

Vergaderjaar 2020–2021

35 637

Voorstel van wet van het lid Jasper van Dijk tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de koppeling van het wettelijk minimumloon aan de ontwikkeling van het gemiddelde loon, het informeren van de Kamers en het toevoegen van zware voorhang (Wet indexering minimumloon)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

In 1968 werd de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) ingevoerd. Reden voor invoering van het wettelijk minimumloon was om werknemers een fatsoenlijk minimum inkomen te garanderen, waarmee zij tenminste een gezin konden onderhouden. Sindsdien wordt het wettelijk minimumloon gezien als een belangrijke verworvenheid. Het wettelijk minimumloon is echter in de loop der jaren steeds minder waard geworden ten opzichte van het gemiddelde loon. Nu, ruim vijftig jaar nadat het wettelijk minimumloon voor het eerst werd uitbetaald, is het tijd voor een herziening.

Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en wetenschappelijke studies¹ hebben aangetoond dat het wettelijk minimumloon langzaam maar zeker steeds minder waard is geworden ten opzichte van het gemiddelde loon. Bedroeg het wettelijk minimumloon in 1976 nog ongeveer 68% van het gemiddelde loon, nu is het nog slechts 43%, zo blijkt uit een studie van de Universiteit van Amsterdam.² Uit gegevens van het CBS blijkt dat het gemiddelde loon tussen 1969 en 2019 is gestegen met 875%, maar het minimumloon slechts met 462%.³ Er is geen reden om aan te nemen dat de wetgever heeft gewild dat de twee variabelen zo ver uit de pas gingen lopen. De relatieve achteruitgang lijkt een ongewenst effect.

¹ Zie «CBS statistiek gemiddeld loon en minimumloon sinds 1969 + verhouding WML gem» in bijlage en «The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors.» De Beer, P., Been, W., & Salverda, W., AIAS 2017 p. 20 en «The bite and effects of wage bargaining in the Netherlands» W. Salverda, AIAS 2014 p. 27.

² «The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors.» De Beer, P., Been, W., & Salverda, W., AIAS 2017 p. 20.

³ Zie «CBS statistiek gemiddeld loon en minimumloon sinds 1969 + verhouding WML gem» in bijlage.

Om te voorkomen dat de twee variabelen nog verder uiteen gaan lopen, wordt in voorliggend wetsvoorstel geregeld dat de herziening van het minimumloon niet langer alleen gekoppeld is aan de ontwikkeling van de contractloonstijging, maar ook aan de gemiddelde loonstijging. Voorliggend wetsvoorstel beoogt de verhouding tussen het wettelijk minimumloon en het gemiddelde loon te stabiliseren en te voorkomen dat het minimumloon verder wegzakt.

Het wettelijk minimumloon wordt momenteel twee keer per jaar herzien. Dat gebeurt in januari en in juli, analoog aan de verhogingen van de contractlonen zoals door het Centraal Planbureau (CPB) gepubliceerd in de Macro Economische Verkenningen (MEV) en het Centraal Economisch Plan. Contractloonstijging is de gemiddelde procentuele ontwikkeling van de lonen in marktsector, gepremieerde en gesubsidieerde sector en bij de overheid.⁴ Het verschil tussen het contractloon en het gemiddelde loon ontstaat doordat zaken als promotie, het krijgen van een nieuwe baan die beter verdient en een stijging in salarisschaal, niet zijn meegenomen in de contractloonstijging. In de loop der jaren zijn werknemers niet alleen meer gaan verdienen door algemene stijgingen en cao-afspraken, zij zijn ook meer gaan verdienen als ze een betere baan krijgen of promotie. De gemiddelde Nederlander van nu heeft een betere baan dan de gemiddelde Nederlander van vijftig jaar geleden. In de afgelopen decennia hebben meer werknemers een beter verdienende baan gekregen en steeg het gemiddelde loon dus harder dan de contractloonstijging.

De achterblijvende groei van het wettelijk minimumloon heeft serieuze gevolgen. Uit onderzoek van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud)⁵ in 2018 blijkt dat het wettelijk minimumloon lang niet in alle gevallen voldoende is om een gezin fatsoenlijk van te kunnen onderhouden. Een gezin met twee oudere kinderen dat rond moet komen van een minimumloon, komt per maand € 217,- tekort; een gezin met vier kinderen dat rond moet komen van het minimumloon komt maandelijks € 305,- tekort. Vooral gezinnen met meerdere kinderen of met oudere kinderen zijn de klos. Daarbij lopen de tekorten op naarmate er meer kinderen in huis zijn. Maar ook een koppel zonder kinderen en met een minimumloon komt maandelijks nog altijd € 27,- tekort. De uitkomsten van het onderzoek komen overeen met een onderzoek dat de FNV door het Nibud heeft laten doen in 2020.⁶ De conclusie van het onderzoek is dat zowel alleenstaanden als gezinnen die werken en het minimumloon verdienen, structureel geld tekort komen. De oorspronkelijke doelstelling van het wettelijk minimumloon, om werknemers een fatsoenlijk minimuminkomen te garanderen, waarmee zij tenminste een gezin konden onderhouden, is zodoende uit zicht geraakt.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt de herziening van het minimumloon in juli tevens gekoppeld aan de ontwikkeling van het gemiddelde loon teneinde te voorkomen dat de twee variabelen nog verder uit de pas gaan lopen. Het gemiddelde loon wordt jaarlijks door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekend. Bij de wijziging van het minimumloon in juli zal tevens gecorrigeerd gaan worden voor het verschil in de ontwikkeling van de voorgaande vijf jaar van het gemiddelde loon (waarbij voor het laatste jaar het voorlopige cijfer wordt genomen) en de contractloonstijging. Het betreft het jaargemiddelde van de voorafgaande vijf jaar. Bij

⁴ Zie artikel 14, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

⁵ <https://www.sp.nl/overige-publicaties/2019/nibud-minimale-uitgaven-bij-laag-inkomen> «Minimale uitgaven bij een laag inkomen» Nibud 2018.

⁶ «Meer bestedingsruimte bij een hoger minimumloon» Nibud 2020 <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2020/04/nibud-rapport-veel-mensen-komen-nauwelijks-rond-va>.

de huidige systematiek wordt toegevoegd dat jaarlijks in juli het minimumloon extra stijgt met de stijging van het gemiddelde loon (van de voorafgaande vijf jaar gemiddeld), voor zover dit meer bedraagt dan de ontwikkeling van de contractlonen. Eventuele dalingen van het gemiddelde loon worden niet meegenomen omdat de achterstand van het minimumloon de afgelopen decennia al zo ver is opgelopen. Mocht het minimumloon meer dan 60% van het gemiddelde loon gaan bedragen, dan blijft de extra correctie gerelateerd aan het gemiddelde loon achterwege. Zo blijft deze verhouding bij het bereiken van de verhouding van een minimumloon van 60% van het gemiddelde loon, zo veel mogelijk in stand.

Het voorliggende wetsvoorstel zorgt er tevens voor dat de Kamer meer informatie en meer invloed krijgt. Zo worden de ministeriële regelingen met de indexaties voortaan ter kennisgeving aan de Kamers gezonden. De initiatiefnemer vindt dit wenselijk omdat de hoogte van het minimumloon een politiek besluit is. Hierdoor is de Kamer niet alleen goed op de hoogte van de actuele wijzigingen, maar kan zij het onderwerp ook agenderen en bespreken in debatten. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat algemene maatregelen van bestuur die voortvloeien uit artikel 14, zesde (nieuw) en dertiende lid, van de WML met zware voorhang aan de Kamers worden voorgelegd. Tevens wordt geregeld dat indien bij de beoordeling van omstandigheden in de zin van artikel 14, dertiende lid, van de WML blijkt dat geen omstandigheden aanwezig zijn voor een verhoging van het wettelijk minimumloon, de Minister dit gemotiveerd kenbaar maakt aan de Tweede Kamer. Hiermee krijgt de Kamer meer inzicht en inspraak bij de herziening van het wettelijk minimumloon.

Budgettaire gevolgen

Incidentele loonontwikkeling in de jaren 2005–2020 (CPB).⁷

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2,0	1,1	1,4	– 0,8	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	– 1,5	0,2	– 1,1	– 0,7	– 0,3	0,1	0,2

Voor een raming van de kosten die gepaard gaan met het initiatiefwetsvoorstel, is een inschatting van de incidentele loonontwikkeling nodig. Het cijfer dat de incidentele loonontwikkeling het best benadert is de incidentele loonontwikkeling voor de marktsector, zoals geraamd door het CPB. Hierboven de tabel van de incidentele loonontwikkeling 2005–2020. De prognose voor de jaren 2021–2025 is een incidentele loonontwikkeling van 0,3% per jaar. Voor de jaren na 2025 wordt geen voorspelling gedaan. Op basis van het geraamde effect op het minimumloon is door het ministerie een inschatting gemaakt van de kosten. Zie hiervoor onderstaande tabel.

€ mln.	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kosten initiatiefwetsvoorstel	0	0	0	27	113	230

Bij een incidentele loonontwikkeling van gemiddeld 0,3% per jaar na 2025 nemen de kosten jaarlijks toe met stappen van ongeveer € 150 miljoen per jaar: € 380 miljoen in 2026, € 530 miljoen in 2027 etc.

⁷ «Verzamelde bijlagen, 1970–2025», CPB, tabblad Bijlage_09_CEP_2020 (Prijzen, lonen en koppeling, 1970–2025), regel 28–30 (marktsector) <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2020-mlt>.

Bij een incidentele loonontwikkeling van 0,1% (het gemiddelde van de periode 2005–2020) komt het uit op stappen van ongeveer € 50 miljoen per jaar na 2025: € 280 miljoen in 2026, € 330 miljoen in 2027 etc.

De jaarlijkse kosten na 2025 lopen nemen daarmee met 50 a 150 miljoen per jaar toe. Bij deze kosten is het inverteffect (de extra inkomsten als gevolg van hogere belastingopbrengsten) nog niet meegerekend. Dit inverteffect bedraagt grofweg één derde van de kosten (bij 150 miljoen aan extra kosten bedragen de extra inkomsten dus ongeveer 50 miljoen).⁸

Consultatie

Op de consultatie zijn zeven reacties ontvangen. Cumela, de brancheorganisatie voor groen, grond en infra, ziet vier knelpunten: Ten eerste vindt Cumela het niet logisch om het minimumloon te koppelen aan het gemiddelde loon. In het gemiddelde loon komt de levensloop van een medewerker tot uiting doordat het is opgebouwd uit de contractloonstijging, promotie, het vinden van een nieuwe baan en stijging in salarisschaal. Ten tweede vinden zij het niet wenselijk dat anderen dan sociale partners zich met het onderwerp gaan bezighouden aangezien de lonen het primaat zijn van de sociale partners. Als derde punt dragen zij aan dat het minimumloon hiermee wederom wordt aangepast. In de afgelopen jaren is het WML al op een aantal punten aangepast. Dit heeft gevolgen gehad voor werkgevers, met name betreffende regeldruk en de kosten voor arbeid. Tot slot wijst Cumela op de overige arbeidsvoorwaarden. Over het algemeen ontvangen medewerkers die onder een cao vallen niet alleen salaris, maar ook andere arbeidsvoorwaarden zoals vakantiedagen, vakantietoelage, scholingsafspraken, en een pensioenvoorziening.

Van werkgeverszijde is ook nog een reactie ontvangen van Detailhandel Nederland. Zij zijn kritisch omdat het voorstel een verhoging van het wettelijk minimumloon behelst. Een dergelijke verhoging leidt volgens Detailhandel Nederland tot minder werkgelegenheid, heeft grote bedrijfseconomische consequent en is bovendien ontijdig vanwege de coronacrisis. Omdat de kritiek vanuit werkgeverszijde veelal betrekking heeft op de voorstellen uit het initiatiefwetsvoorstel «Een eerlijker inkomen», wordt verwezen naar de reactie in dat voorstel.

De FNV is enthousiast over het wetsvoorstel en wijst erop dat het minimumloon veel te laag is. Daarom is de vakbond een campagne begonnen voor het verhogen van het minimumloon naar € 14. Omdat het minimumloon sinds de invoering sterk in waarde is gedaald, wil de FNV een andere wijze van indexering waarbinnen deze gekoppeld is aan het gemiddelde loon. De FNV heeft geanalyseerd waarom het minimumloon de afgelopen decennia steeds minder waard geworden is ten opzichte van de gemiddelde lonen. Enerzijds komt dit doordat het minimumloon bij ministerieel besluit niet jaarlijks is geïndexeerd. Het grootste deel van de relatieve daling wordt echter veroorzaakt doordat het minimumloon slechts met de cao-lonen wordt geïndexeerd en daarmee de incidentele loonontwikkeling buiten beschouwing laat. Het minimumloon had op basis van OECD-data in 1976 een waarde van 62% van het gemiddelde loon. Dit is gedaald naar 39% in 2019. Dit is een procentuele daling van 36%. Deze daling komt deels doordat het minimumloon in 1984 3% is verlaagd en in 1985, 1986, 1987, 1989, 1994, 1995 en 2005 niet is geïndexeerd met de cao-lonen. Deze politieke keuzes hebben ervoor gezorgd dat het minimumloon relatief 9.9% minder waard is geworden

⁸ «Budgettaire effecten van verhoging van het minimumloon», SEOR, september 2019 <https://www.seor.nl/nieuwe-publicatie---verhoging-minimumloon/index.html>.

ten opzichte van het gemiddelde loon. Echter, het grootste deel van de relatieve achteruitgang is veroorzaakt door het niet indexeren van het minimumloon met de volledige loonstijging. Van de 36% die het minimumloon is achtergebleven bij de gemiddelde lonen, komt 26,1 procentpunt voor rekening van deze onvolledige indexering. Aldus de analyse van de vakbond, die concludeert dat er een fundamentele fout in het WML zit. De FNV vindt het prijzenswaardig dat de SP het initiatief neemt om deze fout te repareren.

De overige reacties waren allemaal positief van aard. Een selectie: «Goed plan!» «Goede aanvang». «Goed voorstel omdat het de kloof tussen arm en rijk verkleint.» Een andere respondent wijste erop dat de koppeling aan de uitkeringen zeer van belang is om armoede te voorkomen. De initiatienemer dankt de inzenders voor hun reacties.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

In het eerste onderdeel wordt de koppeling van het minimumloon aan de gemiddelde procentuele ontwikkeling van het gemiddelde loon in de voorafgaande vijf jaren geregeld. Deze ontwikkeling wordt echter alleen meegenomen voor zover deze meer bedraagt dan de ontwikkeling van de contractlonen. In het algemeen deel is deze wijziging beleidsmatig toegelicht.

In het tweede onderdeel wordt de kennisgeving aan beide Kamers der Staten-Generaal van het herziene bedrag voor het wettelijk minimumloon geregeld. Dit komt in artikel 14, vijfde lid, van de WML te landen.

De voorhangprocedure in de zin van artikel 14, het achtste lid, van de WML wordt middels het zesde onderdeel gewijzigd naar een zware voorhang. Ook wordt de termijn aangepast van tien dagen naar vier weken. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de formulering aan te passen aan de standaardformulering voor een zware voorhang.

Tot slot ziet het laatste onderdeel op een wijziging van artikel 14, dertiende lid, van de WML. Hiermee wordt geregeld dat, indien de Minister geen aanleiding ziet voor een bijzondere wijziging van het wettelijk minimumloon, de Tweede Kamer hiervan gemotiveerd op de hoogte wordt gesteld. Als de Minister wel overgaat tot een bijzondere wijziging, dient deze middels de voorgestelde zware voorhangbepaling reeds te worden voorgelegd aan de Kamers.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet.

Artikel III

In dit artikel is de citeertitel van de wet opgenomen.

Jasper van Dijk