



2019

**STAATSBLAD
VAN DE
REPUBLIC SURINAME**

No. 101

WET van 06 september 2019, houdende bepalingen over de vaststelling van het minimumloon (Wet Minimumloon).

DE PRESIDENT VAN DE REPUBLIC SURINAME,

in overweging genomen hebbende dat - mede ter uitvoering van de artikelen 28 en 29 van de Grondwet van de Republiek Suriname - het nodig is regels betreffende de invoering van een minimumloon vast te stellen;

Heeft, de Staatsraad gehoord, na goedkeuring door De Nationale Assemblée, bekrachtigd de onderstaande wet:

**Algemene bepalingen
Artikel 1**

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a) de minister: de minister belast met arbeidsaangelegenheden;
 - b) de Nationale Loonraad: de Loonraad als genoemd in artikel 6;
 - c) arbeid: alle werkzaamheden verricht uit hoofde van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 1613a van het Burgerlijk Wetboek;
 - d) dienstbetrekking: de arbeidsverhouding van degene, die krachtens arbeidsovereenkomst arbeid verricht als bedoeld in artikel 1613a van het Burgerlijk Wetboek;
 - e) loon: elke vergoeding welke de werknemer voor zijn arbeid van de werkgever ontvangt, uitgezonderd overwerkgeden en vergoedingen voor het tijdelijk verrichten van werkzaamheden buiten zijn gewone arbeid. Indien het loon, geheel of gedeeltelijk, bestaat in huisvesting,

verstrekkingen in natura of in beide, wordt de geldswaarde daarvan geschat.

Voor de toepassing van deze wet gelden als loon tevens fooien of andere ontvangsten van derden, welke verband houden met ten behoeve van de werkgever verrichte arbeid, en die door de werkgever ontvangen en verrekend worden;

- f) minimumloon: het minimale tarief van het loon te betalen door de werkgever aan de werknemer uitgedrukt per uur zoals vastgesteld bij of krachtens deze wet;
 - g) werkgever: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon, die ten minste één werknemer in dienst heeft;
 - h) werknemer: iedere natuurlijke persoon, die in dienst van een werkgever is;
 - i) thuiswerker: de werknemer zoals gedefinieerd in de Conventie Huishoudelijke Werknemers, 2011 (No. 189) van de International Labour Organization (ILO).
2. Als werknemers worden mede beschouwd:
- a) personen die arbeid verrichten op basis van de overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten als genoemd in artikel 1613 Burgerlijk Wetboek. In dit geval wordt de opdrachtgever aangemerkt als de werkgever;
 - b) uitzendkrachten als bedoeld in artikel 1 sub g van de Wet Ter Beschikking Stellen Arbeidskrachten door Intermediairs (S.B. 2017 no. 42);
 - c) thuiswerkers.

Invoering algemeen minimumloon **Artikel 2**

1. De werkgever is gehouden om aan elke werknemer ten minste het minimumloon te betalen welke bij beschikking door de minister is bepaald.
2. Het is verboden een arbeidsovereenkomst aan te gaan tegen een loon dat lager is dan het bij of krachtens deze wet bepaalde.

3. Het bij of krachtens deze wet vastgestelde minimumloon tast een vóór de inwerkingtreding overeengekomen hoger loon niet aan.
4. Elk beding en elke rechtshandeling waarbij inbreuk wordt gemaakt op de rechten en de plichten voortvloeiend uit het bepaalde bij of krachtens deze wet, is nietig.
5. Het minimumloon is niet van toepassing op:
 - a. personen die in dienst zijn van in Suriname gevestigde volkenrechtelijke organisaties, tenzij het gaat om lokaal personeel in dienst genomen op basis van het Burgerlijk Wetboek;
 - b. diplomatiek en consulaire personeel die in dienst zijn van in Suriname gevestigde buitenlandse mogendheden op basis van het ambtenarenrecht van die mogendheden.

Minimumloon **Artikel 3**

1. Het minimumloon wordt bij beschikking vastgesteld en bekendgemaakt door de minister na verkregen advies van de Loonraad en goedkeuring door de Raad van Ministers. Het advies is voor wat betreft de minister bindend.
2. De publicatie zoals genoemd in lid 1 vindt plaats in het Staatsblad van de Republiek Suriname, in één der lokale dagbladen en op de website van het ministerie belast met arbeidsaangelegenheden.
3. Bij inwerkingtreding van deze wet blijft het alsdan geldende minimumloon van kracht, totdat het op de wijze zoals geregeld door deze wet wordt aangepast.
4. De aan de werknemer uit te betalen vergoeding aan overwerk zal het geldende minimumuurloon als uitgangspunt hebben.
5. Het minimumloon per sector of beroepsgroep mag nooit minder zijn dan het in lid 1 genoemde minimumloon.

Verplichtingen van de werkgever

Artikel 4

1. Iedere werkgever is verplicht om aan zijn werknemer(s) tenminste het minimumloon te betalen en zich te houden aan de bepalingen vastgesteld bij of krachtens deze wet.
2. Lid 1 is niet van toepassing, indien de werknemer(s) reeds beschik(t)(en) over een loon, dat hoger is dan het minimumloon bepaald bij of krachtens deze wet.
3. De werkgever is verplicht om aan de door de minister aangewezen functionarissen alle medewerking te verlenen, die in het belang wordt geacht, voor het toezicht op en de uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
4. Onder de in lid 3 genoemde medewerking wordt in ieder geval begrepen de toegang tot de bedrijfsterreinen en gebouwen, inzage in het personeelsbestand, de lonen en loondelen.
5. De werkgever is verplicht aan de werknemer een betaalbewijs voor het betalen van loon te verschaffen waarin duidelijk is aangeduid hoe het brutoloon is opgebouwd en wat de verschillende inhoudingen zijn alsmede de omvang daarvan.

Verplichtingen werknemer

Artikel 5

1. De werknemer, die constateert dat de werkgever nalaat het minimumloon dat bij of krachtens deze wet is bepaald te betalen, heeft het recht dit onmiddellijk te melden aan het Hoofd van de Arbeidsinspectie dan wel een door hem aangewezen ambtenaar.
2. Van deze melding ontvangt de werknemer een schriftelijk bericht met de mededeling dat het Hoofd van de Arbeidsinspectie binnen veertien werkdagen van dat bericht, een onderzoek zal instellen en hem zal mededelen wat zijn maatregelen en bevindingen zijn.

3. Indien het Hoofd van de Arbeidsinspectie niet binnen de in lid 2 genoemde termijn een onderzoek heeft ingesteld en de mededeling aan de werknemer heeft gedaan, kan de betreffende werknemer daartegen schriftelijk binnen 7 werkdagen een klacht indienen bij de minister. Binnen veertien werkdagen reageert de minister schriftelijk en gemotiveerd op deze klacht waarbij de minister aangeeft wat zijn maatregelen en bevindingen zijn.
4. De werknemer is verplicht om de functionarissen bedoeld in, artikel 7 lid 1 alle ter zake verlangde inlichtingen te verstrekken voor het toezicht op en de uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
5. Bij staatsbesluit kunnen nadere regels worden vastgesteld over het bepaalde in dit artikel.

Nationale Loonraad

Artikel 6

1. Er is een Nationale Loonraad die belast is met het, uit eigen beweging of op verzoek, adviseren van de minister omtrent tweejaarlijkse vaststelling van een algemeen minimumloon en al hetgeen daarmee verband houdt, waarbij zowel sociale als economische indicatoren in gelijke mate in acht worden genomen.
2. De Nationale Loonraad wordt ingesteld per 1 januari doch uiterlijk 1 april van het jaar waarin het advies moet worden uitgebracht, ten aanzien van de vaststelling van het minimumloon voor het daaropvolgend jaar, met dien verstande dat dit advies uiterlijk 1 december van dat jaar wordt uitgebracht. De zittingsduur van de Nationale Loonraad loopt tot en met 31 december van dat jaar. Voor de eerste maal wordt de Nationale Loonraad uiterlijk 1 april 2020 ingesteld en wordt uiterlijk 1 december van dat jaar door hem advies uitgebracht.
3. De Nationale Loonraad mag adviseren tot vaststelling van een minimumloon per sector of beroepsgroep na overleg met de stakeholders, waarbij ook zowel sociale als economische indicatoren in gelijke mate in acht worden genomen. Dit minimumloon per sector of beroepsgroep mag nooit lager zijn dan het in lid 1 bedoelde algemeen minimumloon.

4. Bij staatsbesluit worden ten aanzien van het bepaalde in lid 1 nadere regels gesteld onder meer ten aanzien van de procedures, de werkwijzen en de indicatoren ter vaststelling van het minimumloon.

Toezicht en Opsporing

Artikel 7

1. Het Hoofd van de Arbeidsinspectie, de controlerende ambtenaren van de Arbeidsinspectie en andere door de minister aangewezen functionarissen zijn belast met het toezicht op en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. Behalve de bij artikel 134 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen personen zijn met het opsporen van de bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten, ook belast het Hoofd van de Arbeidsinspectie, de controlerende ambtenaren van de Arbeidsinspectie en andere door de minister aangewezen functionarissen.

Strafbepalingen

Artikel 8

1. Degene die zich niet houdt aan het bepaalde in artikel 2 leden 1, 2 en 4 en artikel 4 leden 1, 3 en 5 wordt gestraft met een geldboete van de vierde categorie.
2. De feiten, strafbaar gesteld in lid 1 van dit artikel, worden beschouwd als overtredingen.
3. Indien tijdens het plegen van een overtreding, als bedoeld in lid 1 van dit artikel, nog geen twee jaren zijn verlopen sedert een vroegere onherroepelijke veroordeling van de schuldige, wordt deze gestraft met geldboete van de vijfde categorie.

Slotbepalingen
Artikel 9

1. Bij de inwerkingtreding van deze wet wordt de Wet Minimum Uurloon (S.B. 2014 no. 112) ingetrokken.
2. De werking van deze wet wordt twee jaren na haar inwerkingtreding in opdracht van de minister onderworpen aan een analyse. Dit rapport wordt door de minister gepubliceerd.

Artikel 10

1. Deze wet wordt aangehaald als: Wet Minimumloon.
2. Zij wordt in het Staatsblad van de Republiek Suriname afgekondigd.
3. Zij treedt in werking op de dag volgend na haar publicatie.
4. De minister belast met arbeidsaangelegenheden draagt zorg voor de uitvoering van deze wet.

Gegeven te Paramaribo, de 6^e september 2019,

DESIRÉ D. BOUTERSE

Uitgegeven te Paramaribo, de 12^e september 2019
De Minister van Binnenlandse Zaken,

M.M.F. NOERSALIM

WET van 06 september 2019, houdende regels over de vaststelling van het minimumloon (Wet Minimumloon).**MEMORIE VAN TOELICHTING****Algemeen**

In 2014 werd de Wet Minimum Uurloon, na herhaaldelijk uitgesproken beleidsintenties die decennialang teruggaan tot zelfs de jaren '70, eindelijk aangenomen in De Nationale Assemblée. Het motief van de invoering van een minimumloonstelsel is door de tijd heen geweest de bestrijding van de armoede (het verminderen dus van de werkende armen) en het bereiken van enige mate van gelijke beloning op de laagste ladder bij de loontrekkers. Deze ratio achter de minimumloonwetgeving is nog steeds relevant. De noodzaak van de instelling van een minimumloonstelsel heeft lang bestaan. Toen het zijn beslag kreeg in 2014 is uitgegaan van een algemeen minimumloonstelsel, met een aparte behandeling van enkele werknemerscategorieën dan wel bedrijvencategorieën. Alhoewel toen duidelijk het instituut van een wettelijk minimumloon werd vastgesteld, werd ook geanticipeerd op een minimumloonvaststellingsmechanisme dat nog ingesteld moest worden. In de Wet Minimum Uurloon werd in drie fases, met ingang van respectievelijk 2015, 2016 en 2017 een minimumuurloon ingevoerd. Haast 3 jaren na inwerkingtreding van het minimumloon was het gepast om in 2018 de werking van deze wet aan een evaluatie te onderwerpen en haar functioneren te verbeteren. Het tot nog toe ontbrekende minimumloonvaststellingsmechanisme is daar een belangrijk onderdeel van. Het minimumloonsysteem zal verrijkt worden met een mechanisme, dat in principe centraal behoort te staan in minimumloonwetgeving en het meest fundamentele onderdeel daarvan is. Verder is er een behoefte om te geraken tot een eenvoudiger te controleren systeem met een uniform algemeen minimumloon. De wet was niet geheel in lijn met de definities die in het arbeidsrecht gangbaar zijn. Van meet af aan was ten aanzien van het strekkingsgebied van de wet onduidelijkheid, althans was er geen overeenstemming over de interpretatie van artikel 3 van de wet zoals gerapporteerd door de Arbeidsinspectie in december 2015.

De vraag was namelijk of de in artikel 3 genoemde minimumuurlonen gelden voor alle werknemers van een onderneming, in een daaraan gerelateerde ondernemingen/beroepsgroep of slechts voor de werknemers die de kernwerkzaamheden verrichten.

Het toezicht op de naleving en de handhaving van de wet geschiedt voornamelijk via bedrijfsbezoeken. Deze bedrijfsbezoeken vinden voornamelijk naar aanleiding van klachten van belanghebbenden plaats. De Arbeidsinspectie heeft gerapporteerd dat aanpak van overtreders van de wet problematisch was, zowel wat betreft de strafsancities als wat betreft de bestuur sancties. De bestuur sancties kunnen volgens de Arbeidsinspectie ook niet worden opgelegd vanwege het ontbreken van de nodige uitvoeringsbesluiten, zijnde staatsbesluiten. Vermeld moet worden dat de bestuur sancties, althans die vastgelegd in de wet, nieuw zijn in de arbeidswetgeving en de nodige extra kennis vergde arbeidsinspecteurs. Ditzelfde geldt voor de strafsancities mogelijk op grond van de Wet Economische Delicten. De Arbeidsinspectie constateerde ook een verkeerde verwijzing in artikel 9 lid 1 ten aanzien van de strafbepalingen. Voorgesteld werd voorts door de Arbeidsinspectie dat de verboden gericht aan en de strafbaarstelling van degene die arbeid verricht (dus de werknemer) worden verwijderd uit de wet.

Beleid

In het Ontwikkelingsplan 2017-2021 is als een der doelen geformuleerd het stimuleren van de toename van BBP- en banengroei, meer en betere banen (Decent Jobs) die bijdragen aan de inkomens- en sociale zekerheid en weerbaarheid van vooral de arme gezinnen.

Een uitkomst dat verder in het beleid verwerkt moet worden in resultaten- en actieprogramma's van de desbetreffende ministeries en instituten is dat het minimumloon van de werknemers en het aan de arbeidsmarkt verbonden sociaal zekerheidsstelsel tegemoet komen aan de behoeften van de werknemers zonder dat de continuïteit van de bedrijfsorganisatie en/of dit verzekeringsstelsel in gevaar gebracht wordt. Het Ontwikkelingsplan vermeldt verder dat aanzetten voor een integraal sociaal beleid zijn reeds ontwikkeld op het niveau van de internationale strategie- en beleidsvorming en voorbeelden hiervan zijn de aanname van de Sustainable Development Goals, het Social Protection Floor Initiative (UN/ILO) en het Health in All Policies Initiative

van de World Health Organization (WHO). Suriname's systeem van sociale basisverzekeringen in combinatie met vrijwel gratis onderwijs tot en met de universiteit, kan zonder veel complicaties, waar nodig verrijkt worden met internationale ervaringen met betrekking tot de integratie van de verschillende sociale beleidsgebieden.

De definitie van 'Social Protection Floor', hier vertaald als een Nationaal Bestaansminimum, komt volgens het Ontwikkelingsplan 2017-2021 al vrij goed overeen met de conceptie die gevolgd werd bij de opzet van Surinaams Sociaal Zekerheidsstelsel in 2014. De definitie van de Social Protection Floor is '*a basic set of rights and transfers, enabling and empowering all members of a society to access a minimum of goods and services, and that should be defended by any society, at any time*' (Social Protection Floor Initiative: Manual and Strategic Framework For Joint UN Country Operations, pag. 1).

Het Ontwikkelingsplan 2017-2021 geeft aan dat beleidsmatig consensus nodig is over de definitie van armoede, een armoedegrens en vervolgens voor beleidsformulering, de vaststelling van een minimum bestaansniveau dat de overheid, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties willen garanderen aan elke burger. De formulering en brede maatschappelijke consensus over deze nationale armoedebestrijdingsstrategie moeten gebaseerd zijn op empirisch onderzoek en analyse die inzicht geven in:

- het vóórkomen en de ernst (intensiteit) van armoede;
- kenmerken van de armen; en
- aanknopingspunten voor een duurzame armoedebestrijding die niet alleen uitgaat van transfers, maar zich ook ten doel stelt de kwetsbaarheid en weerbaarheid van armen respectievelijk te verlagen en te verhogen.

De tegenvallende groei van de wereldeconomie en de fors teruggevallen deviezenopbrengsten uit de minerale productie, deels als gevolg van de globale 'commodity crisis', hebben een direct gevolg gehad voor de levensstandaard van de Surinaamse bevolking. Immers, de minerale exporten leveren ruim 90 procent van de deviezeninkomsten (op de lopende rekening) en bepalen zo de capaciteit van de nationale economie om de consumptie van de gezinnen, de overheid en de intermediaire consumptie van de bedrijven, te financieren. Het wisselkoersregiem en dus ook de wisselkoers voor vreemde valuta, spelen hier slechts een regulerende rol.

Het Ontwikkelingsplan 2017-2021 geeft aan dat aangezien de consumptie in Suriname een zeer hoge importcomponent heeft, het vooral de afgenomen capaciteit om te importeren is, die een onmiddellijke impact heeft op de bestaansniveaus. Maar ook herstel van de bestaansniveaus door vergroting van de koopkracht, blijft een uitdaging als dit via verhoging van de importen, wederom wisselkoersinstabiliteit zou veroorzaken. Dit effect zou minder fors zijn als de consumptie en dus de koopkracht zich zouden kunnen richten op lokaal geproduceerde goederen met een hoge lokale inputcomponent.

Het Ontwikkelingsplan 2017-2021 geeft verder aan dat in samenwerking met de VN-organisaties, maar vooral de International Labour Organization (ILO), zal Suriname zijn lange termijnbeleid voor de uitbouw van het Sociaal Bestaansminimum formuleren en uitvoeren met bijzondere aandacht voor de duurzaamheid van het systeem. Het strategisch doel van het sociaal beschermingssysteem is als volgt geformuleerd:

Uitvoering van de nationale strategie voor het sociaal-beschermingssysteem, dat uitgaat van een bestaansminimum voor iedereen, geeft alle burgers toegang tot werk en essentiële goederen en diensten, zoals voeding, (drink)water, sanitaire voorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs, gezinsbegeleiding en gemeenschapswerk en sociale overdrachten in geld of natura middels een geïntegreerd sociaal-beschermingssysteem met op criteria gebaseerde programma's, waarvan de budgettaire en actuariële duurzaamheid berekend en gewaarborgd is.

Het Ontwikkelingsplan 2017-2021 geeft voorts aan dat de Wet Minimum Uurloon in september 2014 werd afgekondigd als derde component van het sociaal zekerheidsstelsel. Per 1 januari 2015 is de wet in werking getreden (zie schema 2). Hoewel, zoals te verwachten was, deze wet geen perfect product is en betrokken partijen de behoefte hebben aan voortdurende dialoog, verschaft deze wettelijke regeling een vertrekpunt om het Sociaal Zekerheidsstelsel te verbeteren en te versterken. Het doel van deze wet is om werknemers en hun gezinnen een bepaald bestaansminimum te garanderen.

Het Ontwikkelingsplan 2017-2021 verwijst ook naar het minimumloon. Met het minimumloon beoogt de regering alle personen die arbeid verrichten een minimuminkomen te garanderen. Tevens zal de Staat ook aan haar plicht kunnen voldoen om voor werknemers voorwaarden voor onder andere

beloning door regelingen ten aanzien van lonen te treffen zoals neergelegd in artikel 29 van de Grondwet.

Het fundamenteel doel van het invoeren van een minimumloon is om de nodige sociale bescherming te bieden ten aanzien van de minimale noodzakelijke niveaus van lonen, beloningen of verdienste.

Mechanisme

Het bestaan van mechanismen ter vaststelling van het minimumloon is essentieel. In dit kader wordt een mechanisme – met participatie van representatieve organisaties van werkgevers en werknemers en overige relevante belangenorganisaties (beroeps- of vakorganisaties) - die daarin op gelijke voet participeren worden opgezet en operationeel (moeten) zijn. Dit mechanisme heet de Nationale Loonraad. De nadere regels van deze Loonraad zijn geregeld in het Besluit Nationale Loonraad.

ILO Verdrag No. 131 en ILO Aanbeveling No. 135

Aan de hand van internationale arbeidsstandaarden dient onder minimum loon te worden verstaan: het bij wet vastgesteld minimaal bedrag te betalen aan een werknemer of een zelfstandige voor verrichte werkzaamheden of verleende diensten gedurende een bepaalde periode, berekend op basis van tijd of resultaat, welke niet gereduceerd mag worden door individuele of collectieve arbeidsovereenkomsten, welke bij wet gegarandeerd is en vastgesteld is op zodanige wijze.

Het uiteindelijk te handhaven of in te voeren systeem wordt bepaald door het overig bestaand wettelijk kader, het systeem van de bestaande en gewenste arbeidsverhoudingen, de administratieve uitvoeringscapaciteit van het toezichthoudend orgaan, de overheid en de instantie van het implementerend of verantwoordelijk instituut, de werkgevers en de ontwikkeling welke met de uitvoering en implementatie van het systeem reeds ondergaan is.

Gelet op bovenstaande criteria is voor het bepalen van een minimumloonsysteem in Suriname

gekozen voor een systeem met vooralsnog één minimumloon met een algemene dekking toepasselijk op alle personen die werkzaamheden verrichten uit hoofde van overeenkomsten voor het verrichten van arbeid ingevolge artikel 1613 van het Burgerlijk Wetboek.

Bij het voorbereiden van de implementatie van een minimumloon kunnen de Conventie inzake de Vaststelling van Minimumloon (Minimum Wage Fixing Convention No. 131) en de nader verduidelijkende Aanbeveling inzake de Vaststelling van Minimumloon (Minimum Wage Fixing Recommendation No. 135) als leidraad dienen, aangevuld met best practices uit landen met een vergelijkbaar systeem.

De conventie refereert in de preambule aan de Minimum Wage Fixing Machinery Convention van 1928 (No. 26), de Equal Remuneration Convention van 1951 (No. 111) en de Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention van 1951 (No. 99). De ILO achtte de tijd in 1970 rijp om een nader instrument aan te nemen die deze conventies moest aanvullen en bescherming moest bieden aan loontrekkers tegen onredelijk lage lonen. ILO Conventie No. 131 heeft een algemene toepassing, maar besteedt speciaal aandacht aan de behoeften van ontwikkelingslanden. Deze conventie is geen vervanging van ILO Conventie 26 en ILO Conventie No. 99.

Doel minimumloon

ILO Aanbeveling No. 135 noemt wat volgens de ILO-optiek de drijfveren kunnen zijn om een minimumloon in te voeren. Als eerste is het vaststellen van een minimumloon een element in het algemeen beleid om armoede te bestrijden en te waarborgen dat voldaan wordt aan de behoeften van alle werknemers en hun gezinnen. Ten tweede wordt middels een minimumloon aan loontrekkers sociale bescherming geboden tegen niet acceptabele niveaus van lonen.

Door criteria aan te nemen voor het vaststellen van het minimumloon, worden minimumloonsystemen een effectief instrument van sociale bescherming van kwetsbare groepen en vormen ze een strategie voor sociaaleconomische ontwikkeling.

Minimumlonen hebben niet als doel om het vrijwillig collectief onderhandelen als een middel om lonen hoger dan het minimum vast te stellen, te ondermijnen en evenmin om de uitbreiding van deze vrijwillige onderhandelingen te schaden.

Minimumloonstelsel

Elke lidstaat die het verdrag ratificeert, dient een stelsel in te voeren en te handhaven, dat aangepast is aan de nationale omstandigheden en vereisten, bedoeld om de vastgestelde minimumlonen voor loontrekkers vallende onder artikel 1 regulier vast te stellen (Conventie No. 131, artikel 4 lid 1). Het minimumloonstelsel mag verschillende manieren aanwenden om het minimumloon vast te stellen. ILO Aanbeveling No. 135 noemt o.a. vaststelling van het minimumloon middels wet, besluiten van bevoegde autoriteiten, al dan niet met adviezen van andere lichamen, en besluiten van een raad voor lonen (artikel 6). De conventie noemt ook het geven van kracht van wet aan bepalingen van cao's (artikel 2).

In het kader van de invoering, functionering en aanpassing van het minimumloonstelsel, dient een voorziening te worden getroffen, waardoor de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers volledig kunnen worden geconsulteerd. Waar deze organisaties ontbreken, worden vertegenwoordigers van de betrokken werkgevers en werknemers geconsulteerd (Conventie 131, artikel 4 lid 2).

De consultatie zal onder meer de volgende onderwerpen omvatten (Aanbeveling 135, artikel 7):

- (a) het selecteren en toepassen van de criteria voor de vaststelling van de niveaus van minimumlonen;
- (b) de hoogte van het vast te stellen minimumloon of de minimumlonen;
- (c) de reguliere aanpassing van de hoogte van het minimumloon of de minimumlonen;
- (d) problemen bij de naleving van minimumloonwetgeving;
- (e) de verzameling van data en het uitvoeren van studies.

Het minimumloonstelsel regardeert direct de levenskwaliteit van werknemers en hun gezinnen en de levensvatbaarheid van ondernemerschap. Daarom bepaalt artikel 3 dat, voor zover niet strijdig met het karakter van het minimumloonstelsel, regelingen moeten worden getroffen voor de directe participatie van vertegenwoordigers van organisaties van betrokken werkgevers en werknemers in het functioneren van minimumloonstelsel. Dit moet op basis van gelijke voet. Waar deze organisaties ontbreken, moet toch

de participatie van vertegenwoordigers van betrokken werkgevers en werknemers op basis van gelijkheid gegarandeerd worden (Conventie 131, artikel 3 sub a).

De conventie voorziet ook in een participatie die niet zo herkenbaar is voor de Surinaamse situatie. De conventie waarborgt ook de participatie van personen die deskundig zijn om de algemene landsbelangen te dienen en benoemd zijn na volledig overleg met betrokken representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers (artikel 3 sub b). De aanbeveling bepaalt dat deze personen die de algemene landsbelangen dienen, degelijk gekwalificeerd en onafhankelijk dienen te zijn. Ze kunnen overheidsfunctionarissen zijn met verantwoordelijkheid op het gebied van arbeidsverhoudingen of sociaaleconomische planning (Aanbeveling 135, artikel 9).

In sommige landen worden lichamen opgezet om de bevoegde autoriteit inzake minimumloonkwesties te adviseren of die de taak gedelegeerd hebben gehad om besluiten aangaande het minimumloon te nemen. De participatie van de personen in het functioneren van een minimumloonstelsel dient te geschieden op basis van lidmaatschap in deze lichamen, raadt de aanbeveling aan (Aanbeveling 135, artikel 8).

Bijzondere categorieën

Het minimumloon dient ook te gelden voor huishoudelijke werknemers (domestic workers) en werknemers die stage lopen (*apprentices*).

De Committee of Experts houdt ook rekening van het aantal mensen (verdeeld naar man en vrouw) dat in het land het minimumloon verdient. Tegenover de Experts is als rechtvaardiging voor het hanteren van een leeftijdsdifferentiatie bij het toekennen van minimumloon aangedragen, dat de bedoeling is geweest het tegengaan van drop-outs en de bevordering van youth employment. De Experts merkten op dat niet zonder meer ervan mag worden uitgegaan dat jongeren minder productief zijn. De Experts hebben opgemerkt dat het instellen of bijstellen van het minimumloon, het ontstaan en de groei van non-standard employment (niet traditionele dienstbetrekkingen gebaseerd op de arbeidsovereenkomst) kan bevorderen. De Committee of Experts wijst erop dat opgelet wordt dat middels het regelen van 'stukwerk', de minimumregels niet worden omzeild. De Experts merkten op dat ervoor gewaakt dient te worden dat verhoging van het minimumloon, gepaard gaat met

massaontslagen van werknemers. De Committee of Experts heeft ook gewezen op de speciale kwetsbaarheid van werknemers in de rurale gebieden, de low skilled werkers en de werknemers die afkomstig zijn van de Inheemse en Tribale Volken.

De rol van een Loonraad, als die is ingesteld, moet duidelijk bij wet zijn vastgesteld wat betreft de bepaling van de Consumentenprijsindex (CPI). De Experts heeft wel eens gevraagd naar specifieke informatie over meetings van de loonraad. Het minimumloon moet geen aanleiding vormen voor de stijging van de werkloosheid. Er moet bij het vaststellen van het minimumloon ook gelet te worden op het gemiddelde lonenniveau in een land. Als een Loonraad wordt ingesteld, wordt door de Experts aanbevolen om het een permanente (en geen ad hoc) Loonraad te zijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Deze wet is primair van toepassing op de arbeidsovereenkomst ingevolge artikel 1613a van het Burgerlijk Wetboek en derhalve op werknemers en werkgevers. In lid 2 worden personen die arbeid verrichten op basis van een 'overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten' (artikel 1613 BW) (zelfstandigen) en uitzendkrachten ook gerekend tot werknemers, het laatste in principe ten overvloede vanwege de Wet Ter Beschikking Stellen Arbeidskrachten door Intermediairs die uitzendkrachten aanmerkt als werknemers. In dit geval wordt de opdrachtgever aangemerkt als de werkgever. In lid 2 sub c wordt de thuiswerker (domestic worker) expliciet genoemd, omdat de Committee of Experts hebben aanbevolen om het minimumloon ook te doen gelden voor huishoudelijke werknemers (domestic workers) en werknemers die stage lopen (apprentices)

Ten aanzien van lid 1 sub f kan volgens de ILO Committee of Experts onder minimumloon worden verstaan 'de minimumsom te betalen aan een werknemer voor de uitgevoerde werkzaamheden of diensten binnen en bepaalde periode, of berekend op basis van tijd of output, die niet middels een individueel of collectief overeenkomst kan worden verminderd, welke door wet is gewaarborgd en op zodanige wijze is vastgesteld dat het de minimale behoeften van de werknemer en zijn of haar familie, in het licht van de

ationale economische en sociale omstandigheden, omvat'. De ILO beschrijft in de General Survey van 2014 het minimumloon als 'het loonbedrag dat een werkgever verplicht is te betalen aan loontrekkers door hun arbeid verricht in een bepaalde periode en welke niet gereduceerd kan worden door een collectieve of individuele overeenkomst'. Bij het vaststellen van het minimumloon moeten de sociale en economische overwegingen in acht worden genomen.

Met deze maatregel beoogt de Regering alle personen die arbeid verrichten of een dienst verlenen een minimumloon te garanderen. In deze wet wordt onder 'loon' verstaan, elke geldelijke vergoeding die een persoon voor zijn arbeid, dienst of prestatie ontvangt. Geen 'loon' in de zin van deze wet zijn:

- a. overwerkelden;
- b. vergoedingen voor het tijdelijk verrichten van werkzaamheden buiten zijn reguliere arbeid;
- c. vakantie-uitkeringen;
- d. winstuitkeringen;
- e. voorwaardelijke uitkeringen;
- f. vergoedingen van noodzakelijke kosten gemaakt door de persoon in verband met de dienstbetrekking;
- g. uitkeringen aan gezinshoofden;
- h. eindejaarsuitkeringen.

Aan de hand van internationale arbeidsstandaarden dient onder 'minimumloon' te worden verstaan: het bij wet vastgesteld minimaal bedrag te betalen aan een werknemer of een zelfstandige voor verrichte werkzaamheden of verleende diensten gedurende een bepaalde periode, berekend op basis van tijd of resultaat, welke niet gereduceerd mag worden door individuele of collectieve arbeidsovereenkomsten.

Met betrekking tot het minimumloombegrip (sub f) kan het volgende gesteld worden. Het minimumloon wordt per definitie uitgedrukt in het uurloon aangezien werknemers verschillende werktijden hebben. Deze zijn soms langer en gedurende meerdere dagen van de week tot het uiterste wat wettelijk mogelijk is en soms kiezen werknemers en werkgevers ervoor om op minder dagen gedurende de week en/of gedurende minder uren dan wettelijk toegestaan per etmaal, te werken. Loon wordt in de wet gedefinieerd als "elke vergoeding welke de werknemer voor zijn arbeid van de werkgever ontvangt,

uitgezonderd overwerkgeden en vergoedingen voor het tijdelijk verrichten van werkzaamheden buiten zijn gewone arbeid, na aftrek van loonbelasting en pensioenpremies". Deze definitie is ontleend aan de Ongevallenregeling (artikel 1 lid 5) die voor het laatst in 1975 (GB 1975 no. 164d) en daarna weer in 2007 (SB 2007 no. 111) werd gewijzigd.

Aangezien overwerk niet structureel is en een extra vergoeding is voor bijgekomen prestaties van de werknemer op het overeengekomen loon, worden overwerkgeden niet meegenomen in het loonbegrip. Weliswaar wordt bij de uitbetaling van overwerkvergoeding het geldende minimumloon als uitgangspunt gehanteerd. Werk dat gegund wordt aan werknemers buiten de bedongen arbeid, waarmee de werknemer een extra kan verdienen wanneer hij deze accepteert – zoals verrichten van werkzaamheden klusjes) thuis bij de werkgever (directielid etc.) of het (incidenteel) verrichten van werkzaamheden in de onderneming die niet tot de overeengekomen werkzaamheden behoren – worden ook niet tot loon gerekend.

Het bestaansminimum wordt op verschillende manieren beschreven c.q. gedefinieerd. Het bestaansminimum is zodanig dat het armoede voorkomt. De Nationale Commissie Vaststelling Armoedegrens (NCVA) gaat uit van de volgende definitie van armoede:

'armoede van huishoudens in Suriname kenmerkt zich door een gebrek aan inkomen en/of bezit om een basispakket van voedingsmiddelen en andere noodzakelijke goederen en diensten te verwerven, die nodig zijn om een menswaardig bestaan te leiden.'. De NCVA verstaat onder noodzakelijke goederen en diensten onder meer adequate huisvesting, kleding, schoeisel en toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en nutsvoorzieningen (water en elektriciteit) en transport. Bij het bepalen van het minimumloon moeten in acht worden genomen volgens de Committee of Experts van de ILO, de uitgaven voor 'housing, food, education, health, leisure, clothing, hygiene, transportation and social security'. Volgens de NCVA wordt met het sociaal bestaansminimum bedoeld 'de levensstandaard die de samenleving garandeert aan elk individu/huishouden en die verkregen wordt door betreffende individuen uit inkomen uit arbeid (lonen, salarissen, winst/ondernemersinkomen), inkomen uit bezit en transfers van de overheid, familie of anderen.

Ingevolge het Burgerlijk Wetboek is het loon mogelijk in geld of in natura. De Wet Minimumloon geeft – naar analogie van de Ongevallenregeling – aan dat indien het loon, geheel of gedeeltelijk, bestaat in huisvesting, verstrekkingen in natura of in beide, wordt de geldswaarde daarvan geschat.

Naar analogie van de Ongevallenregeling worden “foeien of andere ontvangsten van derden, welke verband houden met ten behoeve van de werkgever verrichte arbeid, en die door de werkgever ontvangen en verrekend worden” onderdeel geacht van het loon. Omdat deze bestanddelen “verband houden met ten behoeve van de werkgever verrichte arbeid” maakt de werknemer rechtens aanspraak en kan het in rechte gevorderd worden.

Artikel 2

Met de inwerkingtreding van de Wet Minimumloon is een verplicht minimumloon ingevoerd met het doel het garanderen van een minimum inkomen voor alle werknemers. Benadrukt dient te worden dat het minimumloon bedoeld is voor werkers zonder enige specifieke opleiding. Het loon van personen die beroepsopleidingen, algemeen vormende opleidingen na het lager onderwijs of hogere opleidingen hebben genoten zal in elk geval boven het vastgestelde minimumloon liggen. Een algemeen minimumloon heeft enkele duidelijke voordelen, waardoor derhalve voor dit systeem is gekozen. Een algemeen minimumloonsysteem is eenvoudig uit te voeren en gemakkelijker te volgen door werkgevers en werknemers en ook de controleinstanties (Arbeidsinspectie). In de General Survey van de ILO van 2014 is gebleken dat hoe complexer minimumloonsystemen in elkaar zitten, hoe groter de controleproblemen worden.

In artikel 2 lid 1 Conventie no. 131 wordt bepaald dat minimumlonen de kracht van de wet dienen te hebben en zullen niet worden verminderd, waardoor het verder gaat dan de eisen van eerdere instrumenten. Conventie no. 26 bepaalt dat minimumloon tarieven niet worden verminderd door 'individuele afspraken', noch met algemene of bijzondere toestemming van de bevoegde autoriteit bij collectieve overeenkomst (artikel 3 lid 3). Conventie no. 99 bepaalt dat de minimumloonverplichtingen bindend zijn voor de werkgevers en werknemers en niet mag worden verminderd, terwijl er individuele uitzonderingen mogelijk zijn om de beperking van de werkgelegenheidskansen van werknemers met lichamelijke of mentale

handicaps (artikel 3 leden 4 en 5). Conventie no. 131 verbiedt zowel individuele uitzonderingen als uitzonderingen welke zijn ingevoerd bij collectieve overeenkomst.

Het verbod van lid 2 is gericht tegen de werkgever als de werknemer en de bij deze wet met hen gelijkgestelden. De bedoeling is om zwart werken te bestrijden.

Lid 3 heeft de bedoeling om afspraken die er bestaan voor hogere lonen, te beschermen. Deze wet moet niet gebruikt worden om deze hogere aanspraken van de werknemer terug te schroeven naar het niveau van het minimumloon. Door de Committee of Experts is immers de rol van collectieve onderhandelingen benadrukt. Het minimumloon moet collectieve onderhandelingen niet doorkruisen.

In artikel 2 lid 4 worden bedingen en het algemenere rechtshandelingen die de minimumloonwet trachten te omzeilen, nietig van rechtswege verklaard, in plaats van handelingen. Vanwege praktische overwegingen is het nuttiger om bedingen die in het recht een zekere betekenis hebben, nietig te verklaren dan handelingen die kunnen bestaan uit rechtshandelingen en niet-rechtshandelingen. Bij de rechtshandelingen wordt gedacht aan eenzijdige inhoudingen en leenovereenkomsten met aflossingen.

Personeel van volkenrechtelijke organisaties en buitenlandse missies van vreemde mogendheden worden uitgesloten (lid 5) alleen als die in dienst zijn genomen elders (in het thuisland) en op basis van de ambtenarenwetgeving van die vreemde mogendheden. De wet is wel van toepassing op lokaal in Suriname aangetrokken personeel dat in dienst is op basis van het Burgerlijk Wetboek. Deze hebben dus dan wel recht op het minimumloon. Deze laatste bescherming is nu opgenomen in de wet. Ook buitenlandse werknemers (migrant workers) die in dienst treden bij volkenrechtelijke organisaties alhier op basis van de Surinaamse wetgeving, vallen onder de werking van deze wet, hun nationaliteit maakt geen verschil uit.

Artikel 3

Lidlanden die Conventie No. 131 ratificeren, verbinden zich om een systeem van minimumlonen in te stellen dat alle groepen van loontrekkers bestrijkt van

wie de arbeidsvoorwaarden zodanig zijn dat waarborgen uit de conventie gepast zouden zijn (artikel 1). De bevoegde autoriteit in het lidland bepaalt welke groepen van loontrekkers door de conventie gedekt zullen worden, na overeenstemming met of volledige consultatie van de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties (artikel 2). Eventuele uitsluiting van bepaalde categorieën loontrekkers van toepassing van deze conventie en de stand van zaken voor deze groep, worden specifiek gerapporteerd aan de ILO in de eerste en opeenvolgende rapporten naar de ILO (artikel 3). Het aantal (groepen van) loontrekkers dat niet valt onder de toepassing van de conventie, dient tot een minimum beperkt te worden, stelt Aanbeveling 135 (art 4).

In lid 1 wordt de nieuwe werkwijze van het vaststellen van het minimumloon geregeld. De vaststelling van het minimumloon geschiedt door de Minister van Arbeid. Dit is een zelfstandige bevoegdheid die hij verkrijgt. Het niveau van het minimumloon stelt hij vast pas nadat hij advies heeft ingewonnen van de Loonraad. Dit advies is bindend voor wat betreft de minister, hij kan dit advies niet terzijde leggen. Hij heeft voor het vaststellen en afkondigen van het nieuwe minimumloon wel de goedkeuring nodig van de Raad van Ministers. Deze goedkeuring impliceert dat de Raad van Ministers het voorstel van de minister kan aanpassen als voorwaarden voor de goedkeuring.

Het belang van de publicatie van het minimumloon is benadrukt door de ILO Committee of Experts. Paragraaf 14 onder a van ILO Aanbeveling nr. 135 heeft het over maatregelen om te zorgen voor de effectieve toepassing van alle bepalingen inzake het minimumloon zoals voorzien in artikel 5 van Conventie no. 131, moeten afspraken bevatten om publiciteit te geven aan de minimumloonvoorzieningen in talen of dialecten die door werknemers die bescherming nodig hebben worden begrepen, aangepast waar nodig voor de behoeften van ongeletterde personen.

De ILO Committee benadrukte in paragraaf 359 van haar 1992 Algemeen Survey over minimumloon dat om praktische redenen de publicatie van minimumloon in het Staatsblad op zich niet voldoende is om ervoor te zorgen dat de werkgevers en werknemers op de hoogte worden gesteld over de geldende tarieven.

Artikel 3 lid 3

Minimumloon tot inwerkingtreding van deze wet

Het in te voeren systeem houdt een stelsel in, dat gebaseerd is op één minimumloon met een algemene werking en toepasselijk op een ieder die arbeid verricht of een dienst tegen betaling verleent. In het oude systeem werd voor bepaalde sectoren of beroepsgroepen een specifiek minimumloon vastgesteld.

Aanpassing van minimumlonen

Aanbeveling No. 135 geeft een aantal regels met betrekking tot de reguliere evaluatie en aanpassing van minimumlonen. Niveaus van minimumlonen moeten regulier worden aangepast waarbij de kosten van levensonderhoud en andere economische omstandigheden steeds in overweging worden genomen (artikel 11). In dit kader moeten reguliere evaluaties van de minimumlonen plaatsvinden (artikel 12). De aanbeveling raadt periodieke surveys aan die zich richten op nationale economische omstandigheden, inclusief trends van inkomens, productiviteit, werkgelegenheid en werkloosheid (artikel 13).

Een nieuw minimumloon

Een algemeen minimumloon heeft enkele duidelijke voordelen, waardoor derhalve voor dit systeem is gekozen. Een algemeen minimumloonsysteem is eenvoudig uit te voeren en gemakkelijker te volgen door werkgevers en werknemers en ook de controle instanties (Arbeidsinspectie). In de General Survey van de ILO van 2012 is gebleken dat hoe complexer minimumloonsystemen in elkaar zitten, hoe groter de controleproblemen worden.

In het kader van de economische recessie en bezuinigingsmaatregelen, vindt de ILO Committee of Experts het belangrijk om artikel 3 van Conventie no. 131 in acht te nemen. Het is duidelijk dat de elementen die in aanmerking moeten komen bij het vaststellen van minimumloonniveaus, onder meer de eisen van economische ontwikkeling en de wenselijkheid van het behoud van de werkgelegenheid evenals de behoeften van werknemers en hun gezinnen moeten worden meegenomen bij het vaststellen van minimumlonen.

Lid 3 geeft aan dat het minimumuurloon dat vigerend is op het moment van de inwerkingtreding van de wet, van kracht blijft. Het minimumloon wordt indien nodig daarna gewijzigd op de wijze zoals voorgeschreven dan wel bevolen bij deze wet.

De bedoeling van lid 4 is om te garanderen dat de overwerkvergoeding gelijk en niet minder is in dan het geldende minimumloon.

Lid 5 heeft de bedoeling om te voorkomen dat met sectorale lonen of beroepsgroepminimumlonen onder het niveau van het algemeen minimumloon wordt gedoken. Dit is afgeraden door de Committee of Experts van de ILO (zie hierboven).

Artikel 4 en 5

Deze artikelen regelen de verplichtingen van de werkgever en de werknemer. De werkgever is verplicht om de werknemer tenminste het bij wet vastgesteld minimumloon te betalen. De werknemer moet vertrouwd raken met het idee, dat hij zelf ook verantwoordelijkheid draagt en erop moet toezien dat tenminste het bij wet vastgesteld minimumloon door de werkgever aan hem wordt betaald. De bedoeling is om de werknemer tegen zichzelf te beschermen en te voorkomen, dat het voor diens bescherming ingesteld systeem van minimumloon wordt ondermijnd. Getracht wordt om naast niet-naleving door de werkgever, ook de medewerking voor niet-naleving te sanctioneren. Ook voor de zelfstandige geldt het minimumloon. Dit is onder meer van belang voor het kunnen bepalen van zijn verschuldigde pensioenpremie.

Artikel 4 lid 1 benadrukt dat de werkgever verplicht is minimaal het minimumloon te betalen aan de werknemers. Hoger overeengekomen lonen worden niet teruggedraaid (lid 2), omdat het een inbreuk zou zijn op een fundamenteel deel van de overeenkomst en omdat de daardoor deze wet een averechts werking zou krijgen. De rol van collectieve onderhandelingen moet niet worden ondermijnd.

Bij artikel 4 lid 3 wordt de verplichting van de werkgever om medewerking te verlenen aan bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie geregeld. Bij lid 5 wordt de verplichting gesteld om duidelijke betaalbewijzen met specificaties van het minimumloon af te geven aan de werknemer.

Zodoende kunnen de werknemer en de Arbeidsinspectie controleren of het loon na aftrek van loonbelasting en premie AOV, voldoet aan het niveau van minimumloon. Artikel 1614e van het Burgerlijk Wetboek heeft een soortgelijke bepaling en luidt als volgt:

“1614 e.

(1) *Bestaat het loon voor het geheel of voor een gedeelte in een bedrag, dat afhankelijk is gesteld van enige gegeven, dat uit des werkgevers boekhouding moet kunnen blijken, dan heeft de werknemer het recht van de werkgever mededeling te verlangen van zodanige bewijsstukken, als voor hem nodig zijn, om tot kennis van dat gegeven te geraken.*

(2) *Bij schriftelijk aangegane overeenkomst of bij reglement kan worden bepaald, dat mededeling van de genoemde bewijsstukken, in plaats van aan iedere werknemer afzonderlijk zal geschieden aan een bepaald aantal werknemers in dienst van de werkgever, of aan een of meer deskundigen inzake boekhouding allen door de werknemer bij schriftelijke keuze aan te wijzen.*

(3) *De mededeling van de bewijsstukken door of vanwege de werkgever geschiedt desverlangd onder uitdrukkelijke verplichting van geheimhouding door de werknemer en degene, die hem overeenkomstig het voorgaande lid vervangt; deze kan echter nimmer tot geheimhouding tegenover de werknemer worden verplicht.*

(4) *De verplichting tot geheimhouding is, voor zoverre nodig, opgeheven, indien de opgave in rechte wordt betwist.*

(5) *Voor zover het gegeven, in het eerste lid bedoeld, betreft de winst, in des werkgeversonderneming of een deel daarvan, behaald, kan van de bepalingen van het eerste lid bij schriftelijk aangegane overeenkomst of bij reglement, ook op andere wijze dan in het tweede lid omschreven, worden afgeweken, met dien verstande evenwel, dat, met inachtneming van de bepaling van het tweede lid, steeds aan de werknemer een duidelijke en overzichtelijke schriftelijke mededeling wordt verstrekt, waaruit de berekening van het in het eerste lid bedoelde bedrag blijkt.*

(6) *Behoudens toepasselijkheid van het vierde lid, geschiedt de verstrekking van de in het vorig lid bedoelde mededeling desverlangd onder uitdrukkelijke verplichting van geheimhouding door de werknemer, als in het derde lid omschreven.”*

In artikel 5 lid 1 is, vanwege de economisch zwakke positie van de werknemer, gekozen voor een recht in plaats van een plicht voor de werknemer om een inbreuk te melden.

In artikel 5 lid 2 is afgezien van het melding doen aan de werkgever omdat daarmee een verplichting wordt geschapen voor de Arbeidsinspectie om de geheimhoudingsplicht aangaande de bron van een klacht te schenden. De plicht van de Arbeidsinspectie vervat in het oude artikel 5 lid 2 (SB 2014 no. 112) verplichtte hem om zijn geheimhoudingsplicht te overtreden. De werkgever is derhalve weggelaten te worden uit deze bepaling.

In artikel 5 lid 2 is ook duidelijk aangegeven wat de maatregelen en bevindingen van het in te stellen onderzoek moet zijn. Van belang is voor de werknemer dat hij alsnog beschikt over de te min betaalde delen van zijn loon eventueel met boetes die kunnen oplopen tot 50% zoals geregeld in het artikel 1614 q Burgerlijk Wetboek. De werkgever is verplicht een verhoging te betalen als het loon niet uiterlijk op de 3^e werkdag na de daadwerkelijke uiterlijke dag van betaling volgens de wet wordt voldaan. Deze regel geldt als de late betaling toe te schrijven is aan omstandigheden voor rekening van de werkgever. Met 'aan de werkgever toe te schrijven' (artikel 1614q lid 1 Burgerlijk Wetboek) wordt hetzelfde bedoeld als met de werkgever persoonlijk betreffende toevallige verhindering van artikel 1614d Burgerlijk Wetboek. De verhoging bedraagt additioneel 5 % voor elke dag vanaf de 4^e tot en met de 8^{ste} dag laat en daarna steeds 1 % per dag tot een gezamenlijk maximum van 50% (artikel 1614 q Burgerlijk Wetboek). Voorts moet de Arbeidsinspectie gebonden zijn aan een termijn om het onderzoek af te ronden. Na deze termijn moet de werknemer het recht hebben om de minister te benaderen (lid 3).

Artikel 6

Artikel 6 gaf het Arbeidsadviescollege eerder de bevoegdheid om omtrent het minimumloon op verzoek of uit eigen hoofde te adviseren over de uitvoering van de wet, had geen toegevoegde waarde, omdat deze taak voortvloeit uit de reguliere taak die aan het Arbeidsadviescollege is toebedeeld conform de Wet Arbeidsadviescollege (SB 1984 no. 105 zoals laatstelijk gewijzigd SB 2016 no 145). Waarover de consultaties dienden plaats te vinden, stonden vermeld in de memorie van toelichting:

- a. selectie van criteria voor vaststelling minimumloon;
- b. toepassing van deze criteria voor vaststelling minimumloon;
- c. inventariseren van de problemen ondervonden bij de uitvoering van de wet.

Met betrekking tot de punten a. en b. vermeldde artikel 3 lid 4 dat deze zaken in een staatsbesluit zouden moeten zijn geregeld.

Aangezien het kennelijk de bedoeling is geweest om een orgaan aan te wijzen dat belast zal zijn met het vaststellen van het minimumloon, en gelet op het karakter en de instelling van het Arbeidsadviescollege, is in artikel 6 een orgaan in het leven geroepen dat op basis van de ILO-principes ingesteld wordt als belichaming van de 'minimum wage fixing machinery'. Een tripartiete Loonraad dat het loon jaarlijks evalueert en uiterlijk op een bepaalde datum voor het betreffende jaar bindend vaststelt of als advies aan de Minister van Arbeid of de Raad van Ministers doet toekomen eventueel gepaard gaande met publicatie van dit advies, zijn opties om te regelen in artikel 6.

De voorgestelde Loonraad is bedoeld om een technisch orgaan te zijn waarin expertise met betrekking loonbeleid wordt bijeengebracht. Er is min of meer algemene consensus dat sociale en economische indicatoren ten grondslag dienen te liggen aan het berekenen van het minimumloon. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt op basis van artikel 3 van ILO Conventie No. 131 bepaald dat, voor zover mogelijk en passend binnen het kader van de nationale praktijk en de nationale omstandigheden, de volgende elementen bij de vaststelling van de hoogte van het minimumloon in aanmerking dienen te worden genomen:

- a. de behoefte van de werknemer en zijn gezin, waarbij rekening wordt gehouden met:
 1. het algemene loonniveau in het land;
 2. de kosten van levensonderhoud;
 3. de sociale zekerheidsuitkeringen;
 4. de relatieve levensstandaard van andere maatschappelijke groepen;
- b. economische factoren, inclusief de eisen van economische ontwikkeling, productiviteitsniveaus, en de wenselijkheid om een hoog werkgelegenheidspeil te bereiken en te behouden.

De Loonraad heeft o.a. tot taak het evalueren en doen van voorstellen tot bijstelling van de calculatiemethode van het minimumloon. De expliciete bevoegdheid om de calculatiemethode vast te stellen is uitdrukkelijk in het staatsbesluit opgenomen.

Het instellen van een objectief en duurzaam minimumloonmechanisme is cruciaal voor het instellen van een minimumloonsysteem. Volgens artikel 6 van ILO Aanbeveling No. 135 kan het minimumloonvaststellingsmechanisme (minimum wage fixing machinery) verschillende vormen aannemen zoals een vaststelling bij wet, door een besluit van een autoriteit (al dan niet met inachtneming van aanbevelingen van andere lichamen), besluiten van loonraden (wages boards or councils) of door besluiten van arbeidsgerechtshoven/kamers of arbeidstribunalen of door het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen.

In haar General Survey (mondiaal onderzoek) naar minimumloonsystemen in 2014 heeft de ILO vastgesteld dat er wereldwijd 4 systemen van het vaststellen van minimumlonen voorkomen:

- I. Het minimumloon wordt vastgesteld door publieke autoriteiten zonder consultaties met de werkgevers- en werknemersorganisatie. Slechts een minderheid van de landen heeft dit systeem in werking. Het steeds bij wet vaststellen van het minimumloon zou tijdens een meeting van experts (1967) aangemerkt zijn als een procedure die steeds langdurig en moeizaam is en voor achterstanden zorgt.
- II. Het minimumloon wordt vastgesteld door publieke autoriteiten na consultaties met de werkgevers- en werknemersorganisatie. Deze methode wordt veruit het meest gebruikt door de ILO-lidlanden. Van de ca 64 landen die dit systeem gebruiken, heeft de helft een raad (board of council) in werking. De andere helft betreft looncommissies en soms gaat het om tripartiete arbeidsadviescommissies met een algemener mandaat.
- III. Het minimumloon wordt (bindend) vastgesteld door een tripartiet lichaam. Enkele ILO-landen hebben een systeem waarbij het besluit aangaande een minimumloon overgelaten wordt aan 'wages councils' onder andere wanneer de overheid en deze Loonraad niet op een lijn zouden staan. Deze landen gebruiken voor de vaststelling speciale raden of soms raden met een algemener mandaat zoals een sociaal-economische raad of een arbeidsadviescollege.

IV. Het minimumloon wordt vastgesteld aan de hand van collectieve onderhandelingen. Ongeveer 24 landen gebruiken dit systeem, voor een deel in combinatie met het systeem genoemd in punt II en III. Veelal gaat het om sectorale minimumlonen waar sector-onderhandelingen plaatsvinden en waar ook commissies en raden in betrokken zijn en bijvoorbeeld aanbevelingen doen voor het sector algemeen verbindend verklaren van cao's of sectoradviezen.

De General Survey bracht aan het licht dat er landen zijn die combinaties van deze methoden gebruiken.

ILO Conventie No. 131 schrijft een mechanisme voor welke past aan de omstandigheden van het land, terwijl Aanbeveling No. 135 een indicatie geeft van de methodes die gebruikt kunnen worden. Alhoewel landen vrij zijn om een methode uit te kiezen en te gebruiken, benadrukt de ILO wel dat de sociale partners volledig worden geconsulteerd en betrokken bij de instelling en de toepassing van het minimumloonvaststellingsmechanisme. Systemen waar de overheid eenzijdig het minimumloon bepaalt, leven op gespannen voet met genoemd ILO conventie. Volgens de General Survey van 2014 wordt in een groot aantal landen het minimumloon vastgesteld door de regering na consultaties met de werkgevers- en de werknemersorganisaties. Het bestaan van een formele consultatieprocedure op zich is niet voldoende om te voldoen aan de vereisten van ILO Conventie No. 131. Het vereist dat de consultatie met de sociale partners effectief is, het moet niet louter betreffen een formaliteit. Consultaties dienen plaats te vinden voordat besluiten worden genomen en de zorgpunten van de sociale partners moeten daadwerkelijk en oprecht in overweging worden genomen. Het proces van dialoog en de wens om alle kwetsbare werknemers te coveren staan centraal in het minimumvaststellingsmechanisme. De 'close involvement' van werkgevers- en werknemersorganisaties is een essentiële voorwaarde voor het adequaat functioneren van het systeem. In de praktijk zijn er veel klachten gedeponneerd bij de ILO vanuit werkgevers- en werknemersorganisaties dat de zorgpunten niet in overweging worden genomen. Derhalve is het voor de commissie relevant geweest om een mechanisme vast te stellen waar diepgaand gekeken wordt naar een fundamenteel element in de arbeidsverhouding met name de beloning.

De ILO heeft in haar General Survey ook aanbevolen dat na consultatie met de sociale partners, experts buiten de tripartiete structuren (independent experts) in het functioneren van het minimumloonsysteem worden toegelaten. Deze experts kunnen nieuwe inzichten presenteren en bevorderen van verschillende standpunten worden geharmoniseerd.

In Suriname wordt nu gekozen voor de tweede gehanteerde methode, omdat dat voldoet aan de principes van de ILO en appelleert aan de wensen van de sociale partners.

De Nationale Loonraad is bij de vaststelling van het minimumloon in Suriname het belangrijkste orgaan naast de minister. De internationale standaarden bevelen aan dat in zulke organen de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties op gelijke voet in de zin van gelijke aantallen vertegenwoordigd zijn. Tevens wordt aanbevolen dat het orgaan - in het belang van de effectiviteit van de besluitvorming - een of meer onafhankelijke leden heeft. De onpartijdigheid van deze personen moet onbetwist zijn, terwijl ze voor de desbetreffende functie gekwalificeerd moeten zijn.

De Loonraad zal conform de toegewezen taken consultaties houden met betrekking tot de selectie en toepassing van criteria voor de vaststelling of herziening van minimumlonen, het tarief of tarieven van het minimumloon, de herziening van het tarief of de tarieven, problemen ondervonden bij de uitvoering van minimumloon wetgeving en het verzamelen van data en het uitvoeren van studies ter informatie van de minister.

Verwijzend naar de memorie van toelichting waarin de noodzaak van een Loonraad wordt toegelicht, het concept-staatsbesluit waarbij ook de verantwoording plaatsvindt alsmede minimumloonvaststellingsmechanismen die mondiaal in gebruik zijn, wensen wij vooralsnog vast te houden aan het voorstel van een Loonraad. Het uitgangspunt heeft ook te maken met de wettelijke taken van de Sociaal Economische Raad (SER) die hem geenszins beletten om in zijn algemeen met de nadruk op een integrale sociale en economische benadering zich uit te laten over het fenomeen van minimumloon en over tussentijdse maatregelen op dit vlak. Echter zijn wij van oordeel dat het karakter van onze SER zich niet leent voor de intensieve technische exercities en ~~brede algemene~~ loontaken zoals nu voorgesteld wordt om toe te bedelen aan de Loonraad. De SER heeft namelijk wettelijk tot taak de regering te adviseren omtrent:

- a. een goede afstemming van bij het sociaal-economisch beleid betrokken belangen van overheid en maatschappelijke groepen gericht op economische stabiliteit en sociale rust;
- b. een goede maatschappelijke werkzaamheid en een duurzame ontwikkeling van het sociaal-economisch leven en van daarbij betrokken maatschappelijke groepen gericht op sociale rechtvaardigheid en economische groei.

Bovendien is er in het kader van het loonbeleid in zijn algemeenheid noodzaak voor een werkarm onder meer directe jurisdictie van de minister belast met arbeidsaangelegenheden die belast is met de uitvoering van de loonwetgeving waaronder ook de minimumloonwetgeving, hetgeen niet verwacht kan worden van de SER.

Een of meerdere minimumlonen?

Aanbeveling No. 135 verduidelijkt dat het systeem van minimumlonen kan inhouden zowel het vaststellen van een algemeen geldend minimumloon als verscheidene minimumlonen voor verschillende categorieën van werkers (artikel 1). Een systeem gebaseerd op een algemeen minimumloon:

- (a) hoeft niet onverenigbaar te zijn met het vaststellen van verschillende niveaus van (algemene) minimumlonen in verschillende regio's of zones vanwege de verschillende kostenniveaus voor levensonderhoud;
- (b) dient het effect van eerdere of toekomstige besluiten niet af te zwakken, die erop gericht waren of zullen zijn om voor bepaalde groepen werkers, hogere minimumlonen vast te stellen (Aanbeveling 135, art 2).

Rechtskracht

Vastgestelde minimumlonen strekken partijen die zich eraan moeten houden, tot wet. Minimumlonen zijn niet vatbaar voor vermindering door bijvoorbeeld de werkgever of de werknemer. Een betaling minder dan het minimumloon, moet dus niet toegestaan zijn. Een overtreding van de regels te dier voege dienen bestraft te worden met passende straffen en sancties (Conventie 131, artikel 2). Uitzonderingen op deze bepalingen zijn niet mogelijk. Evenwel stelt de conventie dat de vrijheid tot collectieve onderhandelingen steeds moet worden gerespecteerd.

Artikel 7

Dit artikel regelt het toezicht op en de opsporing van de bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten. De krachtens de Arbeidswet (artikel 24 e.v.) ingestelde arbeidslijst en arbeidsregister kunnen eventueel na aanpassing van genoemde wet aangewend worden om de arbeidsinspecteurs in staat te stellen hun taken adequaat uit te voeren. Tevens laat deze wet de ruimte open aan de minister belast met de uitvoering van de wet om speciale ambtenaren aan te wijzen die zich speciaal richten op de uitvoering van een bepaalde wet en daarover aan de minister te rapporteren en oplossingen aan te dragen. Deze mogelijkheid kan heel bevorderlijk zijn voor de specialistische aanpak van een bepaalde onderwerp die een bepaalde wet regardeert.

Opgemerkt moet worden dat het begrip 'handhaving' veel omvattend is. Het omvat de fase van: het houden van toezicht, het geven van voorlichting, het optreden bij geconstateerde overtredingen, alsook het opsporen van volgens deze wet strafbaar gestelde handelingen. Uiteraard wanneer de fase van opsporing en vervolging aan de orde is, zijn de regels van het Wetboek van Strafvordering mede van toepassing.

De Committee of Experts heeft regelmatig gevraagd naar het aantal geplande inspecties die bedoeld zijn om het minimumloon te inspecteren.

Met betrekking tot de controle bepaalt artikel 5 van Conventie no. 131 dat lidlanden verplicht zijn tot het treffen van passende maatregelen om adequate toepassing van alle bepalingen betreffende minimumloon te waarborgen. De conventie geeft als voorbeeld adequate inspectie aangevuld door andere noodzakelijke maatregelen.

Aanbeveling 135 geeft een aantal maatregelen ter waarborging van de toepassing van de bepalingen met betrekking tot minimumloon (artikel 14), waaronder:

- (1) voorzieningen om publiciteit te geven aan regelingen op het gebied van minimumloon in talen en dialecten die het best verstaan worden door de (lokale) werkers die de bescherming inzake minimumloon nodig hebben, aangepast aan de behoeften van analfabete personen;
- (2) het aanstellen van voldoende gekwalificeerde en getrainde inspecteurs, met adequate bevoegdheden en noodzakelijke faciliteiten;
- (3) adequate straffen voor overtreding van de bepalingen inzake minimumlonen;

- (4) vereenvoudiging van de regels en procedures en andere middelen om de werkers in staat te stellen hun rechten uit de minimumbepalingen geldend te maken, inclusief het recht om de te min betaalde bedragen te vorderen;
- (5) adequate bescherming van werkers tegen straffen of maatregelen in het kader van het minimumloon.

Artikel 9 lid 1

Bij de inwerkingtreding van deze wet wordt de Wet Minimum Uurloon (S.B. 2014 no. 112) ingetrokken. In haar plaats komt deze wet.

Volgens artikel 9 lid 2 wordt de werking van deze wet twee jaren na haar inwerkingtreding in opdracht van de minister onderworpen aan een analyse. Deze analyse kan opgedragen worden geheel dan wel gedeeltelijk aan de Loonraad. Het rapport dat uit de analyse voortvloeit, wordt door de minister gepubliceerd zodat de gemeenschap waaronder de sociale partners en maatschappelijke organisaties kennis kunnen nemen van de inhoud daarvan en een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van het minimumloonsysteem.

Paramaribo, 6 september 2019,

DESIRÉ D. BOUTERSE