

Vergaderjaar 2023–2024

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1230

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2024

Werk vormt een cruciale schakel in de samenleving. Werk zorgt ervoor dat mensen zelf in hun bestaan kunnen voorzien, biedt kansen tot zelfontplooiing, draagt bij aan sociale interactie en individueel welbevinden. Daarnaast worden mensen via hun werk betrokken bij de samenleving waarin ze leven en kunnen zij daaraan een bijdrage leveren. Ook vanuit een meer collectief perspectief is werk cruciaal: voor het verdienvermogen van Nederland, voor het in stand houden van onze sociale verzekeringen en voorzieningen en voor sociale cohesie.

Naast kansen om te werken, is ook de kwaliteit van het werk van groot belang. De kwaliteit van werk vertaalt zich als het goed is in een passende financiële beloning en andere arbeidsvoorwaarden die werknemers ontvangen voor hun werk. Werken moet lonen.

Om elke werknemer in Nederland een minimale beloning voor werk te garanderen, is in 1969 de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag ingevoerd. Deze wet verzekert werknemers van een maatschappelijk aanvaardbare financiële tegenprestatie voor werk. Zo'n 440 duizend banen worden in Nederland betaald op het niveau van het wettelijk minimumloon. Wie voltijds werkt en minimumloon verdient, moet rond kunnen komen.

De hoogte van het minimumloon staat niet op zichzelf. Een aantal socialezekerheidsregelingen is gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Stijgt het minimumloon, dan stijgen bijvoorbeeld de normbedragen van de bijstand en de AOW via een wettelijk vastgelegde koppeling mee. Het minimumloon heeft daarmee aanzienlijke gevolgen voor de overheidsfinanciën en een grote impact op de samenleving.

Aanleiding tot het uitvoeren van deze evaluatie

Het minimumloon wordt halfjaarlijks op 1 januari en 1 juli geïndexeerd. Daarnaast regelt de wet dat eens per vier jaar wordt geëvalueerd of er aanleiding is de hoogte van het minimumloon bij te stellen.¹

Deze evaluatie is uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep en besproken met de Stichting van de Arbeid. Vervolgens heb ik, als Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede op basis van de bevindingen uit de evaluatie beoordeeld in hoeverre sprake is van omstandigheden die een bijzondere aanpassing van het wettelijk minimumloon wenselijk maken.

Inhoud van de evaluatie

De evaluatie is dit keer anders opgezet dan eerdere edities.² Deze editie van de evaluatie geeft een eerste invulling aan de in 2022 aangenomen Europese richtlijn inzake toereikende minimumlonen in de Europese Unie.³ Hoewel Nederland deze richtlijn momenteel omzet in nationale wetgeving en pas per 15 november 2024 aan deze richtlijn moet voldoen, heb ik besloten om in de onderhavige evaluatie al rekening te houden met de richtlijn.

De voor deze evaluatie relevante verplichting uit de richtlijn is dat lidstaten in de procedure voor de vaststelling van het minimumloon gebruik moeten maken van criteria met de volgende elementen:

- a. de koopkracht van de wettelijke minimumlonen, rekening houdend met de kosten voor levensonderhoud;
- b. het algemene niveau van de lonen en de verdeling ervan;
- c. het groeipercentage van de lonen;
- d. nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.⁴

De bevindingen van de evaluatie luiden samengevat als volgt:

- Nederland kent ongeveer 440 duizend minimumloonbanen. Die banen worden voor 66% vervuld door jongeren (jonger dan 30 jaar) en voor 82% door mensen met de Nederlandse nationaliteit.
- Er zijn circa 260 duizend voltijds werkende minimumloonverdieners. Zij kunnen in de meeste gevallen noodzakelijke kosten voor levensonderhoud dekken met het verdiende minimumloon en ontvangen toeslagen. Voor de kosten voor levensonderhoud is uitgegaan van minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud.
 - Bij paren, waarbij de voltijds werkende minimumloonverdiener de enige verdienster is, blijft na het dekken van noodzakelijke kosten minder inkomen over dan bij tweeverdieners en alleenstaanden. In deze groep vallen ca. 40 duizend minimumloonverdieners.
 - De aanwezigheid van kinderen lijkt niet van grote invloed op de verhouding tussen inkomsten en kosten. De mate waarin huishoudens van minimumloonverdieners na het dekken van noodzakelijke kosten inkomen overhouden (uit loon plus toeslagen) is voor huishoudens van minimumloonverdieners met kinderen niet duidelijk anders dan voor vergelijkbare huishoudens zonder kinderen.

¹ Artikel 14, dertiende lid, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

² Zie bijvoorbeeld de evaluaties uit 2020 (Kamerstukken 29 544, nr. 968) en 2011 (Kamerstukken 33 000 XV, nr. 64).

³ Zie <https://ecer.minbuza.nl/-/eu-richtlijn-inzake-toereikende-minimumlonen-aangenomen>. De tekst van de richtlijn is te vinden op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041>.

⁴ Dit voorschrift volgt uit artikel 5 van de richtlijn.

- Voltijds werkende minimumloonverdieners in relatief nadelige situaties lopen het risico dat het beschikbare inkomen niet volstaat om in hun levensonderhoud te voorzien. Denk bijvoorbeeld aan mensen met bovengemiddelde woonkosten, geen recht op huurtoeslag, hoge energiekosten, hoge werkgerelateerde kosten en/of onverwachte onvermijdelijke uitgaven.
- Een flexbudget, zoals geadviseerd door de commissie sociaal minimum, is in de evaluatie niet meegenomen. Hoe hier in de toekomst mee wordt omgegaan is aan een volgend kabinet.
- In 2018 vond ongeveer 1 op de 9 minimumloonverdieners in Nederland het moeilijk om rond te komen.
- Het verschil tussen het brutominimumloon en andere lonen is gegroeid. Daar staat tegenover dat de overheid het netto inkomen van minimumloonverdieners de afgelopen decennia heeft verhoogd. Minimumloonverdieners zijn minder belasting en premies gaan betalen en/of hebben meer ander inkomen verkregen, bijvoorbeeld uit toeslagen. Zo is het reële netto-inkomen van alleenstaande minimumloonverdieners even veel gegroeid als de arbeidsproductiviteit en de reële loonkosten van werkgevers in de economie als geheel.
- Het bruto minimumloon ligt in Nederland internationaal gezien relatief hoog. Het niveau is vergelijkbaar met dat van Duitsland en België, lager dan in Luxemburg en hoger dan in onder andere Ierland en Frankrijk. Relatief gezien, ten opzichte van het mediane loon, ligt het bruto minimumloon in Nederland lager dan in de meeste andere landen.
- Bijzondere verhogingen van het minimumloon gaan naar verwachting ten koste van arbeidsdeelname aan de basis van de arbeidsmarkt. De inschattingen van de grootte van dat effect zijn recent wel naar beneden bijgesteld, maar nog wel aanwezig. Het verwachte verlies van arbeidsdeelname hangt af van de doorwerking op uitkeringen en andere regelingen. Met een dergelijke doorwerking is het verlies groter dan zonder doorwerking.

De opzet en de uitkomsten van de evaluatie heb ik besproken met werkgeversorganisaties en vakbonden. Graag wil ik hen danken voor de waardevolle gesprekken. Ik heb werkgeversorganisaties en vakbonden ook uitgenodigd om kenbaar te maken hoe zij de hoogte van het minimumloon beoordelen. Dit hebben zij gedaan in een zienswijze die als bijlage is bijgevoegd bij deze brief.

Reactie van het kabinet op de evaluatie

Het kabinet vindt het realiseren van bestaanszekerheid voor mensen van groot belang en is van mening dat er nog belangrijke stappen te zetten zijn richting bestaanszekerheid voor iedereen in Nederland.⁵

Bestaanszekerheid gaat niet alleen over voldoende inkomen, maar ook over een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, veilige wijken, gezonde sociale relaties en een zinvol leven. Als kabinet kijken we daarom met een brede, integrale blik naar dit onderwerp.

Daarnaast beoordeelt het kabinet de hoogte van het minimumloon niet alleen op het brutobedrag in euro per uur. Minstens zo belangrijk voor minimumloonverdieners is immers hoe veel zij in de praktijk netto te

⁵ Zie ook de kabinetsreactie op het advies van de Commissie sociaal minimum Europees Nederland (Kamerstukken 36 410 XV, nr. 21). De commissie concludeerde dat veel Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in financiële bestaansonzekerheid leven.

besteden hebben. Daarom kijkt het kabinet ook naar belastingen, toeslagen en gemeentelijke regelingen. En naar kansen om te werken en om voldoende uren te maken in kwalitatief goede banen. Ook hecht het kabinet er aan om werken aantrekkelijk te houden en te laten lonen.

De bevindingen van de evaluatie sterken mijn overtuiging dat het besluit van het kabinet, om het wettelijk minimumloon per 1 januari 2023 met 8,05 procent te verhogen, verstandig is geweest. Na die verhoging heb ik bovendien per 1 januari 2024 het minimumuurloon ingevoerd.

Deze laatste wijziging komt voort uit het initiatiefwetsvoorstel van uw Kamer van de leden Kathmann en Maatoug. Voor minimumloonverdieners in sectoren waarin een werkweek van meer dan 36 uur gebruikelijk is, stijgt hierdoor het loon. Eveneens heb ik per 1 januari 2024 het minimumloon met ruim 3,7 procent verhoogd middels de reguliere indexatie. Zo bedraagt het wettelijk minimumuurloon in de eerste helft van 2024 voor alle minimumloonverdieners van 21 jaar en ouder € 13,27 per uur.⁶

De optelsom van de verhogingen is dat het minimumloon per 1 januari 2024 20 tot 33 procent hoger is dan op 1 januari 2022. De 20 procent geldt voor sectoren met een arbeidsduur van 36 uur per week. De 33 procent voor sectoren waarin het gebruikelijk is om 40 uur per week te werken. In dezelfde periode zijn de prijzen met 15 procent gestegen. Daarnaast verwacht ik dat een deel van de inflatie verder zal worden opgevangen via de komende indexaties, gebaseerd op loonafspraken die recent zijn gemaakt en die ook de komende tijd nog zullen worden gemaakt. De cao-loonstijging bedraagt in 2023 5,5 procent.⁷ Voor 2024 is een cao-loonstijging geraamd van 5,6 procent.⁸

Verder bereid ik momenteel een wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag voor om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2%. Deze verhoging is in lijn met het amendement van het lid Van der Lee c.s.⁹ Dit wetsvoorstel beoogt een verdere stap te zetten om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers aan de basis van de arbeidsmarkt en uitkeringsontvangers te verstevigen. Ik streef er naar om uw Kamer in januari 2024 in de gelegenheid te brengen om de behandeling van dit wetsvoorstel te starten.¹⁰

Het kabinet houdt de inkomenspositie van mensen, waaronder die van mensen aan de basis van de arbeidsmarkt, doorgaand in de gaten.

Dit doet het kabinet middels de koopkrachtramingen in de begroting van SZW en onafhankelijke onderzoeken van het CPB, SCP, CBS en Nibud. Het kabinet kijkt daarbij niet alleen naar de hoogte van het minimumloon of de hoogte van de bijstand, maar naar het geheel van de belastingen, inkomensregelingen en toeslagen waar huishoudens recht op hebben.

⁶ Regeling van 9 oktober 2023, nr. 2023-0000522401, tot indexatie van het wettelijk minimumloon en bekendmaking van het wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2024.

⁷ Bron: www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl (cao-loonontwikkeling).

⁸ Centraal Planbureau, verzamelde bijlagen met lange reeksen bij de Augustusraming 2023 (cMEV 2024), werkblad 9 prijzen en lonen.

⁹ Kamerstukken 36 410 XV, nr. 57.

¹⁰ Het geraamde budgettaire effect van dit voorstel bedraagt in prijspeil 2023 structureel € 857 miljoen per jaar. Voor de verhoging per 1 januari 2023 van 8,05% is het geraamde structurele budgettaire effect in prijspeil 2022 € 4.802 miljoen per jaar. De invoering van het uniform wettelijk minimumuurloon op basis van een werkweek van 36 uur leidt tot een geraamd budgettaire effect van structureel € 79 miljoen per jaar, in prijspeil 2022.

Op Prinsjesdag 2023 heeft het kabinet een omvangrijk structureel koopkrachtpakket gepresenteerd. Onderdeel van dit pakket is verhoging van de huurtoeslag, arbeidskorting en kindgebonden budget. Bovendien is verlaging van de jonggehandicaptenkorting en de bijstand teruggedraaid. Met dit pakket blijft het aantal Nederlanders dat in armoede leeft gelijk op 4,8 procent van de bevolking. Dat is 1,3 procentpunt lager dan bij de start van het kabinet. Het aantal kinderen dat opgroeit in armoede daalt naar 5,1 procent. Dat is 2,1 procentpunt minder dan bij de start van het kabinet.

Mede gezien de bovenstaande maatregelen van het kabinet zie ik momenteel geen aanleiding om het wettelijk minimumloon nog verder te verhogen. Nadere oordelen over de toereikendheid van het wettelijk minimumloon en beslissingen over de wenselijke hoogte van het wettelijk minimumloon, in samenhang met de fiscaliteit en toeslagen, laat ik aan een volgend kabinet. Hierbij kan de evaluatie dienen als beslisinformatie.

Als kabinet blijven we inzetten op goed onderzoek naar de effecten van aanpassingen van het minimumloon, specifiek in de Nederlandse context. Het Centraal Planbureau heeft in 2020 de wetenschappelijke inzichten in kaart gebracht in de publicaties *Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid* en *Effecten verhoging minimumloon*. Momenteel ben ik met het Centraal Planbureau in gesprek over de mogelijkheden om de verhoging van het minimumloon per 1 januari 2023 en de invoering van het minimumuurloon per 1 januari 2024 te benutten om nog beter en actueler zicht te krijgen op de effecten. Hierbij worden ook de effecten op de werkgelegenheid in kaart gebracht.

De keuze die een volgend kabinet te maken heeft rond de hoogte van het minimumloon hangt met andere onderwerpen samen. Ik noem hier drie van deze onderwerpen.

Ten eerste het toeslagenstelsel. De evaluatie laat zien dat menig minimumloon-verdiener aanvullende inkomensondersteuning nodig heeft om rond te komen. Die ondersteuning komt momenteel grotendeels in de vorm van de toeslagen. Denk aan de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Het toeslagenstelsel biedt ondersteuning op een gerichte en tijdige manier. Tegelijkertijd kent het huidige stelsel van toeslagen fundamentele problemen. Toeslagen zijn ingewikkeld, zowel voor individuele burgers als voor beleidsmakers en uitvoerders. Mensen krijgen te maken met hoge terugvorderingen. En sommige mensen vragen geen toeslagen aan terwijl zij er wel recht op hebben. Voor weer andere groepen zijn toeslagen een belangrijk deel van het inkomen, terwijl dat loon zou moeten zijn. Het kabinet is van mening dat fundamentele aanpassingen nodig zijn.

En heeft de ambitie uitgesproken om het toeslagenstelsel af te schaffen. Op dit moment werkt het kabinet concrete alternatieven en verbeteringen uit.¹¹ Zo kan een volgend kabinet weloverwogen keuzes maken over aanpassingen van de toeslagen, in samenhang met de fiscaliteit.

Ten tweede de arbeidsproductiviteit. Het kabinet ziet de noodzaak om snel de arbeidsproductiviteit te verhogen. De arbeidsproductiviteit is immers een belangrijke drijver van de groei van lonen en brede welvaart. Hierbij valt te denken aan beleid gericht op het stimuleren van goed werkgeverschap en innovatie, aan het toepassen van nieuwe werkwijzen (zoals verdere digitalisering en robotisering), aan onderwijs en een leven lang

¹¹ Zie de brief inzake de Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel (Kamerstukken 31 066, nr. 1272). Het streven is om de eindrapportage in het eerste kwartaal van 2024 aan uw Kamer aan te bieden.

ontwikkelen. Zo werken ministeries aan een gezamenlijke visie op generatieve artificiële intelligentie.¹²

Een derde gerelateerd onderwerp is de toekomst van de economie. Het is verstandig om na te denken over hoe de economie van de toekomst er uit zal zien. Welke banen horen bij zo'n toekomstige economie? Een volgend kabinet zal daar – mede op basis van de uitkomsten van de Staatscommissie Demografie 2050 – mee aan de slag moeten gaan.

Tot slot

Al ruim een halve eeuw biedt het wettelijk minimumloon bestaanszekerheid aan werknemers. Daar is het kabinet trots op. Het kabinet vindt het belangrijk om nu en in de toekomst goed in de gaten te houden of het minimumloon en de daar aan gekoppelde sociale uitkeringen, toereikend zijn en blijven. Het minimumloon is een belangrijk instrument en de gevolgen van een aanpassing kunnen ingrijpend zijn. Het kabinet hecht aan een zorgvuldige afweging van alle belangen en blijft op dit onderwerp de verdieping zoeken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

¹² Zie het nieuwsbericht Departementen werken samen aan visie op generatieve AI op www.digitaleoverheid.nl.