



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met 1,2% per 1 juli 2024 (Wet verhoging minimumloon 2024)

Nader Rapport

10 januari 2023

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met 1,2% per 1 juli 2024 (Wet verhoging minimumloon 2024)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 november 2023, no. 2023002632, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van (wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 december 2023, nr. W12.23.00337/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2023, no. 2023002632, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de verhoging van het wettelijk minimumloon met 1,2% per 1 juli 2024, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een bij de begrotingsbehandeling aangenomen amendement om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2 procent. De koppeling met de uitkeringen blijft daarbij volledig intact. Het doel van deze verhoging is het zetten van een verdere stap om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers en uitkeringsgerechtigden met een minimuminkomen verder te verstevigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de voorgestelde doorwerking van de verhoging van het minimumloon naar de Algemene Ouderdomswet (AOW) in het licht van deze doelstelling vragen oproept. Mede gelet op het grote budgettaire effect van de koppeling met de AOW, adviseert zij uit het oogpunt van doelmatigheid en (intergenerationele) solidariteit de doorwerking naar de AOW nader te motiveren.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een aangenomen amendement op de begrotingswet van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2024.¹ Het stelt voor om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2 procent. Deze bijzondere verhoging zal plaatsvinden in aanvulling op de reguliere halfjaarlijkse indexatie en komt bovenop de bijzondere verhoging van afgelopen 1 januari.² Toen is het minimumloon met in totaal 10,15 procent verhoogd. Overeenkomstig het aangenomen amendement blijft de koppeling met de uitkeringen hierbij volledig intact.

Met deze bijzondere verhoging van het minimumloon wordt beoogd de bestaanszekerheid van mensen met lage en middeninkomens te vergroten.³ Dit was ook een belangrijk doel van de recente verhoging van het minimumloon met 10,15 procent, die volledig doorwerkte in de gekoppelde uitkeringen. Volledige doorwerking in de uitkeringen wordt ook hier voorgesteld, omdat dit volgens de

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XV, nr. 7.

² Stb. 2022, 381.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en 3.



toelichting passend is om het inkomen van sociale minima toereikender te maken.⁴ De generieke doorwerking betekent dat ook de AOW-uitkeringen worden verhoogd. De verhoging werkt (nog) niet door in de arbeidskorting.⁵

Het totale budgettaire effect van de verhoging bedraagt structureel € 857 miljoen per jaar. Dekking wordt verkregen door een verhoging van de bankenbelasting, een structurele belasting van de inkoop van eigen aandelen en een structurele verhoging van de hoogste tarieven in box 2 en box 3.⁶

2. Doorwerking naar de AOW

Het doel van de voorgestelde verhoging van het wettelijk minimumloon is volgens de toelichting om, na de verhoging van het minimumloon per 1 januari 2023, een nieuwe stap te zetten om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers aan de basis van de arbeidsmarkt en uitkeringsontvangers nog verder te verstevigen.⁷ De verhoging werkt ook door naar de AOW.

De Afdeling onderkent dat een nieuwe verhoging van het minimumloon een verdere bijdrage kan leveren aan de bestaanszekerheid van minimumloonverdieners en ontvangers van sociale (minimum-)uitkeringen. In het licht van deze doelstelling roept de onverkorte doorwerking naar de AOW echter vragen op.

Recentelijk meldde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat in 2022 3,8 procent van de bevolking risico op armoede liep.⁸ Voor 2024 verwacht het Centraal Planbureau dat de armoede – ondanks het wegvallen van tijdelijke inkomensondersteunende maatregelen – onder het niveau van 2021 zal blijven.⁹ Uit de genoemde CBS-cijfers blijkt verder dat 65-plussers in 2022 het minste risico liepen op armoede (1,7 procent). Dit komt overeen met eerdere bevindingen dat 65-plussers van alle leeftijdsgroepen het minst risico op (langdurige) armoede lopen.¹⁰ Veel AOW'ers hebben een aanvullend pensioen. Voor degenen met een onvolledige AOW-uitkering vult de Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) het inkomen zo nodig aan tot het bijstandsniveau.

Uit de ramingen van de inkomenseffecten in de toelichting blijkt dat, naast alleenstaande minimum-loonverdieners en bijstandsgerechtigden, in het bijzonder AOW-gerechtigden baat hebben bij de bijzondere verhoging van het minimumloon.¹¹ Zoals vermeld lopen AOW'ers echter het minste risico op (langdurige) armoede. De koppeling met de AOW blijkt daarnaast ruimschoots het grootste budgettaire effect van het voorstel te hebben. De kosten hiervan bedragen structureel € 517 miljoen.¹² Gelet op het voorgaande zal hiervan maar een klein gedeelte ten goede komen aan de groep AOW'ers met alleen een (onvolledige) AOW-uitkering.¹³

Dit roept de vraag op naar de doelmatigheid van de koppeling met de AOW. De hiervoor uit te trekken middelen kunnen daarnaast, zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, niet meer worden ingezet voor andere doeleinden, zoals gerichtere financiële ondersteuning van mensen in armoede.¹⁴ Dit roept vragen op uit het oogpunt van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de daarmee samenhangende noodzaak om bij de vervulling van nieuwe wensen scherpe keuzes te maken. Ook de (intergenerationele) solidariteit is bij deze keuze aan de orde. De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting hier ook op ingaat.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de doorwerking van de verhoging van het minimumloon naar de AOW nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁵ Dit zal worden geregeld in het Belastingplan 2025. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 10.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁸ CBS, 'Laagste armoederisico in 45 jaar door energietoeslag', 8 november 2023.

⁹ CPB, *Augustusraming 2023 (cMEV 2024)*, augustus 2023, p. 8.

¹⁰ CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2021, 2021*. SCP, *Armoede in kaart 2019, 2019*. Hier is ook relevant dat het netto-inkomen van AOW'ers (veel) hoger ligt dan van bijstandontvangers en minimumloonverdieners (J. Donders en F. de Kam, 'Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen', *ESB* 2022, afl. 4813, p. 408–411).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 10.

¹³ Omdat de genoemde AIO overigens zelfstandig gekoppeld is aan het minimumloon en dus zal meestijgen met deze verhoging, kan de groep AOW'ers met een onvolledige AOW-uitkering en een AIO-aanvulling ook zonder verhoging van de AOW al worden bereikt.

¹⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 augustus 2022 over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van het wettelijk minimumloon met ingang van 1 januari 2023 vanwege een bijzondere verhoging van 8,05% en de halfjaarlijkse indexatie en tot wijziging van het Besluit inkomensondersteuning AOW-ers teneinde de inkomensondersteuning te verlagen (W12.22.00089/III), Stcrt. 2022, nr. 28195, onder 2.



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ngediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Mr. Th.C. De Graaf*

In reactie op dit advies heb ik in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de motivering van de doorwerking op de AOW uitgebreid. De toevoeging in de memorie van toelichting luidt als volgt:

Doorwerking van de verhoging van het minimumloon op de AOW-uitkeringen past bij het doel van dit wetsvoorstel om de bestaanszekerheid van werknemers aan de basis van het loongebouw en van uitkeringsontvangers te vergroten. Dit gaat verder dan het zo gericht mogelijk verminderen van armoede, wat het kabinet met het maatregelenpakket van Prinsjesdag beoogde. De voorgestelde minimumloonsverhoging bereikt ontvangers van sociale (minimum)uitkeringen (zoals de bijstand en UWV-uitkeringen) en de AOW direct omdat ze een hoger uitkeringsbedrag ontvangen. Dit biedt die huishoudens meer inkomenszekerheid. Ook draagt deze doorwerking bij aan het verkleinen van inkomensverschillen tussen verschillende inkomensgroepen. Door de zekerheid van hogere lonen en uitkeringen, waaronder de AOW-uitkeringen, vormt dit wetsvoorstel een aanvulling op het koopkracht-pakket van Prinsjesdag.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W12.23.00337/III

's-Gravenhage, 6 december 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2023, no. 2023002632, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de verhoging van het wettelijk minimumloon met 1,2% per 1 juli 2024, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een bij de begrotingsbehandeling aangenomen amendement om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2 procent. De koppeling met de uitkeringen blijft daarbij volledig intact. Het doel van deze verhoging is het zetten van een verdere stap om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers en uitkeringsgerechtigden met een minimuminkomen verder te verstevigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de voorgestelde doorwerking van de verhoging van het minimumloon naar de Algemene Ouderdomswet (AOW) in het licht van deze doelstelling vragen oproept. Mede gelet op het grote budgettaire effect van de koppeling met de AOW, adviseert zij uit het oogpunt van doelmatigheid en (intergenerationele) solidariteit de doorwerking naar de AOW nader te motiveren.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een aangenomen amendement op de begrotingswet van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2024.¹ Het stelt voor om het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder te verhogen met 1,2 procent. Deze bijzondere verhoging zal plaatsvinden in aanvulling op de reguliere halfjaarlijkse indexatie en komt bovenop de bijzondere verhoging van afgelopen 1 januari.² Toen is het minimumloon met in totaal 10,15 procent verhoogd. Overeenkomstig het aangenomen amendement blijft de koppeling met de uitkeringen hierbij volledig intact.

Met deze bijzondere verhoging van het minimumloon wordt beoogd de bestaanszekerheid van mensen met lage en middeninkomens te vergroten.³ Dit was ook een belangrijk doel van de recente verhoging van het minimumloon met 10,15 procent, die volledig doorwerkte in de gekoppelde uitkeringen. Volledige doorwerking in de uitkeringen wordt ook hier voorgesteld, omdat dit volgens de toelichting passend is om het inkomen van sociale minima toereikender te maken.⁴ De generieke doorwerking betekent dat ook de AOW-uitkeringen worden verhoogd. De verhoging werkt (nog) niet door in de arbeidskorting.⁵

Het totale budgettaire effect van de verhoging bedraagt structureel € 857 miljoen per jaar. Dekking wordt verkregen door een verhoging van de bankenbelasting, een structurele belasting van de inkoop van eigen aandelen en een structurele verhoging van de hoogste tarieven in box 2 en box 3.⁶

2. Doorwerking naar de AOW

Het doel van de voorgestelde verhoging van het wettelijk minimumloon is volgens de toelichting om, na de verhoging van het minimumloon per 1 januari 2023, een nieuwe stap te zetten om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers aan de basis van de arbeidsmarkt en uitkeringsontvangers nog verder te verstevigen.⁷ De verhoging werkt ook door naar de AOW.

De Afdeling onderkent dat een nieuwe verhoging van het minimumloon een verdere bijdrage kan leveren aan de bestaanszekerheid van minimumloonverdieners en ontvangers van sociale

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XV, nr. 7.

² Stb. 2022, 381.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en 3.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁵ Dit zal worden geregeld in het Belastingplan 2025. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 10.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.



(minimum-)uitkeringen. In het licht van deze doelstelling roept de onverkorte doorwerking naar de AOW echter vragen op.

Recentelijk meldde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat in 2022 3,8 procent van de bevolking risico op armoede liep.⁸ Voor 2024 verwacht het Centraal Planbureau dat de armoede – ondanks het wegvallen van tijdelijke inkomensondersteunende maatregelen – onder het niveau van 2021 zal blijven.⁹ Uit de genoemde CBS-cijfers blijkt verder dat 65-plussers in 2022 het minste risico liepen op armoede (1,7 procent). Dit komt overeen met eerdere bevindingen dat 65-plussers van alle leeftijdsgroepen het minst risico op (langdurige) armoede lopen.¹⁰ Veel AOW'ers hebben een aanvullend pensioen. Voor degenen met een onvolledige AOW-uitkering vult de Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) het inkomen zo nodig aan tot het bijstandsniveau.

Uit de ramingen van de inkomenseffecten in de toelichting blijkt dat, naast alleenstaande minimum-loonverdieners en bijstandsgerechtigden, in het bijzonder AOW-gerechtigden baat hebben bij de bijzondere verhoging van het minimumloon.¹¹ Zoals vermeld lopen AOW'ers echter het minste risico op (langdurige) armoede. De koppeling met de AOW blijkt daarnaast ruimschoots het grootste budgettaire effect van het voorstel te hebben. De kosten hiervan bedragen structureel € 517 miljoen.¹² Gelet op het voorgaande zal hiervan maar een klein gedeelte ten goede komen aan de groep AOW'ers met alleen een (onvolledige) AOW-uitkering.¹³

Dit roept de vraag op naar de doelmatigheid van de koppeling met de AOW. De hiervoor uit te trekken middelen kunnen daarnaast, zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, niet meer worden ingezet voor andere doeleinden, zoals gerichtere financiële ondersteuning van mensen in armoede.¹⁴ Dit roept vragen op uit het oogpunt van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de daarmee samenhangende noodzaak om bij de vervulling van nieuwe wensen scherpe keuzes te maken. Ook de (intergenerationele) solidariteit is bij deze keuze aan de orde. De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting hier ook op ingaat.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de doorwerking van de verhoging van het minimumloon naar de AOW nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingedend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁸ CBS, 'Laagste armoederisico in 45 jaar door energietoeslag', 8 november 2023.

⁹ CPB, *Augustusraming 2023 (cMEV 2024)*, augustus 2023, p. 8.

¹⁰ CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2021, 2021*. SCP, *Armoede in kaart 2019*, 2019. Hier is ook relevant dat het netto-inkomen van AOW'ers (veel) hoger ligt dan van bijstandontvangers en minimumloonverdieners (J. Donders en F. de Kam, 'Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen', *ESB* 2022, afl. 4813, p. 408–411).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 10.

¹³ Omdat de genoemde AIO overigens zelfstandig gekoppeld is aan het minimumloon en dus zal meestijgen met deze verhoging, kan de groep AOW'ers met een onvolledige AOW-uitkering en een AIO-aanvulling ook zonder verhoging van de AOW al worden bereikt.

¹⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 augustus 2022 over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van het wettelijk minimumloon met ingang van 1 januari 2023 vanwege een bijzondere verhoging van 8,05% en de halfjaarlijkse indexatie en tot wijziging van het Besluit inkomensondersteuning AOW-ers teneinde de inkomensondersteuning te verlagen (W12.22.00089/III), Stcrt. 2022, nr. 28195, onder 2.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met een bijzondere verhoging van het wettelijk minimumloon met 1,2 procentpunt met ingang van 1 juli 2024 (Wet verhoging minimumloon 2024)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het wettelijk minimumloon bijzonder te verhogen, om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers aan de basis van de arbeidsmarkt en van sociale minima verder te verstevigen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING WET MINIMUMLOON EN MINIMUMVAKANTIEBIJSLAG

Aan hoofdstuk II van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 14a

1. Het gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen, bedoeld in artikel 14, tweede en derde lid, waarmee het bedrag, genoemd in artikel 8, eerste lid, onder b, met ingang van 1 juli 2024 wordt herzien, wordt verhoogd met 1,2 procentpunt.
2. Bij de herziening van het bedrag, genoemd in artikel 8, eerste lid, onder b, met ingang van 1 juli 2024, vinden artikel 14, negende tot en met elfde lid, eerst toepassing nadat het gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen is verhoogd conform het eerste lid.
3. Dit artikel vervalt met ingang van 1 juli 2026.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL III. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verhoging minimumloon 2024.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Het kabinet beoogt een samenleving waarin mensen het beste uit zichzelf halen. Waarin mensen tot hun recht komen en zich deel voelen van een gezamenlijke toekomst. En waarin mensen een eigen toekomst kunnen opbouwen. Gelijkaardige kansen, beloning van inzet en prestaties en een vangnet voor wie dat nodig heeft, vormen belangrijke pijlers van het fundament dat deze samenleving mogelijk maakt. Samen met ruimte voor innovatie zorgt dit fundament voor bestaans- en inkomenszekerheid en een goed draaiende economie.

Werk vormt daarbij een cruciale schakel. 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 sociale cohesie. Ook de kwaliteit van het werk, de voorwaarden waaronder gewerkt wordt, zijn daarbij van belang.

Om deze cruciale schakel – werk – te verstevigen zet het kabinet zich vanuit vijf pijlers in.¹ Inkomen en inkomenszekerheid is één van die pijlers. In het kader van deze pijler heeft het kabinet de basis van het inkomensgebouw verstevigd door het wettelijk minimumloon per 1 januari 2023 met 10,15 procent te verhogen. Daarnaast heeft het kabinet de adviezen van de commissie sociaal minimum Europees Nederland in ontvangst genomen en van een reactie voorzien.² Uit het advies blijkt dat dat veel Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in financiële bestaansonzekerheid leven.

Met Prinsjesdag 2023 heeft het kabinet een omvangrijk structureel koopkrachtpakket gepresenteerd. Met dat pakket is voorkomen dat de armoede in 2024 zou toenemen. De armoede onder kinderen neemt zelfs af. Verder is de Tweede Kamer geïnformeerd over het in balans brengen van de Participatiewet.³ En over de voortgang van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden door de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen.⁴

Dit wetsvoorstel beoogt een verdere stap te zetten om het inkomen en de inkomenszekerheid van werknemers aan de basis van de arbeidsmarkt en uitkeringsontvangers nog verder te verstevigen. Hiertoe wordt het minimumloon per 1 juli 2024 bijzonder verhoogd met 1,2 procent, met behoud van de doorwerking op de uitkeringen.

2. Recente ontwikkelingen

In het Coalitieakkoord heeft het kabinet de ambitie geuit om de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens te verstevigen.⁵ Hiertoe is in 2023 een bijzondere verhoging van het wettelijk minimumloon doorgevoerd.

Een stevig bestaansminimum is een zaak van doorlopende aandacht. Uit de augustusraming 2023 van het CPB werd duidelijk dat zonder aanvullend beleid een toenemend aantal personen en kinderen in 2024 in armoede zouden verkeren. In aanloop naar de augustusbesluitvorming 2023 en Prinsjesdag 2023 hebben de Tweede Kamer met de motie Marijnissen-Van der Plas⁶ en de Eerste Kamer met de motie Van Apeldoorn⁷ het kabinet verzocht maatregelen te nemen die een toename van het aantal personen en kinderen in armoede zouden voorkomen. Deze moties heeft het kabinet omarmd vanuit de eerder genoemde ambitie tot versteviging van de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens.

In de augustusbesluitvorming van 2023 zijn derhalve maatregelen genomen om deze toename van armoede te voorkomen en de verwachte koopkrachtontwikkeling in 2024 voor uitkeringsgerechtigden

¹ Zie hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt (Kamerstukken 29 544, nr. 1112).

² Kamerstukken 36 410 XV, nr. 21.

³ Zie visiebrief Participatiewet in balans (Kamerstukken 24 352, nr. 283).

⁴ Kamerstukken 24 515, nr. 698.

⁵ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst». (Kamerstukken II, 2021/22, 35 788, nr. 77).

⁶ Kamerstukken 36 292, nr. 3.

⁷ Kamerstukken EK 36 350 IX / 36 350 XV, I.



en huishoudens met lage inkomens te verbeteren. Het betrof een omvangrijk maatregelenpakket.⁸ Binnen dat pakket is gekozen voor maatregelen die sterk gericht zijn op het reduceren van armoede (huurtoeslag en kindgebonden budget). Deze keuze was passend gelet op de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer en de opdracht die in de Kamermoties was geformuleerd.

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen van 20 en 21 september 2023 heeft de Tweede Kamer de motie Klaver c.s. aangenomen die de regering verzoekt een stap verder te gaan, ook in de opvolging van het advies van de commissie sociaal minimum.⁹ Deze commissie adviseerde om het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum zo snel mogelijk te verhogen, vooral als het gaat om gezinnen met kinderen. Hiertoe adviseerde de Commissie een verhoging van de bijstand en het minimumloon, zonder precieze uitspraken te doen over de mate waarin het minimumloon zou moeten meestijgen met de verhoging van de bijstand.

De motie Klaver c.s. verzocht om onder andere het minimumloon per 2024 met 1,7% bijzonder te verhogen met instandhouding van de gebruikelijke doorwerking op met het minimumloon samenhangende regelingen. Na de behandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer vervolgens op 24 oktober 2023 het amendement Van der Lee c.s. aangenomen. Dat amendement beoogt verhoging van het minimumloon met 1,2 procent per 1 juli 2024 met volledige koppeling aan de uitkeringen.¹⁰

In lijn met genoemd amendement strekt dit wetsvoorstel ertoe om per 1 juli 2024 het minimumloon bijzonder te verhogen met 1,2 procent. Deze maatregel draagt bij aan verwezenlijking van de ambitie om de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens te verstevigen.

3. Wijzigingen minimumloon

Met dit wetsvoorstel wordt het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024, aanvullend op de reguliere halfjaarlijkse indexatie, bijzonder verhoogd met 1,2 procent. Het doel van deze maatregel is het vergroten van de bestaanszekerheid van werknemers aan de basis van het loongebouw en van uitkeringsontvangers.

Een overweging die ten grondslag ligt aan de verhoging is dat de maatregel het inkomen van minimumloonverdieners en uitkeringsontvangers verhoogt. En wel zodanig dat zij, vergeleken met andere maatregelen, aanzienlijke zekerheid hebben dat zij in de praktijk over het extra inkomen zullen kunnen beschikken.

De bovengenoemde overweging sluit aan bij het advies van de commissie sociaal minimum, die in haar advies een voorkeur uitspreekt voor zeker inkomen boven onzeker inkomen.¹¹ Een bijzondere verhoging van 1,2 procent is passend in het licht van dit advies. Bovendien is deze bijzondere verhoging op relatief korte termijn uitvoerbaar, hetgeen aansluit bij het advies om zo snel mogelijk verbeteringen door te voeren. Andere voorstellen zouden ingrijpen op de fundamentele werking van het stelsel van het sociaal minimum en vergen veelal meer voorbereidingstijd. Dergelijke keuzes zijn daarmee aan een volgend kabinet.

De verhoging van het minimumloon werkt door in de uitkeringen. De verhouding tussen het minimumloon en uitkeringen blijft op die manier ongewijzigd. Doorwerking in de uitkeringen is passend om de toereikendheid van het inkomen van sociale minima verder te verstevigen. In dit wetsvoorstel is gekozen voor generieke doorwerking op alle gekoppelde uitkeringen. Hiermee laat het kabinet de huidige verhoudingen tussen de uitkeringen ongemoeid. Dit is in lijn en met het amendement dat de Tweede Kamer heeft aangenomen. De generieke doorwerking betekent dat ook de AOW-uitkeringen aan gepensioneerden worden verhoogd. Hoewel het risico op armoede bij gepensioneerden gemiddeld gezien laag is, bestaat er voor bepaalde huishoudens van gepensioneerden wel degelijk een armoederisico. Daarnaast helpt de bijzondere verhoging om het aandeel van de gepensioneerden dat voor 2024 een stijging van de koopkracht kan verwachten te vergroten. Zonder de voorgestelde verhoging zou een niet onaanzienlijk deel van de gepensioneerden in 2024 met een koopkrachtdaling geconfronteerd worden.

De verhoging is wettelijk vormgegeven door te bepalen dat bij de indexatie van de bedragen genoemd in artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WmI), het indexatiepercentage dat volgt uit artikel 14, tweede lid, van de WmI wordt verhoogd met 1,2 procentpunt. De

⁸ Kamerstukken 36 410 XV, nr. 2.

⁹ Kamerstukken 36 410, nr. 23.

¹⁰ Kamerstukken 36 410 XV, nr. 7.

¹¹ Zie *Een zeker bestaan – Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*.

uitkomst van deze berekening leidt tot het nieuwe minimumloonbedrag.

Deze wetswijziging wijkt af van de reguliere halfjaarlijkse verhoging. De reguliere verhogingen betreffen de halfjaarlijkse indexaties (per 1 januari en 1 juli) van het minimumloon met de gemiddelde contractloonstijging (zie toelichting box 1 hieronder). Deze zorgen ervoor dat het minimumloon (en de daaraan gekoppelde regelingen) in de pas blijft lopen met de ontwikkeling van de cao-lonen. De in dit wetsvoorstel geregelde bijzondere verhoging komt dus bovenop de reguliere indexatie per 1 juli 2024.

Box 1: Toelichting halfjaarlijkse indexatie

In de Wml is de hoogte van het minimumloon geregeld in artikel 8. Met ingang van 1 januari 2024 bestaat het wettelijk minimumloon uit een vast bedrag per uur (minimumuurloon). De wijze waarop het minimumloon elk halfjaar (1 januari en 1 juli) wordt geïndexeerd met de gemiddelde contractloonontwikkeling, is geregeld in artikel 14, eerste tot en met vierde lid van de Wml. Na de indexatie worden de minimumloonbedragen van het voorgaande tijdvak in artikel 8 vervangen door de nieuwe geïndexeerde minimumloonbedragen (artikel 14, elfde lid, Wml).

Met de hoogte van het minimumloon is de bodem van het loongebouw wettelijk vastgelegd. De halfjaarlijkse indexatie met de gemiddelde contractloonontwikkeling zorgt ervoor dat deze bodem in de pas blijft lopen met de cao-lonen. De nieuwe minimumloonbedragen in artikel 8 van de Wml (de bedragen na indexatie) worden bij ministeriële regeling vastgesteld.

Door de minimumloonsverhoging stijgt direct het brutoloon van elke werknemer met een inkomen op minimumloonniveau, inclusief het minimumjeugdloon. Daarnaast stijgen uitkeringen en inkomensgrenzen die gekoppeld zijn aan het minimumloon mee met de bijzondere verhoging van het minimumloon. Hierbij geldt één uitzondering: besloten is om de doorwerking op de hoogte van de arbeidskorting uit te schakelen. Dat gebeurt in het Belastingplan 2025. Nadere informatie is te vinden in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

4. Doorwerking andere wet- en regelgeving

De verhoging van het minimumloon werkt direct door op een groot aantal regelingen (zie toelichting box 2 en bijlage 1). De meeste regelingen waar het minimumloon automatisch op doorwerkt, zijn onderdeel van de sociale zekerheid. Het gaat daarbij vooral om sociale minimumuitkeringen, waaronder de bijstand. Het hogere minimumloon leidt tot hogere sociale minimumuitkeringen en dus tot een hoger inkomen bij de ontvangers hiervan. Dit betekent dat met de verhoging van het minimumloon niet alleen de basis van het loongebouw wordt verstevigd. Ook het sociaal minimum, waar elke Nederlander bij tegenspoed op kan terugvallen, wordt op deze manier verhoogd.

Box 2: toelichting wijzen van doorwerking minimumloon

Doorwerking van het minimumloon op regelingen is op verschillende manieren vormgegeven. Sommige regelingen zijn gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Andere regelingen zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon.

a) Gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon

De hoogte van een regeling, zoals een uitkering, kan zijn afgeleid van de hoogte van het minimumloon. Ook kan het recht op of de toegang tot een regeling afhangen van het (huishoud)inkomen ten opzichte van de hoogte van het minimumloon. Dit geldt voor verreweg de meeste regelingen die gekoppeld zijn aan het minimumloon. Voorbeelden zijn uitkeringen op het sociaal minimum, zoals de bijstand, of de inkomensgrenzen in bijvoorbeeld de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Als de bedragen in artikel 8 van de Wml worden verhoogd, dan stijgen deze uitkeringen en inkomensgrenzen dus, zonder wijzigingen, automatisch mee.

b) Gekoppeld aan ontwikkeling minimumloon

Er bestaan ook regelingen die zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon. Artikel 14, eerste tot en met vierde lid, van de Wml bevatten een indexatiebepaling die ervoor zorgt dat de minimumloonbedragen meegroeien met de gemiddelde contractloonontwikkeling op basis van ramingen van het CPB. Het indexatiepercentage leidt doorgaans tot een verhoging tussen twee tijdvakken van de bedragen zoals genoemd in artikel 8 van de Wml. De indexatie gebeurt twee keer per jaar, per 1 januari en per 1 juli.

Een regeling kan op twee manieren gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van het minimumloon:

- i) In de regeling wordt geregeld dat bedragen in de betreffende regeling worden gewijzigd met het percentage van de wijziging van het minimumloon, veelal met een verwijzing naar artikel 14 van de Wml. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Regeling Tegemoetkoming Stoffengerelateerde Beroepsziekten (TSB) die per 1 januari 2023 in werking is getreden. Evenals bij de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945.
- ii) Er zijn regelingen waarin een directe koppeling aan artikel 8 van de Wml is, waarmee is geregeld dat bedragen meestijgen met de ontwikkeling van het minimumloon tussen twee tijdvakken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij loongerelateerde uitkeringen.

Uitschakeling doorwerking op arbeidskorting

In de arbeidskorting is sprake van verschillende opbouw- en afbouwtrajecten waarvan de grenzen zijn afgeleid van de hoogte van het minimumloon. Hiermee wordt beoogd dat de arbeidskorting tot een



inkomen van grofweg modaal opbouwt, met het laatste opbouwtraject vanaf het minimumloon. Bij doorwerking van het hogere minimumloon kan de maximale arbeidskorting pas bij een hoger inkomen worden bereikt.

Doorwerking zou kunnen betekenen dat inkomens onder het minimumloon die niet direct profiteren van de minimumloonsverhoging, zoals deeltijdwerkers, minder arbeidskorting krijgen en dus meer belasting moeten betalen. Hoge inkomens, van wie het inkomen niet reageert op de minimumloonsverhoging, zouden vanwege de minimumloonsverhoging juist minder belasting hoeven te betalen.

Om deze effecten te voorkomen wil het kabinet de doorwerking van de bijzondere verhoging van het minimumloon op de inkomensgrenzen in de arbeidskorting voorkomen. De inkomensgrenzen in de arbeidskorting worden vanaf 1 januari 2025 vastgesteld op de hoogten die deze zouden hebben gehad zonder de bijzondere minimumloonsverhoging. Hierdoor ontvangt een minimumloonverdiener een hogere arbeidskorting dan bij doorwerking van de minimumloonsverhoging op de arbeidskorting het geval zou zijn. Dit wordt wettelijk geregeld in het Belastingplan 2025.

5. Verhouding tot internationaal recht

Er zijn diverse internationale verdragen die eisen stellen aan de hoogte van uitkeringen in relatie tot het minimumloon. Uit inventarisatie van de internationale verdragen¹² blijkt geen bezwaar tegen de in dit wetsvoorstel doorgevoerde verhoging van het minimumloon.

Op 14 november 2022 is de Richtlijn toereikende minimumlonen in de Europese Unie in werking getreden.¹³ Deze Richtlijn introduceert een kader voor het beoordelen en vaststellen van minimumlonen. Dit kader bestaat uit een reeks minimale vereisten die elke lidstaat moet helpen om ervoor te zorgen dat de nationaal bepaalde minimumlonen toereikend zijn en een brede dekking hebben. Daarbij worden nationale tradities en de autonomie van sociale partners gerespecteerd. Lidstaten behouden de vrijheid om zelf de hoogte van het minimumloon te bepalen.

Lidstaten hebben na de inwerkingtreding van de richtlijn twee jaar de tijd om de richtlijn om te zetten in nationaal recht. Gedurende de implementatietermijn mogen lidstaten geen maatregelen treffen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.¹⁴ De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is 1 juli 2024, lopende de implementatietermijn. Aangezien onderhavig wetsvoorstel uitsluitend een verhoging van het wettelijk minimumloon regelt, waarbij de sociale partners overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn zijn betrokken, is het kabinet van oordeel dat dit wetsvoorstel het door de richtlijn voorgeschreven resultaat niet aantast.

6. Caribisch Nederland

De maatregel in dit wetsvoorstel betreffen het minimumloon in Europees Nederland. De openbaren lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) kennen elk een eigen wettelijk minimumloon met een systematiek die los staat van het wettelijk minimumloon in Europees Nederland. De wijziging van het wettelijk minimumloon in Caribisch Nederland is een losstaand traject. Het eerstvolgende moment dat het minimumloon in Caribisch Nederland wordt verhoogd, is op 1 januari 2024. De inflatie wordt hierin meegenomen. De bedragen van de minimumuitkeringen zoals de onderstand, AOV en AWW stijgen op hetzelfde moment mee.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

Deze paragraaf gaat in op de gevolgen van het voorstel voor de lonen van werknemers, voor de deelname van mensen aan het arbeidsproces en voor de loonkosten van werkgevers. Paragraaf 8 gaat in op het doenvermogen. De effecten op inkomens en armoede worden toegelicht in paragraaf 9 en de budgettaire effecten in paragraaf 10.

Gevolgen voor lonen van werknemers

De verhoging van het minimumloon heeft directe gevolgen voor het loon van minimumloonverdieneren en voor hun werkgevers. Volgens CBS-data werd in 2021 circa 5 procent van de in totaal 8,5 miljoen banen in Nederland op het minimumloon betaald. Dat komt neer op circa 440 duizend

¹² ILO-verdrag nr. 131; Europese Code Sociale Zekerheid met Protocol.

¹³ Richtlijn (EU) 2022/241 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (PbEU 2022, L275).

¹⁴ HvJ zaak C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, ECLI:EU:C:1997:628.

banen.¹⁵ Het loon van deze werknemers wordt door de minimumloonsverhoging direct verhoogd. Het gaat hier voornamelijk om personen jonger dan 30 jaar, waarvan drie op de vier in deeltijd werkt. De meeste minimumloonverdieners werken in de sectoren verhuur en overige zakelijke diensten (voornamelijk uitzendbureaus), horeca en cultuur, sport en recreatie en de gezondheids- en welzijnszorg.

De exacte hoogte van het brutoloon hangt af van de leeftijd van de werknemer en de tijdsduur waarover gekeken wordt. De hoogte van het minimumloon wordt vanaf 1 januari 2024 vastgesteld op een bruto bedrag per uur. Hierbij geldt voor jongeren tussen 15 en 20 jaar en leerlingen in de beroepsbegeleidende leerweg het minimumjeugdloon, wat leidt tot andere bedragen dan voor volwassenen vanaf 21 jaar.¹⁶

Een verhoging van het minimumloon kan ook de aangrenzende lonen laten stijgen. In de literatuur wordt dit het overloopeffect genoemd. Omdat de verhoging in dit wetsvoorstel qua omvang beperkt is ten opzichte van de in de literatuur onderzochte verhogingen, zullen eventuele overloopeffecten van dit wetsvoorstel ook bescheiden zijn. In combinatie met eerdere verhogingen – zoals de verhoging per 1 januari 2023 en de invoering van een minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek per 1 januari 2024 – zal er bij elkaar opgeteld naar verwachting sprake zijn van een omvangrijker overloopeffect.¹⁷

Gevolgen voor arbeidsdeelname

Het geschatte effect van de beleidsmatige verhoging met 1,2% is dat in de structurele situatie ordegrrootte tienduizend personen minder zullen deelnemen in het arbeidsproces. Dit effect is een schatting op basis van de CPB-publicatie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid*.¹⁸ Als benadering voor de structurele situatie is uitgegaan van het jaar 2028. Voor dat jaar raamt het CPB een arbeidsaanbod van in totaal 10,74 miljoen personen.¹⁹

Het effect op de arbeidsdeelname verklaart het Centraal Planbureau uit gedragsreacties rond zowel het aanbod van arbeid als de vraag naar arbeid.²⁰ Aan de aanbodzijde maakt de koppeling aan de sociale uitkeringen dat een uitkeringssituatie relatief aantrekkelijker wordt. Ten opzichte van een situatie zonder de koppeling neemt de verhouding tussen uitkeringsinkomen en looninkomen immers toe. Dit laat overigens onverlet dat werk in absolute zin als gevolg van de minimumloonsverhoging meer gaat lonen. Dit gevolg geldt vanzelfsprekend in mindere mate voor de doorwerking op uitkeringen aan gepensioneerden, aangezien de arbeidsmarktdeelname van deze groep veelal beperkt is. Aan de vraagzijde stijgen de loonkosten voor de werkgever, waardoor de vraag van werkgevers naar arbeid daalt. Het is volgens het Centraal Planbureau aannemelijk dat de vraag naar arbeid in veel gevallen met vertraging reageert. Op de lange termijn kan een minimumloonsverhoging bijvoorbeeld automatisering in de hand werken.

Gevolgen voor loonkosten van werkgevers

Het hogere minimumloon leidt direct tot hogere loonkosten voor werkgevers van minimumloonverdieners. Daarnaast passen werknemers met een loon vlak boven het minimumloon hun looneisen naar verwachting aan. Dit leidt tot een verwacht overloopeffect op hogere loonschalen waardoor ook die loonkosten kunnen toenemen. Door de minimumloonsverhoging per 1 juli 2024 stijgen de totale structurele loonkosten (inclusief werkgeverslasten²¹ en overloopeffect) voor werkgevers in de sector markt in het jaar 2025 naar verwachting met circa 170 miljoen euro. Dat is circa 90 miljoen euro aan hogere brutolonen voor werknemers en ca. 80 miljoen euro aan hogere werkgeverspremies.²² Het effect op de loonkosten is in 2024 grofweg de helft, omdat het minimumloon halverwege het jaar wordt verhoogd.

De hogere loonkosten kunnen leiden tot lagere winstmarges voor werkgevers, of tot hogere prijzen, indien werkgevers deze hogere loonkosten afwentelen op consumenten. Het exacte effect op de loonsom per werkgever of sector hangt samen met het aandeel werknemers op of vlak boven het

¹⁵ CBS, *Werkgelegenheid en minimumloon*

¹⁶ Deze percentages zijn vastgelegd in artikel 2 van het Besluit minimumjeugdloon. In artikel 3 van hetzelfde besluit zijn afwijkende percentages vastgesteld voor leerlingen van 18, 19 en 20 jaar die via de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) werken.

¹⁷ Zie Centraal Planbureau (2020). *Effecten verhogen minimumloon*.

¹⁸ <https://www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid>

¹⁹ Bron: verzamelde bijlagen met lange reeksen bij *Raming Augustus 2023* (concept-Macro Economische Verkenning 2024) | CPB.nl.

²⁰ Werkenden worden hier gezien als aanbieders van arbeid. Werkgevers en opdrachtgevers worden gezien als vragers van arbeid.

²¹ Hieronder valt ook het effect op de werkgeverslasten doordat het wetsvoorstel leidt tot een hoger maximumpremieloon werknemersverzekeringen en een hoger maximum pensioengevend loon voor het aanvullend pensioen.

²² Inschatting op basis van MIMOSI, het koopkrachtmodel van het CPB, ministerie van Financiën en ministerie SZW.



minimumloon. Het aandeel minimumloonverdieners in de sectoren verhuur en overige zakelijke diensten (voornamelijk uitzendbureaus), horeca en cultuur, sport en recreatie en de gezondheids- en welzijnszorg is relatief hoog. Hierdoor is het directe effect op de loonsom van de minimumloonverdieners in deze sectoren naar verwachting relatief groot.

8. Doenvermogen

De wijzigingen in dit wetsvoorstel vergen geen handeling van en/of aanvraag door de betrokken burgers. Er zijn geen handelingen nodig om het hogere minimumloon, uitkeringsniveau of AOW te ontvangen. Gewijzigde inkomensgrenzen zullen worden aangepast door betreffende instanties, in lijn met de reguliere halfjaarlijkse indexatie. Het wetsvoorstel legt zodoende geen (extra) beslag op het doenvermogen van de burger.

9. Inkomenseffecten en armoede-effecten

Tabel 1 toont de mediane inkomenseffecten van de bijzondere minimumloonsverhoging met 1,2 procent per 1 juli 2024. Omdat het minimumloon halverwege het jaar wordt verhoogd valt grofweg de helft van het inkomenseffect in 2024 en de andere helft in 2025. Tabel 1 toont de mediane inkomenseffecten in 2024.

De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben een mediaan inkomenseffect van 0,0% voor alle huishoudens. Het positieve inkomenseffect zit met name bij de laagste inkomensgroepen (0,2% en 0,1% respectievelijk bij het eerste en tweede inkomenskwintiel). In deze groepen zitten naast minimumloonverdieners ook veel uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. De minimumloonsverhoging leidt door doorwerking op het sociaal minimum en loongerelateerde uitkeringen tot een positief mediaan inkomenseffect van 0,3% van de groep uitkeringsgerechtigden. Het mediane inkomenseffect van de groep gepensioneerden ligt op 0,1%.

Achter deze mediane inkomenseffecten gaat spreiding schuil. Dit wordt goed geïllustreerd door de groep werkenden (0,0%). De bijzondere minimumloonsverhoging bereikt, ondanks overloopeffecten op hogere loonschalen, vooral werknemers met lagere lonen, waardoor het mediane inkomenseffect van alle werkenden per saldo neutraal is. Uit tabel 2 met voorbeeldhuishoudens blijkt echter dat het inkomenseffect voor een alleenstaande (ouder) die het minimumloon verdient 0,4% is.

Tabel 1: Inkomenseffecten wetsvoorstel, 2024

Inkomensgroep	Inkomenseffect in 2024
1e (<=112% WML)	0,2%
2e (112-176% WML)	0,1%
3e (176-270% WML)	0,0%
4e (270-397% WML)	0,0%
5e (>397% WML)	0,0%
Inkomensbron	
Werkenden	0,0%
Uitkeringsgerechtigden	0,3%
Gepensioneerden	0,1%
Huishoudtype	
Tweeverdieners	0,0%
Alleenstaanden	0,0%
Alleenverdieners	0,0%
Kinderen	
Huishoudens met kinderen	0,0%
Huishoudens zonder kinderen	0,0%
Alle huishoudens	0,0%

Bron: SZW-berekeningen

De voorbeeldhuishoudens illustreren verder dat de bijzondere minimumloonsverhoging uit dit wetsvoorstel ertoe leidt dat werken meer gaat lonen. Doordat doorwerking van het hogere minimumloon op de inkomensgrenzen van de arbeidskorting wordt voorkomen, krijgen minimumloonverdie-



ners meer arbeidskorting. Hierdoor pakt het inkomenseffect voor minimumloonverdieners iets hoger uit dan dat van bijstandsgerechtigden.

Tot slot laten de voorbeeldhuishoudens zien dat ook met name AOW-gerechtigden baat hebben bij de bijzondere minimumloonsverhoging. Het meestijgen van de AOW met de minimumloonsverhoging heeft voor AOW-gerechtigden hetzelfde effect op het bruto-inkomen in euro's. Het effect daarvan op het totale inkomen is relatief kleiner naarmate het aanvullend pensioen hoger is.

Tabel 2: Inkomenseffecten wetsvoorstel (voorbeeldhuishoudens), 2024

Voorbeeldhuishouden	Inkomenseffect in 2024
Alleenstaande	
Minimumloon	0,4%
Alleenstaande ouder	
Minimumloon	0,4%
Sociale minima/bijstandsgerechtigden	
Paar met kinderen	0,3%
Alleenstaande	0,4%
Alleenstaande ouder	0,2%
AOW (alleenstaand)	
(alleen) AOW	0,4%
AOW + € 10.000 aanvullend pensioen	0,2%
AOW (paar)	
(alleen) AOW	0,4%
AOW + € 10.000 aanvullend pensioen	0,2%
AOW + € 30.000 aanvullend pensioen	0,2%

Bron: SZW-berekeningen

Naast gevolgen op het inkomen van huishoudens in 2024, hebben de maatregelen in dit wetsvoorstel ook gevolgen op langere termijn. De minimumloonsverhoging leidt, via een hogere AOW, tot een hogere pensioenfranchise. Hierdoor gaan werknemers pas vanaf een hoger inkomen aanvullend pensioen opbouwen. Dat leidt tot een lager aanvullend pensioen voor werknemers op het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, waar op dat moment wel een hogere AOW tegenover staat. Voor pensionering verlaagt dit de pensioenpremie die werknemers afdragen. Dit verhoogt het belastbaar inkomen, maar per saldo houden werknemers meer besteedbaar inkomen over. Voor de huidige generatie werknemers leidt de verhoging van het minimumloon, met daaraan gekoppeld de AOW en de pensioenfranchise dus tot een kleine schuif van de tweede naar de eerste pijler van hun toekomstige pensioenvoorziening. Omdat deze schuif niet optreedt voor huidige gepensioneerden – hun aanvullende pensioenuitkering staat immers al vast – hebben zij meer baat bij de hogere AOW.

Tabel 3 laat zien dat de minimumloonsverhoging in 2024 niet leidt tot een zichtbare verlaging van het aandeel personen en kinderen in armoede ten opzichte van het pad bij de Miljoenennota. Dit komt deels doordat het minimumloon in juli wordt verhoogd, en daardoor dus niet het hele jaareffect zichtbaar is.

Tabel 3: Personen en kinderen in armoede (niet-veel-maar-toereikend budget)

	2023	2024 (Miljoenennota)	2024 (incl. wetsvoorstel)
Personen (% onder armoedegrens)	4,8%	4,8%	4,8%
Kinderen (% onder armoedegrens)	6,2%	5,1%	5,1%

10. Budgettaire effecten

De verhoging van het minimumloon met 1,2% verhoogt de uitgaven in een groot aantal regelingen, voornamelijk op het terrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het totale budgettaire effect bedraagt in de structurele situatie € 857 miljoen per jaar. Hier staat tegenover dat



door het hogere minimumloon en uitkeringen er ook sprake is van hogere inkomsten op de Rijksbe-
groting, bijvoorbeeld via belastingheffing.

Het grootste deel van de uitkeringshoogtes en normen in regelingen van het ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid is gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Via deze koppeling
zorgt een hoger minimumloon voor hogere uitkeringslasten in de volgende regelingen: Participatie-
wetuiteringen (bijstand, Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte
werkloze werknemers (IOAW), Inkomensvoorziening oudere gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen
zelfstandigen (IOAZ), loonkostensubsidie (LKS), Bijstand voor zelfstandigen (Bbz), Aanvullende
inkomensvoorziening ouderen (AIO)), Algemene ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet
(Anw), overbruggingsuitkering (OBR), Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW), Toeslagen-
wet (TW), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), Zelfstandige en
zwanger (ZEZ) en de Compensatie Transitievergoeding bij Langdurige Arbeidsongeschiktheid
(CTVLAO). De inkomensgrenzen in de huur- en zorgtoeslag (BZK resp. VWS) en de afbouwgrens van
het kindgebonden budget (WKB) zijn ook gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. In al deze
regelingen leidt een hoger minimumloon dus tot hogere uitgaven.

De verhoging van het minimumloon heeft daarnaast diverse effecten in de loongerelateerde uitke-
ringsregelingen (uitkeringen uit WW, ZW, WIA, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO),
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), Wet Arbeid en Zorg (WAZO), Wet
invoering extra geboorteverlof (WIEG) en de Wet betaald ouderschapsverlof (WBO)). Ten eerste
stroomt een deel van de toekomstige uitkeringsgerechtigden in deze regelingen in op een hoger
prijsniveau, doordat hun laatstverdiende loon hoger is dan het geval zou zijn zonder minimumloons-
verhoging. Dit geldt voor personen die op of net boven het minimumloon zitten. Ten tweede zorgt de
minimumloonsverhoging voor een hoger maximum dag- en premieloon, waardoor een deel van de
toekomstige uitkeringsgerechtigden op een hoger prijsniveau instroomt. In dit geval gaat het om een
groep hoger in het loongebouw. Ten derde stijgen de uitkeringen van het gehele zittend bestand in de
WW, ZW, WIA, WAO en WAZ mee met het stijgingspercentage van het minimumloon, wat ook leidt tot
hogere uitkeringslasten. Dit derde effect is – in tegenstelling tot de andere effecten – niet structureel,
doordat het zittend bestand op enig moment in de toekomst volledig is uitgestroomd.

Daarnaast is de financiële ondersteuning voor topsporters die wordt verstrekt via het Fonds voor de
Topsporter gebaseerd op het wettelijk minimumloon. Ook is de uitkering voor oorlogsgetroffenen
gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Een stijging van het WML heeft daarmee een directe
impact op de hoogte van de uitkering en indirect door een stijging van het aantal cliënten dat gebruik
kan maken van de uitkering. Dit laatste komt doordat de regeling een inkomsten-aanvullend karakter
heeft. Als het minimumloon harder stijgt dan inkomstenbronnen die worden gekort op het buitenge-
woon pensioen of de uitkeringen op grond van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945
(Wuv), de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo) en de Algemene Oorlogson-
gevallenregeling (AOR), dan kan het voor cliënten gunstiger zijn om zich alsnog aan te melden voor
een oorlogsgetroffene uitkering. De verhoging van het minimumloon leidt dus ook tot hogere
uitgaven op deze twee regelingen.

Tot slot, de verhoging van het minimumloon leidt ook tot extra uitvoeringskosten doordat de
doelgroep voor de toeslagen toeneemt.

Tabel 4: Budgettaire effecten

x € 1 mln. (prijspeil 2023)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.
Verhoging minimumloon 1,2% per 1-7-2024	361	811	814	824	825	838	857
w.v. AOW	188	385	397	410	417	430	517
w.v. Sociale minimumuitkeringen	66	134	138	142	146	149	160
w.v. <i>Macrobudget</i>	35	73	76	79	82	85	103
w.v. Loongerelateerde uitkeringen	111	194	182	174	165	162	83
w.v. Werkgeversregelingen	0	1	1	1	1	1	1
w.v. Toeslagen	-8	91	92	92	92	92	92
w.v. Uitvoeringskosten	3	3	3	3	3	3	3
w.v. Overig	1	2	2	2	2	2	2

De in dit wetsvoorstel geregelde verhoging van het minimumloon is budgettair gedekt middels een
verhoging van de bankenbelasting, een structurele belasting van de inkoop van eigen aandelen gelijk
aan de belasting op het uitkeren van dividend en een structurele verhoging van de hoogste tarieven in



box 2 en box 3 met 2 procentpunt. Dit is conform het amendement Van der Lee c.s..²³

11. Regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) en de administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De verhoging van het minimumloon levert geen extra inhoudelijke nalevingskosten of administratieve lasten op, aangezien de bijzondere verhoging per 1 juli 2024 tegelijkertijd wordt doorgevoerd met de reguliere indexatie. De systematiek wijzigt dus niet voor werkgevers en uitvoerders.

Het college van ATR heeft besloten het dossier niet te selecteren voor een formeel advies. De reden is dat het dossier geen structurele gevolgen voor de regeldruk heeft.

Een MKB-toets houdt in dat ondernemers in het midden- en kleinbedrijf worden geraadpleegd over de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. Onder het midden- en kleinbedrijf wordt verstaan alle ondernemingen met minder dan 250 werknemers. Een MKB-toets kan worden uitgevoerd in de vorm van een panelgesprek met individuele ondernemers als getwijfeld wordt aan de werkbaarheid of uitvoerbaarheid voor deze ondernemers. Aangezien de generieke verhoging tegelijkertijd plaats vindt met het reguliere indexatiemoment, is er geen impact op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Hierdoor is het niet nodig een MKB-toets uit te voeren.

12. Uitvoering

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) hebben aangegeven dat zij het niet noodzakelijk vinden om een uitvoeringstoets uit te voeren.

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) geeft aan dat het onderhavige wetsvoorstel voor UWV uitvoerbaar is. Het voorstel heeft gevolgen voor onder meer de uitkeringen die UWV verstrekt. De beoogde datum van inwerkingtreding, 1 juli 2024, is haalbaar mits UWV uiterlijk 1 maart 2024 een implementatieverzoek ontvangt met betrekking tot de verhoging van het wettelijk minimumloon en de daarop gebaseerde rekenregels van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met eventuele wijzigingen na 1 maart kan UWV geen rekening houden.

De Belastingdienst en de Dienst Toeslagen hebben een analyse uitgevoerd op de aangenomen amendementen op het Belastingplan en de SZW-begroting.²⁴ Uit deze analyse blijkt dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is. Zoals gewoonlijk zullen de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen op het bredere amendement Van der Lee c.s. uitvoeringstoetsen opstellen.

13. Evaluatie

De Wml schrijft voor dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten minste elke vier jaar na gaat of er omstandigheden aanwezig zijn die een bijzondere wijziging wenselijk maken van de hoogte van het minimumloon.²⁵ Dit gebeurt middels een vierjaarlijkse evaluatie van het wettelijk minimumloon.

De laatste periodieke evaluatie uit 2020 betrof een feitelijke analyse van of en in hoeverre het minimumloon gelijke tred houdt met ontwikkeling van het gemiddelde contractloon.²⁶ De eerstvolgende evaluatie wordt eind 2023 afgerond.

Het Centraal Planbureau heeft het voornemen om de effecten van verhoging van het minimumloon in Nederland te onderzoeken. Concreet is het CPB van plan om empirisch onderzoek te doen naar de effecten van de bijzondere verhoging van het minimumloon op 1 januari 2023 en naar de invoering van het minimumuurloon per 1 januari 2024. Publicatie van de bevindingen over effecten op de korte termijn is naar verwachting op z'n vroegst in 2025 aan de orde. Bevindingen over effecten op de lange(re) termijn komen naar verwachting gereed tussen 2027 en 2029.

Het doel van dit wetsvoorstel is het vergroten van de bestaanszekerheid van werknemers aan de basis van het loongebouw en van uitkeringsontvangers.

Verhoging van het minimumloon is een doeltreffend instrument omdat dit direct het brutoloon van

²³ Kamerstukken 36 418, nr. 11

²⁴ Kamerstukken Eerste Kamer 36 418, B.

²⁵ Zie artikel 14, dertiende lid van de Wml.

²⁶ Kamerstukken 29 544, nr. 968.

minimumloonverdieners en de hoogte van diverse uitkeringen (sociaal minimum, AOW en werknemersregelingen) verhoogt en daarmee direct het inkomen van de betrokken personen verbetert. Dit verhoogt het besteedbaar inkomen van deze groepen.

Verhoging van het minimumloon is eveneens een doelmatig instrument. Werknemers aan de basis van het loongebouw en uitkeringsontvanger kunnen weliswaar ook op andere manieren worden bereikt, maar deze alternatieven kennen ook nadelen. Zo zou het uitsluitend verhogen van socialemimumuitkeringen, los van het minimumloon, de stap naar werk minder aantrekkelijk maken. En het verhogen van toeslagen zou het inkomen van werknemers en uitkeringsontvangers verhogen op een manier die door hen als minder zeker wordt ervaren dan een verhoging van het loon resp. de uitkering.

14. Ontvangen commentaren en adviezen

Verhoging van het minimumloon raakt zowel werknemers als werkgevers. Daarom is aan vakbonden en aan werkgeversorganisaties een reactie gevraagd over de voorgenomen verhoging van het minimumloon.

Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) geeft als reactie: 'FNV is voorstander van het verder verhogen van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. De voorgestelde verhoging van 1,2% ziet de FNV dan ook als een kleine stap in de richting van een toereikend minimumloon op het niveau van 60% van het mediane fulltime loon. De afgelopen decennia is het minimumloon verlaagd en verschillende keren bevroren geweest en is het minimumloon niet alleen achtergebleven bij de ontwikkeling van de gemiddelde lonen in Nederland, maar ook bij de gestegen arbeidsproductiviteit waardoor de loonkosten op minimumloonniveau relatief steeds lager zijn geworden. De FNV roept de politiek op om het minimumloon in 2024 verder te verhogen naar 16 euro per uur zodat werknemers met een minimumloon en uitkeringsgerechtigden weer op een eerlijke manier mee gaan delen in de enorme welvaart die er in Nederland is.'

Het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) 'ondersteunt het voorstel voor de extra verhoging van het WML met 1,2%. De verhoging van het minimumloon per 1 januari 2023 heeft huishoudens gecompenseerd voor de hoge inflatie, maar is niet voldoende om het reële minimumloon te laten stijgen. Het reële minimumloon stijgt al jaren nauwelijks en blijft ook achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product en lonen.'

Het CNV vindt de groei van het minimumloon 'een goede impuls voor de maatschappij en economie. Werknemers met het minimumloon verdienen meer en geven ook meer uit aan consumptie. Nederland is, volgens het CBS, in een lichte recessie beland. De reden voor deze achteruitgang is onder andere de afname van huishoudelijke consumptie.'

De Vakcentrale voor Professionals (VCP) kan 'de verhoging steunen, maar benadrukt dat voor middeninkomens dit geen hulp is en naar alle waarschijnlijkheid de marginale druk gaat verhogen. Op termijn is het van belang dat het minimumloon omhoog gaat naar een niveau dat inkomensondersteuning afgebouwd kan worden en de marginale druk echt serieus omlaag gaat voor alle middeninkomens, juist ook bovenmodaal.'

Bij onderhavige verhoging vindt VCP het 'onduidelijk wat het effect zal zijn voor middeninkomens waar de gehele motie en amendement zich ook op richten. Er is geen onderbouwing van hoe deze de middeninkomens zou helpen, en de VCP waarschuwt voor extra marginale druk effecten. Het zou verstandig zijn dat het kabinet dat in beeld brengt en daar flankerend beleid op voert bij deze extra verhoging van het wettelijk minimumloon.'

VNO-NCW en MKB Nederland geven het volgende aan: 'De voorgestelde bijzondere verhoging van het WML van 1,2% per 1 juli a.s. betekent weer een extra loonkosten-stijging, nadat er al een bijzondere verhoging in 2023 heeft plaatsgevonden en per 1 januari 2024 het minimumuurloon wordt geïntroduceerd. In ruim een jaar tijd stijgt het WML (inclusief reguliere indexaties) dan tussen de ruim 18 en 31%! Dat is nog exclusief de reguliere indexatie per 1 juli 2024. De beoogde koopkracht-ondersteuning komt daarmee derhalve voor rekening van het bedrijfsleven. Een lastenverzwaring die (bedrijfs)economische resultaten – verder – onder druk zet en ten koste kan gaan van werkgelegenheid aan de basis van de arbeidsmarkt. De beoogde koopkracht-ondersteuning kan wat VNO-NCW/MKB-Nederland betreft beter gevonden in vermindering van belasting en premiedruk, dan hoeven de lasten voor werkgevers niet omhoog, houden werknemers netto meer over en wordt gaan werken of meer uren werken ook meer lonend.'

Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) geeft als reactie: 'Het is voor LTO Nederland belangrijk dat werken loont en dat mensen erop vooruitgaan als ze meer gaan werken. Een verhoging van het minimumloon klinkt sympathiek, maar zal geen oplossing zijn voor de penibele situatie van



veel mensen. Het zou beter zijn als wordt gekeken naar de lasten op arbeid. Op die manier neemt het direct besteedbaar inkomen van werknemers toe en kunnen zij hun situatie verbeteren.'

LTO wijst er op dat de invoering van het minimumuurloon per 1 januari 2024 neerkomt op een verhoging van 5,6% in sectoren waar 38 uur de standaard is en van 11,1% in sectoren waar 40 uur wordt gewerkt. En dat het minimumloon per 1 januari 2023 reeds bijzonder is verhoogd en daarnaast regulier wordt geïndexeerd. LTO: 'Deze verhogingen werken direct door in de werkgeverslasten. Daarbovenop komt ook nog eens de afschaffing van het lageinkomensvoordeel (LIV) per 2025. Ook die maatregel zal een kosten opdrijvend effect hebben. LTO Nederland kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de impact hiervan op met name de kleine werkgevers in zijn geheel onderbelicht blijft. Voor ondernemers in de grensstreken zorgen deze kostenopladings voor een verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van de buurlanden. De prijsvorming van bijvoorbeeld groente en fruit leent zich er op dit moment niet voor om de hogere werkgeverslasten één op één door te berekenen. LTO Nederland roept op om deze extra verhoging niet door te laten gaan. We willen inzetten op het verkleinen van de lasten op arbeid. Indien het kabinet toch besluit om het minimumloon te verhogen, dan vragen wij om een gedegen analyse van de situatie van kleinere werkgevers in relatie tot deze verhoging.'

Het kabinet ziet in de reacties van sociale partners geen aanleiding om de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel te wijzigen.

Artikelsgewijs

Artikel I

Het voorgestelde artikel 14a van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) stelt aanvullende regels voor de herziening van het minimumloon met ingang van 1 juli 2024. Deze regels zijn in aanvulling op de bestaande bepalingen van artikel 14 van de Wml inzake de halfjaarlijkse indexering van het minimumloon, en zien enkel op de herziening van het minimumloon per 1 juli 2024.

In artikel 14, eerste tot en met vierde lid, van de Wml, wordt de herziening van het minimumloon door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geregeld. Voor de aanpassing van het minimumloon wordt aangesloten bij het gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen in de marktsector, de gepremieerde en gesubsidieerde sector en bij de overheid, zoals dat door het Centraal Planbureau (CPB) wordt berekend.

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 14a van de Wml bepaalt dat het percentage dat volgt uit de berekening van het CPB wordt verhoogd met 1,2 procentpunt. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 14a van de Wml bepaalt dat het minimumloon (het referentiemaandloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder b) eerst wordt verhoogd conform artikel 14a, eerste lid, van de Wml, alvorens: 1) het bedrag wordt afgerond conform artikel 14, negende lid, van de Wml, 2) het wordt omgerekend naar het wettelijk minimumuurloon conform artikel 14, tiende lid, van de Wml, en 3) het herziene minimumloon in de plaats treedt van de bedragen, genoemd in artikel 8, eerste lid, van de Wml, conform artikel 14, elfde lid, van de Wml. Bij de herziening van het minimumloon met ingang van 1 juli 2024 zullen aldus de bepalingen van artikel 14 en 14a van de Wml in acht moeten worden genomen. Na deze herziening kan artikel 14a komen te vervallen, omdat het zich niet leent voor herhaalde toepassing. Het derde lid van het voorgestelde artikel 14a van de Wml regelt dit, en bepaalt dat artikel 14a van de Wml met ingang van 1 juli 2026 vervalt. Zo is de bijzondere verhoging van het minimumloon met ingang van 1 juli 2024 tot twee jaar na dato te herleiden in de Wml.

Artikel II

De beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wetswijziging is per 1 juli 2024. De plaatsing van deze wet in het Staatsblad is beoogd op uiterlijk 15 april 2024, zodat de uitvoering tijdig de systemen kan aanpassen aan de nieuwe geldende minimumloonbedragen. Deze beoogde data zijn in lijn met Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,