

Vergaderjaar 2023–2024

35 636

Voorstel van wet van het lid Van Kent tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het achterblijven van de loonontwikkeling (Wet eerlijker inkomen)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 maart 2021, no. W12.20.0426/III en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 6 november 2023, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 november 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Jasper van Dijk tot verhoging van het wettelijk minimumloon in verband met het achterblijven van de loonontwikkeling (Wet eerlijker inkomen), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe het wettelijk minimumloon jaarlijks (per 1 januari) met 5% te verhogen bovenop de reguliere indexatie, die twee keer per jaar plaatsvindt. De verhoging vindt plaats tot het moment dat het minimumloon 60% van het gemiddelde loon heeft bereikt. Met het voorstel beoogt de initiatiefnemer de achterstand in de ontwikkeling van het minimumloon ten opzichte van de gemiddelde loonontwikkeling in te lopen en hogere lonen over de gehele linie te stimuleren.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat verschillende ontwikkelingen aanleiding geven tot debat over de loonontwikkeling in het algemeen en aan de onderkant van de arbeidsmarkt in het bijzonder. Tegen deze achtergrond begrijpt zij de wens tot verhoging van het wettelijk minimumloon.

Bij de beleidsvorming inzake het wettelijk minimumloon dienen echter volgens de Afdeling meer aspecten in de afwegingen te worden betrokken dan alleen de hoogte van het wettelijk minimumloon zelf. Beleidskeuzes dienaangaande hebben ingewikkelde effecten. Daarbij is in de eerste plaats van belang dat de hoogte van het wettelijk minimumloon en verhoging daarvan effecten heeft op het gehele loongebouw en doorwerkt in verschillende sociale verzekeringen en voorzieningen.

In de tweede plaats moet er rekening mee worden gehouden dat het besteedbaar inkomen, vooral bij de lagere inkomens, niet alleen door het loon wordt bepaald, maar in sterke mate ook door de vele belastingregelingen, toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Ten derde moet rekening worden gehouden met effecten van maatregelen inzake het wettelijk minimumloon op de werking van de arbeidsmarkt. Deze effecten maken de beleidsvorming op dit terrein noodzakelijkerwijs complex. Dit noopt tot verbreding van het debat dienaangaande. Het voorliggende voorstel en de toelichting doen onvoldoende recht aan deze complexiteit.

Tot slot merkt de Afdeling op dat de toelichting nog geen antwoord geeft op de vraag hoe deze miljardenuitgave die de voorgestelde verhoging tot gevolg heeft financieel gedekt zal worden.

In verband met het voorgaande dient het initiatiefwetsvoorstel nader te worden overwogen.

Initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) voor het door hen uitgebrachte advies. Hij wijst er tevens op dat dit initiatiefwetsvoorstel is overgenomen door het lid Van Kent.¹ Initiatiefnemer heeft voorliggend initiatiefwetsvoorstel aangepast. De stapsgewijze systematiek is verwijderd en het te bereiken doel is bijgesteld naar 60% van het mediane loon in plaats van het gemiddelde loon. Hiermee sluit initiatiefnemer aan bij de voorgestelde hoogte van vakbond FNV en de genoemde mogelijke referentiewaarde in Richtlijn EU 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.² Daarnaast is een financiële uitwerking en dekking voorgesteld, zijn cijfers geactualiseerd en wordt op enkele door de RvS genoemde punten (extra) ingegaan. Ondanks deze inhoudelijke wijzigingen verwacht de initiatiefnemer vergelijkbaar advies van de RvS en zal als zodanig reageren op het voorliggende advies.

1. Inhoud van het voorstel

De initiatiefnemer stelt voor om het wettelijk minimumloon jaarlijks met 5% per jaar te laten stijgen bovenop de reguliere indexatie die twee maal per jaar plaatsvindt. De voorgestelde verhoging heeft in beginsel een tijdelijk karakter en stopt op het moment dat het minimumloon 60% van het gemiddelde loon heeft bereikt. De initiatiefnemer beoogt met behulp van een tegelijkertijd ingediend initiatiefvoorstel voor een Wet indexering minimumloon te bereiken dat het gewenste niveau van 60% van het gemiddelde loon te behouden.³ Met voorliggend voorstel wordt naar verwachting een minimumuurloon van ongeveer € 14 in 2025 bereikt.⁴

Met het voorstel worden drie doelen nagestreefd. Ten eerste beoogt de initiatiefnemer de verhoging van het minimumloon om zo de opgelopen achterstanden in te lopen. De verhouding tussen het gemiddelde loon en het wettelijk minimumloon is volgens de toelichting gezakt van 68% in 1976 naar 43% anno nu.⁵ Ten tweede heeft het verhogen van het minimumloon een opwaarts effect op de onderste regionen van het loongebouw. Dit kan dienen als een hefboom voor de door economen

¹ Kamerstukken II 2023/24, 35 636, nr. 4.

² PbEU 2022, L 275.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 637, nr. 2.

⁴ Memorie van toelichting, I. Algemeen, kopje «Verhoging minimumloon». Daarmee sluit het voorstel aan bij de inzet van de FNV in dezen.

⁵ «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., IAS 2017.

gewenste loonstijging over de gehele linie, aldus de toelichting.⁶ Ten derde wijst hij op de positieve effecten van de verhoging van het minimumloon voor het behoud en herstel van koopkracht voor de kwetsbaarste werknemers.⁷

Gezien de nauwe samenhang met het reeds genoemde tweede initiatiefvoorstel voor een Wet indexering minimumloon),⁸ sluiten de adviezen van de Afdeling bij beide wetsvoorstellen inhoudelijk op elkaar aan.

2. Context

Wet minimumloon

Sinds 1969 kent Nederland een wettelijk minimumloon. Dit wettelijk minimumloon wordt berekend in de vorm van een minimummaandloon, een minimumweekloon, en een minimumloon dat geënt is op een andere tijdsduur, berekend per werkdag.⁹ Het minimummaandloon en het minimumweekloon zijn gebaseerd op de normale arbeidsduur in de betreffende sector. Deze worden vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten.

De vraag of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag gewijzigd of vereenvoudigd moet worden, leidt tot terugkerende politieke en wetenschappelijke discussie. De kern van het vraagstuk is dat het wettelijk minimumloon een tweeledige functie heeft. Enerzijds beoogt het werkenden te voorzien van een inkomen waarmee een minimum aanvaardbaar niveau van bestaan kan worden onderhouden. Anderzijds vormt het de tegenprestatie voor arbeid, zodat er een relatie dient te bestaan met de productiviteit van de betrokken werknemer.

Begin 2020 is de hoogte van het minimumloon geëvalueerd. De centrale vraag was of er in de afgelopen acht jaar omstandigheden zijn ontstaan die een bijzondere aanpassing van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen wenselijk maken. Uit het onderzoek bleek:

- dat het wettelijk minimumloon de contractloonontwikkeling heeft bijgehouden en de feitelijke loonontwikkeling heeft overstegen,*
- dat de koopkracht van werkenden met een minimumloon in de periode 2011–2018 is toegenomen,*
- dat de inkomensongelijkheid niet duidelijk is toe- of afgenomen en*
- dat ook internationaal gezien de positie van het Nederlandse minimumloon nagenoeg onveranderd is gebleven.*

Het kabinet concludeerde op basis van dit onderzoek dat er geen sprake was van factoren die tot aanpassing van de hoogte van het minimumloon noopten.¹⁰ Toch wordt momenteel een beleidsmatige discussie gevoerd over de hoogte van het wettelijk minimumloon en is het verhogen van het wettelijk minimumloon in verschillende verkiezingsprogramma's opgenomen. Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel past in deze discussie.¹¹

⁶ Memorie van toelichting, I. Algemeen, kopje «Verhoging minimumloon».

⁷ Memorie van toelichting, I. Algemeen.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 637, nr. 2.

⁹ Vergelijk artikel 8, eerste lid, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

¹⁰ Kamerbrief betreffende de Kabinetsreactie op evaluatie Wettelijk Minimumloon dd. 7 januari 2020, p. 3.

¹¹ Ook in Europees verband wordt gewezen op het noodzaak van een aanvaardbaar minimumloon en heeft de Commissie

Tegelijkertijd speelt er een discussie over de ontwikkeling van lonen. Het CPB concludeert recentelijk dat de reële loongroei in Nederland, maar ook in andere hoogontwikkelde economieën is afgenomen ten opzichte van de ontwikkeling van de economie als geheel. Deze trend is zowel binnen sectoren als binnen bedrijven te zien.¹² De achterblijvende loonstijging is volgens het CPB terug te voeren op de beperkte groei van de arbeidsproductiviteit: arbeidsproductiviteit per uur is in Nederland hoog, maar de groei van de arbeidsproductiviteit vertoont sinds de jaren zeventig een structureel dalende trend.¹³ Daarbij is uiteraard sprake van grote sectorale verschillen.

Het antwoord op de vraag met welk overheidsbeleid de arbeidsproductiviteit kan worden vergroot is niet eenvoudig te geven. Een veelheid aan factoren is van invloed op de arbeidsproductiviteit. In een recente brief hierover in antwoord op de motie uit de Tweede Kamer naar aanleiding van de conclusies van het CPB – noemt het kabinet drie groepen van factoren:

- 1. Factoren die te maken hebben met kapitaalverdieping (tastbaar en immaterieel kapitaal),*
- 2. Factoren die te maken hebben met kwaliteit van arbeid (gezondheid, opleidingsniveau van mensen),*
- 3. Factoren betreffende de efficiency van het bedrijfsleven.*

Het overheidsbeleid dat in dit kader wenselijk is, beslaat een breed spectrum en richt zich onder andere op innovatie, onderwijs en arbeidsmarkt.¹⁴

Doelen

In de discussie over het wettelijk minimumloon hebben verschillende invalshoeken een rol gespeeld. Voor het bepalen van de hoogte van het minimumloon is bij de invoering ervan overwogen dat – kort gezegd – het loon voldoende dient te zijn om in het dagelijks levensonderhoud te kunnen voorzien.¹⁵ Ook is de inkomenspositie gerelateerd aan de welvaartspositie van het land in het algemeen en in het bijzonder van de inkomenspositie die de werknemers als totaliteit gezien innemen.¹⁶ Daarbij is ook de kanttekening gemaakt dat rekening moet worden gehouden met maatregelen met inkomenspolitieke gevolgen, zoals de belastingheffing.

Verder is gewezen op het prestatie-element, waarbij het gaat om de relatie met de arbeidsproductiviteit. Dit prestatie-element is ook daarom van belang, omdat naarmate het minimumloon hoger wordt gesteld, de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt minder rendabel worden. Een dergelijke ontwikkeling kan belemmerend zijn voor de werkgelegenheid van de minst kansrijke werknemers. Dit legt vervolgens weer een beslag op de algemene middelen in de vorm van het verstrekken van uitkeringen.

¹² CPB Policy Brief 2018/12.

¹³ Zie bijvoorbeeld de brief hierover uit 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 939). Uit figuur 3 in die brief blijkt dat de groei van de arbeidsproductiviteit begin jaren zeventig rond de 5% bedroeg, terwijl deze sinds 2010 zo rond de 1% bedraagt.

¹⁴ Kamerbrief naar aanleiding van de motie van de leden Wiersma en Bruins, waarin het kabinet wordt verzocht om te onderzoeken op welke manier overheidsbeleid kan bijdragen aan een verhoging van de arbeidsproductiviteit, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 41 en Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 939.

¹⁵ De toelichting vermeldt in dit verband dat de reden voor invoering was om werknemers een fatsoenlijk minimum inkomen te garanderen, waarmee zij tenminste een gezin konden onderhouden.

¹⁶ Kamerstukken II 1967/68, 9574, nr. 3, p. 12.

Naast de reeds genoemde verschillende beleidsdoelen die met het minimumloon zelf worden beoogd, is de materie ook complex doordat het aantal regelingen voor personen met een minimuminkomen sinds de invoering van de wet aanzienlijk is toegenomen.

Hierna gaat de Afdeling in op de aspecten die in de afweging tegen de achtergrond van de hierboven geschetste context in ieder geval betrokken zouden moeten worden.

3. 60% gemiddelde loon

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een inhaalslag te maken om over een aantal jaren het wettelijk minimumloon op een hoogte van 60% van het gemiddelde loon te brengen. In de toelichting wordt ingegaan op de loonontwikkeling, het verband tussen loonontwikkeling en innovatie, de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote in het algemeen, de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon in relatie tot de gemiddelde lonen en de situatie in de coronacrisis.¹⁷

Zoals hiervoor in punt 2 is geschetst, worden met het wettelijk minimumloon verschillende doelen nagestreefd. Uit de toelichting wordt weliswaar duidelijk dat enkele van deze doelstellingen ook aan het onderhavige voorstel ten grondslag liggen, maar onvoldoende duidelijk is hoe de verschillende aspecten zijn gewogen en waarom deze weging moet leiden tot een streven naar 60% van het gemiddelde loon.

Sinds de invoering van het wettelijk minimumloon zijn de omstandigheden aanzienlijk veranderd. Het algemene welvaartspeil is sindsdien fors toegenomen. Naast het kostwinnersmodel, dat destijds dominant was, zijn er vele varianten in leefvormen ontstaan, waardoor er grote verschillen bestaan in de samenstelling van verschillende typen huishoudens, de arbeidspatronen van hun leden en dus hun inkomen.

Als gevolg daarvan geeft het loon van een individueel gezinslid in veel gevallen slechts gedeeltelijk zicht op het inkomen van een huishouden. Dit brengt mee dat het in de huidige situatie de vraag is welk ijkpunt voor het bepalen van de (gewenste) hoogte adequaat is met het oog op zeer uiteenlopende situaties en inkomensgevolgen.

De Afdeling adviseert de keuze voor het percentage van 60% van het gemiddelde loon als ijkpunt voor het wettelijk minimumloon nader te motiveren in het licht van de verschillende doelen die met het wettelijk minimumloon worden beoogd en in het licht van de leefsituatie van en arbeidsmarktparticipatie binnen de verschillende huishoudens.

Initiatiefnemer heeft het percentage bijgesteld naar 60% van het mediane loon van fulltime werkenden in plaats van het gemiddelde loon. Hiermee sluit initiatiefnemer aan bij de voorgestelde hoogte en argumentatie van vakbonden FNV en CNV alsmede Richtlijn EU 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

4. Effecten

Hierna wordt ingegaan op de effecten waarmee rekening moet worden gehouden bij een verhoging van het wettelijk minimumloon. Daarbij gaat het ten eerste over de effecten op het loongebouw en de doorwerking in verschillende sociale verzekeringen en voorzieningen (onder a en b). Ten tweede gaat het om de inkomensgevolgen in het licht van de vele

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

belastingregelingen, toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen (onder c). Ten derde gaat het om de effecten op de werking van de arbeidsmarkt (onder d). Tot slot wordt nog ingegaan op de budgettaire aspecten (onder e).

a. Gevolgen voor de lonen

Directe gevolgen

In de toelichting wordt ingegaan op de werkgelegenheidseffecten en op de effecten op het loongebouw als geheel. De Afdeling begrijpt dat de directe gevolgen voor de loonkosten relatief beperkt zijn omdat in relatief weinig gevallen daadwerkelijk het wettelijk minimumloon wordt betaald. Zo zijn in veel cao's de laagste loonschalen al hoger dan het wettelijk minimumloon.

De Afdeling wijst erop dat uit recent onderzoek van het CPB blijkt dat het aandeel banen met minimumloon sterk per sector varieert. Het CPB concludeert dat de grote beroepsgroepen met een hoog aandeel aan banen met een minimumloon bijvoorbeeld de horeca en detailhandel zijn, waarin respectievelijk 17% en 14% van de werknemers op het niveau van het wettelijk minimumloon worden betaald.¹⁸

De Afdeling merkt verder op dat het om sectoren gaat die door de coronacrisis hard zijn getroffen. In het bijzonder in de horeca zijn harde klappen gevallen en zijn door de crisis veel banen verloren gegaan.¹⁹ De initiatiefnemer besteedt in de toelichting kort aandacht aan de coronacrisis in die zin dat het voorstel een steun in de rug vormt voor werknemers met een cruciaal beroep wier inkomen vaak rond 130% van het minimumloon is.²⁰ De toelichting gaat niet in op de gevolgen van de voorgestelde verhoging van het minimumloon voor de werkgevers in de sectoren waarin het aandeel banen met een minimumloon het hoogst is en waar door de coronacrisis de meeste banen verloren zijn gegaan. Ook in de consultatie is dit vraagstuk opgeworpen en is de vraag gesteld naar een bredere economische analyse. De toelichting voorziet hier nog niet in.

Gevolgen loongebouw

Het voorstel beoogt ook een opwaartse druk in het loongebouw.²¹ De gevolgen hiervan worden echter niet verder in kaart gebracht of gekwantificeerd.

De Afdeling wijst erop dat het CPB constateert dat uit onderzoek naar minimumloonsverhogingen in het buitenland blijkt dat bij een minimumloonverhoging van 10% doorwerking optreedt naar lonen tot 30% boven het nieuwe minimumloon.²² Dit heeft ten minste twee effecten.

De doorwerking in het gehele loongebouw leidt in eerste instantie tot hogere kosten voor de werkgevers. Het CPB concludeert dat de totale kosten voor werkgevers bij een dergelijke verhoging voor ongeveer 60% uit directe kosten van lonen tot aan het niveau van het nieuwe minimumloon bestaan en voor ongeveer 40% uit de kosten van doorwerking van de maatregel op lonen daarboven. Naarmate de

¹⁸ CPB (december 2020), hoofdstuk 2, p. 9.

¹⁹ «Werkgelegenheid en NOW naar sector sinds de start van de crisis», UWV 10 november 2020.

²⁰ Memorie van toelichting, I. Algemeen.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²² CPB (2020) Effecten verhogen minimumloon.

verhoging van het minimumloon groter wordt, neemt ook de doorwerking naar het verdere loongebouw toe.²³

In dit verband merkt de Afdeling voorts op dat doordat het hele loongebouw als gevolg van verhoging van het minimumloon beweegt, het gemiddelde loon dat in het wetsvoorstel het referentiekader vormt ook toeneemt. Daarmee ontstaat een bewegend doel, waarbij niet duidelijk is wanneer de verhoging stopt.

b. Gevolgen sociale zekerheid

In de sociale zekerheid zijn verschillende uitkeringen gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Dat is uniek in vergelijking met andere landen. Dat betreft onder andere de Participatiewet en de Algemene Ouderdomswet. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in dit uitgangspunt. De voorgestelde verhoging van het minimumloon werkt daarom door in de hoogte van de uitkeringen. Deze stijgen ook mee. Deze stijging heeft zowel budgettaire effecten als effecten op de werkgelegenheid.

De Afdeling constateert dat de memorie van toelichting niet ingaat op de gevolgen van de voorgestelde verhoging in combinatie met de koppeling aan de uitkeringen en geeft in die zin geen volledig beeld van het vraagstuk.

c. Inkomensgevolgen

Uit de toelichting komt naar voren dat het wetsvoorstel in belangrijke mate is ingegeven door de wens om te komen tot hogere (besteedbare) inkomens.

In punt 3 heeft de Afdeling geschetst dat sinds de invoering van het wettelijk minimumloon het belang van inkomenspolitieke maatregelen sterk is toegenomen. Het gaat dan om fiscale maatregelen, zoals heffingskortingen en dergelijke, toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Daarbij moet worden bedacht dat het niet alleen gaat om landelijke inkomensafhankelijke regelingen, maar dat ook veel gemeenten dergelijke regelingen kennen. De omvang van de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen is in sommige gevallen groter dan de uitkering of inkomen.²⁴

Deze maatregelen hebben tot gevolg dat de effecten van de beoogde verhoging van het wettelijk minimumloon in veel gevallen worden beperkt. Een verhoging zal in veel gevallen worden verdisconteerd en leiden tot hogere belastingen, lagere toeslagen en afbouw van andere inkomensafhankelijke regelingen. Daardoor zal de betrokkene er per saldo minder mee opschiet dan wellicht gehoopt (armoedeval).²⁵

Gelet hierop acht de Afdeling het aangewezen dat de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon worden gezien in samenhang met de verschillende inkomenspolitieke maatregelen. Daarbij dient zo nodig nadere afstemming plaats te vinden.

²³ CPB (december 2020), hoofdstuk 3, p. 13.

²⁴ Zie onder andere Stimulansz, Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval, 25 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 188). Met name bij gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders doet zich dit effect voor.

²⁵ Zie het hiervoor aangehaalde rapport (Stimulansz, Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval, 25 oktober 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 188)). Met name gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen leiden er bij gezinnen soms toe dat soms zelfs een inkomensachteruitgang optreedt, zo blijkt uit dit onderzoek.

d. Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de negatieve gevolgen van de voorgestelde verhoging van het minimumloon voor de werkgelegenheid verwaarloosbaar zullen zijn. Hij baseert zich daarbij op het onderzoek van Stichting Economisch Onderzoek (SEO) uit 2018 over de gevolgen van de verhoging van het jeugdminimumloon. Daarnaast verwijst hij naar een aantal internationale onderzoeken, waaronder die over de situatie in VS, Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Tot slot verwijst hij naar de bijstelling van de berekening van de negatieve effecten van de verhoging van het minimumloon door het CPB in april 2020 de berekeningen bijgesteld.²⁶

De Afdeling wijst op de meest recente studie van het CPB (december 2020) over de effecten van de verhoging van het minimumloon.²⁷ Ook in deze studie concludeert het CPB dat de structurele werkgelegenheid als gevolg van een minimumloonsverhoging daalt, hoewel de effecten kleiner zijn dan eerder werd gedacht. Verhoging van het minimumloon leidt volgens het CPB op de lange termijn tot 0,5% verlies aan werkgelegenheid als de sociale uitkeringen meestijgen via de koppeling, zonder koppeling bedraagt dit verlies 0,1%. De afname van de werkgelegenheid, zo stelt het CPB, komt vooral door de hogere bijstand. Als het inkomen uit bijstand toeneemt, neemt de prikkel om te werken iets af en daalt het arbeidsaanbod.²⁸

Voorts vraagt de Afdeling aandacht voor de gevolgen van een verhoging van het minimumloon (en uitkeringen) voor de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Verhoging van het minimumloon zal tot gevolg kunnen hebben dat werkzaamheden met een lagere productiviteit niet meer zullen worden verricht of in het zwarte circuit belanden. Ook moet rekening worden gehouden met een toename van constructies met flexwerk of zzp-ers. Werkzaamheden voor arbeidsbeperkten met een lage arbeidsproductiviteit zullen een ruimere inzet van loonkostensubsidies vergen om het verschil tussen de productiviteit en het minimumloon te overbruggen.

e. (Budgettaire) gevolgen

De budgettaire gevolgen van het voorstel motiveert de initiatiefnemer met het onderzoek van SEOR.²⁹ Een verhoging van vier keer achtereenvolgende 5% per jaar, kost in totaal € 5,9 miljard, zo stelt de toelichting. Volgens de toelichting blijkt uit de statistieken van het CBS dat een verhoging van het minimumloon van 38% nodig is om te bereiken dat het minimumloon 60% van het gemiddelde loon bedraagt (situatie in 2018).³⁰ De totale kosten bedragen daarmee volgens de toelichting € 11,2 miljard. Dit is inclusief inverdieneffecten.³¹

De toelichting maakt niet inzichtelijk hoe dit bedrag is opgebouwd en welke veronderstellingen aan de verschillende kostenposten ten grondslag liggen. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk welke kosten zijn toe te schrijven aan de stijging van de uitkeringen doordat de uitkeringen

²⁶ <https://www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid> «Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid» CPB, 2020.

²⁷ C. van Essen, J.M. van Sonsbeek en S. Rabaté, «Effecten verhogen minimumloon», CPB notitie december 2020.

²⁸ CPB (december 2020), p. 17.

²⁹ Zie https://www.sp.nl/sites/default/files/seor_budgettaire_effecten_van_verhoging_van_het_minimumloon.pdf «budgettaire effecten van verhoging van het minimumloon» SEOR, K. Zandvliet c.s.

³⁰ CBS statistiek gemiddeld loon en minimumloon sinds 1969 + verhouding WML gem,

³¹ Memorie van toelichting, I. Algemeen, kopie «Budgettaire gevolgen».

gekoppeld zijn aan het wettelijk minimumloon. Ook is onduidelijk wat de inverdieneffecten zijn, welke financiële effecten er zijn voor de overheid in de hoedanigheid van werkgever, bijvoorbeeld voor de inkoop van diensten. Welke andere financiële gevolgen het voorstel heeft, met name voor de werkgevers, maakt de toelichting evenmin duidelijk.

De Afdeling merkt op dat het hier om uitgavenverhogingen gaat met een aanzienlijke omvang. Naast het ontbreken van de informatie over de opbouw van het door de initiatiefnemer genoemde totaalbedrag, maakt de toelichting niet duidelijk hoe deze extra uitgaven moeten worden gedekt. In het licht van de aanbeveling van de Studiegroep begrotingsruimte dat het komende kabinet een zeer beperkte begrotingsruimte zal hebben, is dit een prangende vraag.

f. Conclusie

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in het licht van voorgaande aspecten nader te bezien.

Initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting in een verdere uitwerking van de budgettaire component voorzien. Verder heeft hij nadere toelichting gegeven op de gevolgen voor de loonkosten, het loongebouw, arbeidsproductiviteit en de arbeidsmarkt.

5. Algemene conclusie

Gegeven de discussie over de loonontwikkeling in het algemeen en de loonontwikkeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, begrijpt de Afdeling de wens om te komen tot verhoging van het wettelijk minimumloon. Beleidskeuzes dienaangaande hebben echter ingewikkelde effecten, waarmee bij de beleidsvorming rekening moet worden gehouden.

Daarbij is in de eerste plaats van belang dat de hoogte van het wettelijk minimumloon en verhoging daarvan effecten heeft op het gehele loongebouw en doorwerkt in verschillende sociale verzekeringen en voorzieningen. In de tweede plaats moet er rekening mee worden gehouden dat het besteedbaar inkomen, vooral bij de lagere inkomens, niet alleen door het loon wordt bepaald, maar in sterke mate ook door de vele belastingregelingen, toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Ten derde moet rekening worden gehouden met effecten van maatregelen inzake het wettelijk minimumloon op de werking van de arbeidsmarkt.

Deze effecten maken de beleidsvorming op dit terrein noodzakelijkerwijs complex. Dit noopt tot verbreding van het debat dienaangaande. Volgens de Afdeling doen het voorliggende voorstel en de toelichting ervan onvoldoende recht aan deze complexiteit. Een belangrijk punt is daarbij dat de toelichting nog geen antwoord geeft op de vraag hoe deze miljardenuitgave die de voorgestelde verhoging tot gevolg heeft financieel gedekt zal worden. De Afdeling adviseert het initiatiefwetsvoorstel in verband daarmee nader te overwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Van Kent