid relatief laag vergeleken met begin jaren '80. Het werkloosheidspercentage onder jongeren was in 2023 van 15 tot 27 jaar 7,6 procent. Dat is hoger dan het percentage voor de gehele beroepsbevolking in Nederland (15 tot 75 jaar), dat 3,6 procent was.<sup>9</sup>

Tegelijkertijd schat het Centraal Planbureau dat een aanpassing van het minimumjeugdloon een verlies van werkgelegenheid zal veroorzaken. Bij afschaffing van het jeugdloon van 18 tot 21 jaar is het partiële werkgelegenheidseffect – dat wil zeggen de werkgelegenheidsmutatie binnen de groep werkende jongeren – voor de groep jongere werknemers –10%. Bij volledige afschaffing van het jeugdloon is het partiële werkgelegenheids-

<sup>7</sup> Staatsblad 566, 1973.

<sup>8</sup> CBS Jeugdwerkloosheid flink opgelopen | CBS

<sup>9</sup> CBS (2023), Jaarrapportage jeugdmonitor 2024, Werk - Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2024 | CBS, p. 62.



effect –20%.<sup>10</sup> Bij de vorige verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 vielen deze werkgelegenheidseffecten mee. Dit bleek uit evaluaties van SEO. Zie hiervoor de beantwoording van de volgende vraag 11.

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

11.

*Klopt het dat uit onderzoeken van het CPB en SEO blijkt dat de effecten op de opleidingsgraad en het onderwijsdeelname van eerdere verhogingen van het minimumjeugdloon, beperkt zijn?*

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

SEO concludeerde na de eerste verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 dat de onderwijsdeelname van 18- tot en met 22-jarigen licht was gedaald als gevolg van de verhoging van het minimumjeugdloon. 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 volgde en ook geen werk had was ook gedaald. Dat wees er toen volgens SEO op dat werken waarschijnlijk aantrekkelijker was geworden.<sup>11</sup>

In een vervolgevaluatie-onderzoek van SEO in 2019 werd wel een lichte daling van de onderwijsdeelname geconstateerd maar kon niet eenduidig worden geconstateerd dat dit door de tweede verhoging van jeugdloon kwam. Analyses op lange termijn moesten uitwijzen of de stijging in het aandeel 18- en 19-jarige jongeren zonder baan of opleiding tijdelijk of structureel van aard is.<sup>12</sup>

Het Centraal Planbureau schatte in 2020 dat bij een verhoging van het minimumjeugdloon de opleidingsgraad beperkt kan dalen omdat werken aantrekkelijker wordt. Deze effecten zijn naar verwachting klein. Hierbij wordt weer doorverwezen naar de genoemde evaluatie-onderzoeken van SEO. Wel constateert het CPB dat op de lange termijn een daling van de opleidingsgraad daarentegen een drukkend effect op de productiviteit kan hebben.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (april 2020), pag. 19.

<sup>11</sup> SEO (2018), Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon, blz. 1–24.

<sup>12</sup> SEO (2019), Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019, blz. 1–35.

<sup>13</sup> Centraal Planbureau (2020), Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Update minimumloonbeleid. Blz. 18 en 19.



12.

*Klopt het dat de implementatiewet het inhouden van loon toestaat voor bepaalde doeleinden, zoals voor huisvesting?*

Het is de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag die inhoudingen op het minimumloon onder strikte voorwaarden toestaat voor bepaalde doeleinden. Het is volgens artikel 13, tweede lid, van de Wml mogelijk om krachtens algemene maatregel van bestuur betalingsverplichtingen van de werknemer aan te wijzen ten aanzien waarvan hij bevoegd is om schriftelijke volmacht te verlenen aan de werkgever om uit het uit te betalen loon, betalingen in zijn naam te verrichten.

De Richtlijn stelt enkel dat het aan de lidstaten is om variaties of inhoudingen op het minimumloon toe te staan. De Richtlijn schrijft voor dat deze inhoudingen en variaties niet discriminerend mogen zijn en moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De implementatiewet licht in de memorie van toelichting vervolgens slechts toe waarom de al bestaande inhoudingen en variaties, zoals de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting, voldoen aan die beginselen van non-discriminatie en evenredigheid.

13.

*Klopt het dat onder bestaande wetgeving de inhouding van loon voor huisvesting bij detachering niet is toegestaan? Klopt het dat dit volgens de implementatiewet wel is toegestaan voor de huisvesting van arbeidsmigranten?*

Het klopt dat de inhoudingsmogelijkheid in de Wml om onder specifieke voorwaarden – zoals volmacht verlening voor deze inhouding op het minimumloon door de werknemer – huisvestingskosten in te houden op het minimumloon, niet toegepast mag worden op gedetacheerde werknemers. Dit is op basis van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (HJEU 12 februari 2015, C-396/13). De implementatiewet doet niets af aan het feit dat de inhouding voor huisvesting niet mag worden toegepast op gedetacheerde werknemers.

14.

*Kent de regering gevallen waar dit is toegestaan, anders dan bij de huisvesting van arbeidsmigranten? Zo ja, welke? Zo nee, voldoet deze uitzondering aan de eis van non-discriminatie in de richtlijn?*

Naast dat het volgens artikel 2a van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag is toegestaan kosten voor huisvesting in te houden op het minimumloon, kent dit Besluit nog twee gevallen. Ten eerste mogen op grond van artikel 2b de kosten van de zorgverzekering en de herverzekering van het eigen risico ook tegen strenge voorwaarden worden ingehouden op het minimumloon. Deze inhoudingsmogelijkheden gelden voor iedere werknemer waarop de Wml van toepassing is. Van onderscheid tussen (groepen) werknemers is dan ook geen sprake. Er zijn ook Nederlandse werknemers die bijvoorbeeld in een bedrijfswoning wonen en waarvan de werkgever inhouding op het minimumloon of via beslaglegging huisvesting via hun werkgever laten betalen. De inhoudingsmogelijkheid wordt vaak toegepast voor arbeidsmigranten om deze werknemers te helpen bij het verkrijgen van huisvesting in het kader van goed werkgeverschap.

Ten tweede mag voor arbeidsbeperkten volgens artikel 2c kosten voor zorg en huisvesting worden ingehouden op het minimumloon. Ook die zijn een keuze, niet generiek, maar voor specifieke groepen arbeidsbeperkte werknemers. Daar is dus wel sprake van onderscheid. Dat mag,

omdat daarvoor een specifiek legitiem doel geldt. 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 bij de andere inhoudingen. De achterliggende gedachte hierbij is dat de mogelijkheid om voor een deel van de mensen met een arbeidsbeperking 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 huissuitzetting of grote betalingsachterstanden leiden met alle gevolgen en extra kosten van dien. Op deze manier kan een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van schulden bij deze werknemers.

15.

*Klopt het dat het maximale percentage van 25% een maximum betreft op het minimumloon, maar dat bij een hoger loon, al is dat enkele euro's meer, meer ingehouden mag worden?*

Het klopt dat voor huisvesting de maximale inhouding toeziet op 25% van het door werknemer verdiende minimumloon. Op het gedeelte van het loon boven het niveau van het minimumloon ziet de inhoudingsregeling niet toe.

16.

*Hoe past de toegestane inhouding voor de huisvesting van arbeidsmigranten in de context van de aanbevelingen over de huisvesting van arbeidsmigranten van de commissie-Roemer, die de Tweede Kamer integraal heeft overgenomen?*

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (de Commissie Roemer) heeft geen advies uitgebracht met betrekking tot de inhoudingsregeling. Wel heeft het Aanjaagteam aanbevolen om de afhankelijkheid van arbeidsmigranten te verminderen door de huur- en arbeidscontracten zoveel mogelijk te ontkoppelen. Dat is gebeurd via de per 1 juli 2023 in werking getreden Wet Goed Verhuurderschap. Die wet verplicht verhuurders om, in het geval van verhuur aan arbeidsmigranten, de huurovereenkomst afzonderlijk van de arbeidsovereenkomst vast te leggen. Het doel van het scheiden van de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst is dat de arbeidsmigrant inzake zijn huisvesting minder afhankelijk wordt van de werkgever. Het kan dan nog steeds zijn dat dezelfde partij deze contracten aanbiedt, maar de scheiding zorgt ervoor als het arbeidscontract wordt beëindigd de huisvesting niet ook per definitie direct beëindigd wordt, omdat dat er een apart huurcontract is. Dat draagt bij aan een sterkere positie van de arbeidsmigrant.

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

Daarnaast heeft het Aanjaagteam aanbevolen de zelfredzaamheid van arbeidsmigranten te vergroten.<sup>14</sup> Daarom werken we aan de verbetering van de informatie, hulp en dienstverlening aan arbeidsmigranten. Sinds

---

<sup>14</sup> Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl

1 januari 2024 wordt een landelijk netwerk van informatiepunten gerealiseerd, waarbij ook meer specialistische hulp beschikbaar komt.<sup>15</sup>

17.

*Is de regering bekend met de reflecties van DNB op de wenselijkheid om de economie in te richten met sectoren waar de productiviteit hoog ligt en waar de welvaart verder door toeneemt, met minder laagbetaalde banen?<sup>16</sup> Zo ja, hoe reflecteert de regering hierop? Zo nee, kan de regering op een later moment komen met een appreciatie? Hoe kijkt de regering naar de ontwikkeling van de verhouding tussen werk tegen lager loon en werk tegen hoger loon naar de toekomst toe?*

Het kabinet is bekend met de standpunten en publicaties van De Nederlandsche Bank. Om een sterke economie te realiseren, moeten we keuzes maken over het soort werk dat we stimuleren. Het kabinet licht daarom gezamenlijk het huidige overheidsbeleid door, waarbij we subsidies, fiscale faciliteiten en regelgeving in het licht van krapte en andere schaarstes bezien. Ook werkt het kabinet aan een verlaging van de regeldruk, zodat bedrijven hier minder tijd aan kwijt zijn.<sup>17</sup>

Het vergt eveneens keuzes in wat we in het publieke domein belangrijk vinden. We moeten aangeven welk beslag op de schaarse arbeid we willen leggen vanuit publieke doelstellingen en sectoren. Zo wordt voor de zorg het uitgangspunt gehanteerd dat het werk gedaan moet worden met de mensen die nu al in de zorg werkzaam zijn en de natuurlijke aanwas. Met het stopzetten van de groei van de Rijksoverheid zet het kabinet daarin een eerste stap. De overheid is de afgelopen jaren namelijk een belangrijke aanjager van de arbeidsvraag geweest. Daarnaast kijkt het kabinet kritisch naar haar eigen ambities; het uitgangspunt is dat de optelsom van beleidsmaatregelen door dit kabinet de totale vraag van de overheid naar personeel niet vergroot.

De roep van DNB om meer aandacht te besteden aan productiviteitsgroei neemt het kabinet zeer ter harte. Het kabinet wil de productiviteit verhogen door prioriteit te geven aan de toepassing van innovatie en het stimuleren van arbeidsbesparende technologieën. De inzet op een hoogwaardige, innovatieve en inclusieve economie vereist dat we samen met sectoren onderzoeken hoe hun productiviteit verhoogd kan worden. Dit zal leiden tot een positieve agenda, zowel voor de private als publieke sectoren, gericht op (sociale) innovatie. Verdere verhoging van de arbeidsproductiviteit binnen sectoren zal ook de lonen in die sectoren verder doen stijgen.

18.

*Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat het arbeidstekort een prangend probleem is?*

De regering verwacht dat schaarste aan arbeid nu en ook in de toekomst een belangrijke uitdaging zal vormen. Van de zorg tot en met de techniek: schaarste van arbeidskrachten wordt breed gevoeld. Als gevolg van deze schaarste staan de kwaliteit en toegankelijkheid van publieke en private

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 125.

<sup>16</sup> DNB, jaarverslag 2023: Naar een economie die beter werkt voor iedereen, 13 maart 2024, <https://www.dnb.nl/publicaties/publicaties-dnb/jaarverslag/jaarverslag-2023/> & DNB, Met slimmer werken personeelstekorten te lijf, 9 oktober 2024, <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/achtergrond-2024/met-slimmer-werken-personeelstekorten-te-lijf/>.

<sup>17</sup> Zie Regeerprogramma van het kabinet, in het bijzonder de onderdelen *Arbeidsmigratie* en *Arbeidsmarktcrapte*.

diensten onder druk en wordt de uitvoering van maatschappelijke opgaven flink bemoeilijkt.

Nederland heeft te maken met een dubbele vergrijzing en in de nabije toekomst een stagnerend arbeidsaanbod. Immigratie biedt hiervoor geen structurele oplossing.

19.

*Is de regering bekend met onderzoeken waaruit blijkt dat er een positieve relatie bestaat tussen hogere lonen en de vermindering van arbeidstekorten?<sup>18</sup> Zo ja, waarom wordt er niet sterker ingezet op een verhoging van het minimumloon? Zo nee, is de regering bekend met onderzoeken waaruit het tegendeel blijkt?*

Ja, de regering is bekend met de genoemde publicaties. De regering vindt verdere loonstijgingen in de economie als geheel noodzakelijk. Die loonstijgingen vinden ook plaats. Zo is de raming dat de cao-lonen in 2024 met 6,6 procent op jaarbasis stijgen.<sup>19</sup> Deze stijging is nodig om de reële lonen te laten herstellen van de prijsstijgingen van de afgelopen jaren. Daarnaast helpen de stijgingen onze economie om zich aan te passen op de schaarste van arbeidskrachten. Die aanpassing verloopt onder andere via hogere lonen voor werknemers en via investeringen van werkgevers die de arbeidsproductiviteit verhogen.

Het wettelijk minimumloon vormt een ondergrens voor de lonen in Nederland. Die ondergrens is recent aanzienlijk verhoogd. Dit is gebeurd in 2023 en middels de invoering van het minimumloon in 2024. Tussen 2022 en 2024 is het bruto minimumloon per uur zo, afhankelijk van het aantal gewerkte uren, met 21 tot 34 procent gestegen. In dezelfde periode namen de prijzen die werkgevers ontvingen voor in Nederland geproduceerde goederen en diensten (de prijs van de toegevoegde waarde) met circa 12 procent toe.<sup>20</sup>

Na deze aanzienlijke stijgingen wil de regering dat het minimumloon zich gedurende deze kabinetsperiode stabiel ontwikkelt. Bij deze inzet passen de volgende vier acties:

- reguliere indexatie van het minimumloon. Zo verhoogt de regering het minimumloon per 1 januari 2025 van € 13,68 per uur naar € 14,06 per uur;<sup>21</sup>
- onderzoek naar de effecten van de verhogingen in 2023 en 2024. Dit onderzoek zal worden verricht door het Centraal Planbureau. Conform de toezegging aan uw Kamer (36488, nr. T03894) is het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd of het een aantal onderzoeksrichtingen mee kan nemen in het onderzoek. Het gaat om effecten op prijzen (o.a. inflatie), om het overwegen van kleinere stappen in een eventuele verhoging van het minimumloon en om positieve effecten van een eventuele minimumloonsverhoging op de economie. Naar aanleiding van dit gesprek verwacht de regering dat de laatste twee punten in het onderzoek aan bod kunnen komen. Rondom effecten op prijzen ziet CPB minder mogelijkheden. CPB wijt dit aan een gebrek aan bruikbare data. CPB verwacht het onderzoek in 2027 af te ronden;

<sup>18</sup> J.J. Koopmans, V. Vrijmoeth & T. de Vos (2022), Arbeidstekorten hand in hand met lage lonen, *ESB* 107(4809), p. 208–210, <https://esb.nu/arbeidstekorten-hand-in-hand-met-lage-lonen/> & W. Zwysen (2023), Labour shortages: turning away from bad jobs, *European Trade Union Institute* 2023/03, <https://www.etui.org/publications/labour-shortages-turning-away-bad-jobs>.

<sup>19</sup> SZW, [www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl](http://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl); peildatum 1-10-2024.

<sup>20</sup> Berekeningen SZW op basis van Centraal Planbureau, MEV 2025

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29 544, nr. 1251.

- een verkenning naar het minimumjeugdloon. Deze verkenning gaat in op de bestaanszekerheid van jongeren die voor hun bestaan van het minimumjeugdloon afhankelijk zijn; en op de stimulering van het volgen van onderwijs voor jeugdige werknemers om een betere positie te verkrijgen op de arbeidsmarkt. Het streven is om de verkenning in het voorjaar van 2025 af te ronden.
- de agenda voor hervorming van het stelsel voor inkomensondersteuning. In deze agenda bekijkt het kabinet de relatie tussen het toeslagen- en belastingstelsel, het minimumloon en de sociale zekerheid. Een vereenvoudiging kan betekenen dat de context verandert waarin het kabinet de toereikendheid van het minimumloon beziet. Dat kan betekenen dat te zijner tijd ook de referentiewaarden heroverwogen moeten worden. In het kader van deze hervormingsagenda heeft het kabinet de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden.

20.

*Is de regering bereid om onder andere via het minimumloon de arbeidsmarkt te sturen? Zo ja, hoe wil zij dat doen? Zo nee, waarom niet?*

Het doel van het wettelijk minimumloon is om werknemers een tegenprestatie voor in dienstbetrekking verrichte arbeid te verzekeren, die gezien de algehele welvaartssituatie als aanvaardbaar kan worden beschouwd. De inzet van het instrument wettelijk minimumloon maakt dat lonen tot stand komen, die hoger liggen dan de lonen die zonder dit instrument tot stand zouden komen. De regering ziet het wettelijk minimumloon daardoor als een instrument dat de arbeidsmarkt stuurt.

21

*Is de regering bekend met de motie-Van Kent en Patijn over een onderzoek naar de gevolgen voor volwassenen van het huidige minimumjeugdloon?<sup>22</sup> Hoe is de regering van plan deze motie uit te voeren? Welke gevolgen overweegt de regering te verbinden aan de uitkomsten van het onderzoek?*

De regering is bekend met de motie-Van Kent en Patijn. De regering heeft oordeel Kamer gegeven tijdens het Tweede Kamerdebat over de Implementatiewet EU-richtlijn toereikende minimumlonen waarop de motie is aangenomen door de Tweede Kamer. Het kabinet is begonnen met de verkenning naar de hoogte van het jeugdloon. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet deze verkenning opleveren. Op basis van de verkenning kan het kabinet maatregelen nemen, zoals het al dan niet aanpassen van het minimumjeugdloon.

22.

*In artikel 4, lid 1, onderdeel c, wordt ingegaan op maatregelen die werknemers en vakbondsvertegenwoordigers moet beschermen tegen discriminatie op een specifieke grond, namelijk de wens om deel te nemen aan collectieve onderhandelingen. Van de vakbonden vernemen deze leden dat werknemers geregeld slechtere werkroosters krijgen, de onwelgevallige werktaken moeten uitvoeren, minder uren worden ingeroosterd, of een promotie mislopen, wanneer zij wensen deel te nemen aan collectieve onderhandelingen. Hoe wil de regering – met het oog op de implementatie van deze richtlijn – deze cultuur een halt toeroepen?*

De in deze vraag geschetste praktijken van ongelijke behandeling zijn onacceptabel. Een vrije uitoefening van het recht van vakvereniging en

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2024–2025, 36 545, nr. 14.

collectieve onderhandelingen is van grote waarde. Een cultuur die de uitoefening van die rechten belemmert zet daarmee het stelsel van arbeidsverhoudingen onder druk. Als dit aan de orde is, spoort de regering sociale partners aan om hierover met elkaar in gesprek te gaan.

Met het oog op de implementatie van de Richtlijn is het niet nodig om aanvullende maatregelen te nemen. Verschillende nationale wetten voorzien in bescherming van werknemers tegen discriminatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). De bescherming van de Awgb kan worden ingeroepen door werknemers in gevallen van discriminatie in relatie tot hoe men wordt behandeld op het werk, zoals benadeling wegens vakbondslidmaatschap.

23.

*Is de regering bekend met het advies van de Belgische Nationale Arbeidsraad dat bescherming tegen inmenging bij collectieve onderhandelingen in wetgeving moet worden opgenomen om te voldoen aan de Europese richtlijn?<sup>23</sup> Op welke manier is deze bescherming geregeld in Nederland? Welke jurisprudentie bestaat op dit gebied? Waarom is bij de implementatie niet gekozen om de onafhankelijkheid van partijen betrokken bij collectieve onderhandelingen, expliciet in de wet op te nemen?*

De Belgische Nationale Arbeidsraad (De Raad) is een orgaan waarin Belgische werknemers- en werkgeversorganisaties zitting nemen. De Raad adviseert de Belgische regering en parlement. Adviezen van De Raad hebben geen (juridische) betekenis voor Nederland.

Op verzoek van de Belgische Minister van Werk heeft De Raad geadviseerd over zijn voornemen om in het implementatievoorstel van de Richtlijn te regelen dat de bescherming tegen inmenging wettelijk wordt geborgd. De Raad geeft aan dat zij ermee akkoord kan gaan om het beginsel van niet-inmenging op te nemen in een wettelijke bepaling. In het advies staat niet dat de Raad zegt dat bescherming tegen inmenging moet worden opgenomen om te voldoen aan de Richtlijn.

Bescherming tegen inmenging gaat over de onafhankelijkheid van vakbonden en werkgeversverenigingen ten opzichte van elkaar. Dit vloeit voort uit ILO-verdrag nr. 98. In het Nederlandse stelsel geldt als uitgangspunt dat cao-partijen onafhankelijk zijn ten opzichte van elkaar. Dat wil zeggen dat partijen 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. Dit uitgangspunt is niet in nationale wetgeving vastgelegd. Sinds een aantal jaar is er door casuïstiek aanleiding om nader naar het principe van onafhankelijkheid te kijken. De vraag rijst of de onafhankelijkheid van vakbonden voldoende is gewaarborgd. Hier kijkt het Ministerie van SZW naar in een traject buiten de implementatie van de Richtlijn. Dat betreft de brede verkenning van mogelijk onderhoud van het cao en avv-stelsel. Sociale partners zijn hierbij betrokken. Over deze verkenning is uw Kamer onlangs geïnformeerd.<sup>24</sup>

24.

*Klopt het dat de richtlijn een cao-dekkingsgraad van tenminste 80% voorschrijft als streven, en opdraagt een actieplan op te stellen om de dekkingsgraad te verhogen in lidstaten waar deze onder de 80% ligt?*

<sup>23</sup> Advies Conseil National du Travail / Nationale Arbeidsraad (CNT/NAR) d.d. 29 maart 2024, nr. 2.414.

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 544, nr. 1255.



*Klopt het dat in Nederland de cao-dekkingsgraad lager is dan 80%? Zo ja, welke stappen zijn al ondernomen voor het opstellen van het voorgeschreven actieplan? Welke stappen moeten nog genomen worden?*

De Richtlijn schrijft voor dat lidstaten een actieplan opstellen als de cao-dekkingsgraad lager is dan 80%. De Richtlijn schrijft niet voor op welk niveau de cao-dekkingsgraad behoort zijn (qua percentage). Ook volgt uit de Richtlijn geen streefwaarde. Dat is aan lidstaten om te bepalen. In ieder geval bevat een actieplan maatregelen om de cao-dekkingsgraad te verhogen.

Het vaststellen van de huidige cao-dekkingsgraad is de eerste stap die is gezet voor het actieplan. Voor verschillende sectoren en sub-sectoren is in kaart gebracht wat de cao-dekkingsgraad is. Deze cijfers waren niet beschikbaar omdat een dergelijk onderzoek tot dusver niet was gedaan. Vast is komen te staan dat de cao-dekkingsgraad ligt op 71,8% (2022).<sup>25</sup> Daarom zal Nederland een actieplan opstellen. De inzet is om dit te doen samen met sociale partners. Daarom is de volgende stap dat het kabinet de sociale partners uit de Stichting van de Arbeid vraagt te adviseren over maatregelen in het actieplan.

Het advies van sociale partners wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van het actieplan. Het actieplan moet eind 2025 gereed zijn.

25.

*Wat is de organisatiegraad onder werkgevers? Klopt het dat wanneer de organisatiegraad ook bij werkgevers afneemt, ook de algemeenverbindendverklaring in het geding komt? Vindt de regering het een goede of slechte ontwikkeling als de algemeenverbindendverklaring afneemt? Wil de regering het antwoord op de vorige vraag toelichten?*

Er zijn weinig openbare gegevens over de organisatiegraad van werkgevers. Er is informatie over bekend, maar dat geeft zeker nog niet het complete beeld. De Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) 2024 geeft een indicatie. In die enquête geven respondenten aan dat bijna vier van de tien (39%) werkgevers met 10+ werknemers in 2024 lid is van een werkgeversvereniging.

Dit aandeel is in de loop der jaren gedaald en inmiddels een stuk lager dan in 2010 (61%).<sup>26</sup> Tegelijkertijd geeft de WEA niet het volledige beeld van de organisatiegraad van werkgevers.

De organisatiegraad van werkgevers is wel een belangrijk thema. Dit is immers een belangrijke pijler onder het cao en avv-stelsel. Het heeft inderdaad een relatie met de benodigde representativiteit voor algemeenverbindendverklaring (avv) van de cao. De gemiddelde representativiteit ligt op 77% en is al tijden stabiel. Op cao en bedrijfstak niveau zijn er wel verschillen te zien (dalingen en stijgingen).<sup>27</sup>

Een afnemende organisatiegraad kan het avv'en van cao's in gevaar brengen. Dat is een zorgelijke ontwikkeling. Avv van cao's draagt bij aan de bescherming van een cao voor werknemers, het tegengaan van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en een gelijk speelveld voor werkgevers in een sector. Daarmee ondersteunt en beschermt het avv-instrument collectief overleg.

<sup>25</sup> CBS, Werknemers naar soort cao en SBI naar achtergrondkenmerken, 2010–2022

<sup>26</sup> TNO, Werkgevers Enquête Arbeid 2024, Werkgevers Enquête Arbeids 2024 - in vogelvlucht (tno.nl)

<sup>27</sup> SZW, Ontwikkelingen in de totstandkoming van cao's 2009–2022 p. 34, Mei 2022



26.

*Klopt het dat in veel EU-lidstaten het recht op toegang tot de werkvloer voor werknemersorganisaties wettelijk is verankerd, waardoor zij beter in contact kunnen staan met werknemers en een robuustere onderhandelingspositie hebben? Waarom is in de wet niet gekozen om toegang tot de werkvloer voor vakbonden te beschouwen als onderdeel van de bescherming van het recht op collectieve onderhandelingen, met het oog op de representativiteit van vakbonden en de cao-dekkingsgraad?*

In de overwegingen van de Richtlijn staat dat het faciliteren van toegang van vakbonden tot werknemers een maatregel kan zijn die het recht op collectief onderhandelen onderschrijft. Het is echter geen verplichting uit de Richtlijn. In lijn met een zuiver implementatie van de Richtlijn, waarbij geen andere regels worden opgenomen dat strikt noodzakelijk voor de implementatie, is dit recht daarom niet opgenomen in de implementatiewetgeving.

Het is belangrijk dat vakbonden en werkgeversorganisaties goede afspraken maken over het faciliteren van vakbondswerk, waaronder toegang tot de werkvloer. Uit feitelijk onderzoek dat vorig jaar naar uw Kamer is verstuurd blijkt dat in veel cao's ook afspraken worden gemaakt over de faciliteiten voor vakbondswerk.<sup>28</sup> Tegelijkertijd is de praktijk weerbarstiger. In sommige cao's staan geen afspraken over faciliteiten voor vakbondswerk, maar stellen werkgevers deze wel ter beschikking. Ook zijn er werkgevers die geen opvolging geven aan gemaakte cao-afspraken en dan krijgen vakbonden geen toegang.

Momenteel loopt er mede naar aanleiding van de moties Maatoug c.s.<sup>29</sup> en Kathmann<sup>30</sup> een verkenning naar welke mogelijkheden er zijn om toegang tot de werkvloer, beter en breder te borgen, waaronder ook het wettelijk waarborgen hiervan. Hierover zijn gesprekken gevoerd met sociale partners en is ook gekeken naar hoe in andere landen toegang tot de werkvloer is geregeld. De verkenning wordt momenteel afgerond en het kabinet verwacht de Kamer op korte termijn nader te informeren.

27.

*Welke maatregelen kunnen volgens de regering nog meer genomen worden om de representativiteit van vakbonden te verbeteren en het recht op collectieve onderhandelingen te versterken?*

De Kamer is recent geïnformeerd over de brede verkenning naar mogelijk onderhoud van het cao en avv-stelsel.<sup>31</sup> Uit de verkenning blijkt dat het stelsel gewaardeerd wordt en dat er draagvlak voor bestaat, maar ook dat er ontwikkelingen zijn die maken dat het stelsel onder druk staat.

In de brief zijn een viertal aandachtspunten benoemd die in overleg met sociale partners opgepakt zullen worden. Daarbij is onder andere aandacht voor de positie van vakbonden en collectieve onderhandelingen.

28.

*Welke middelen zijn er in huidige wetgeving om werknemers die aanspraak willen maken op hun recht op collectieve onderhandelingen, te beschermen van discriminatie in vormen anders dan ontslag? Is de regering bekend met wetgeving in buurlanden die hierop ziet? Is de bescherming tegen discriminatie van werknemers die collectief willen*

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1218.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 87.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2023/24, 25 883, nr. 469.

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 544, nr. 1255.

*onderhandelen voldoende geregeld om te voldoen aan de Europese richtlijn? Zo ja, met welke maatregelen? Zo nee, waarom is hier niet voor gekozen?*

In verschillende nationale wetten is voorzien in de bescherming tegen discriminatie anders dan bij ontslag. Die bescherming geldt ook voor werknemers die lid zijn van een vakbond.

In Nederland is op dit gebied de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) belangrijk. Deze wet verbiedt discriminatie op basis van verschillende gronden, zoals ras, geslacht, religie, levensovertuiging of politieke gezindheid. Deze wet voorziet in de wettelijke bescherming van werknemers die lid zijn van een vakbond of die geen lid wensen te zijn tegen discriminatie. Werknemers die lid zijn van een vakbond en te maken krijgen met discriminatie kunnen op basis van deze wet een zaak starten bij het College van de Rechten van de Mens.

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. 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. Werknemers die lid zijn van een vakbond en te maken krijgen met ongelijke behandeling kunnen zich gesteund door dit artikel tot de civiele rechter wenden.

De middelen op basis van deze wetgeving zijn voldoende om te voldoen aan de Richtlijn. Er is niet gekozen om meer te implementeren omdat dit uitgaat boven een zuivere implementatie van de Richtlijn.

Ook in andere landen is een wettelijke bescherming tegen discriminatie, hetgeen het gevolg is van Europese en internationale regels die werknemers beschermen tegen discriminatie.

#### **Vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie:**

29.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat in artikel 6 van de nieuwe Europese richtlijn enkele voorwaarden staan met betrekking tot het minimumjeugdloon. Dit moet non-discriminatoire, evenredig en toereikend zijn. Komt het huidige minimumjeugdloon in Nederland door de toets van de Europese Commissie? Indien dit niet het geval is, welke stappen zullen er door de regering worden gezet?*

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

Het minimumjeugdloon voldoet aan de voorwaarden die de Richtlijn stelt. Bij de beoordeling is van belang om te kijken naar Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Deze Richtlijn geeft aan dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien deze in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

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

Los van de implementatie van de Richtlijn heeft de regering aangekondigd een verkenning uit te zullen voeren naar de hoogte van het jeugdloon. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet deze verkenning opleveren. Op basis van de verkenning kan het kabinet maatregelen nemen, zoals het aanpassen van het jeugdloon.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Y.J. van Hijum