

Vergaderjaar 2019–2020

35 335

Voorstel van wet van het lid Gijs van Dijk tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon en enige andere wijzigingen (Wet invoering minimumuurloon)

Nr. 4

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. 20 februari 2020 [W12.19.0368/III] en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 1 mei 2020, 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 15 november 2019 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Gijs van Dijk houdende wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon en enige andere wijzigingen (Wet invoering minimumuurloon), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een uniform wettelijk minimumuurloon. Daarmee wordt beoogd om te komen tot een eerlijker en transparanter minimumloon, onafhankelijk van het normale aantal uren dat in een sector als voltijd geldt. Het uniform wettelijk minimumuurloon wordt gebaseerd op een 36-urige werkweek. De hoogte van het minimumuurloon wordt in het voorstel zodanig bepaald dat dit in de praktijk in veel gevallen feitelijk tot een verhoging van het minimumloon zal leiden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de gedachte dat een eenduidig wettelijk minimumuurloon gewenst is. Zij maakt echter opmerkingen over de financiële gevolgen en de noodzaak van de gemaakte keuze voor het bepalen van de hoogte van het wettelijk minimumuurloon. Daarnaast plaatst zij kanttekeningen bij het voorstel om de huidige systematiek van het minimumloon in stand te houden voor de berekening van het netto sociaal minimum. Tevens maakt zij opmerkingen bij de wijze waarop het wetsvoorstel is voorbereid. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van zowel het wetsvoorstel als de toelichting.

De initiatiefnemer heeft kennisgenomen van het advies van de Raad van State en dankt de Afdeling advisering voor het snelle advies. Naar aanleiding van het advies heeft de initiatiefnemer redenen gezien wijzigingen aan te brengen. Deze zijn verwerkt in het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting, die gelijktijdig met dit stuk zijn uitgebracht.

Verder heeft de initiatiefnemer naar aanleiding van dit advies werkgevers en werknemers verenigd in de Stichting van de Arbeid gevraagd met een advies over dit initiatiefwetsvoorstel te komen. Bovendien heeft de initiatiefnemer het Centraal Planbureau gevraagd om de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor werkgevers door te rekenen.

1. Inleiding en inhoud van het wetsvoorstel

a. Inleiding

Sinds 1969 kent Nederland een wettelijk minimumloon dat dient te voorzien in een sociaal aanvaardbaar bestaan. 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.¹

Het minimummaandloon en het minimumweekloon zijn gebaseerd op de normale arbeidsduur in de betreffende sector. Deze wordt vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten. De normale arbeidsduur varieert tussen 36 uur en 40 uur per week. Sectoren kunnen daar ook tussenin zitten.² Dit heeft tot gevolg dat hetgeen iemand per uur minimaal verdient mede afhankelijk is van de sector waarin iemand werkzaam is. Hierdoor is het minimumloon per uur afhankelijk van de sector waar men werkt: bij een normale arbeidsduur van 36 uur is het minimumloon per uur € 10,49, bij een normale arbeidsduur van 40 uur is dat € 9,44.³ Bij de invoering van het wettelijk minimumloon speelde dit verschijnsel nog niet omdat destijds de 40-urige werkweek vrijwel algemeen de standaard was.

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 wat een maatschappelijk aanvaardbare financiële tegenprestatie voor werk is. Deze wet voorziet immers in wettelijke normen voor de (minimale) beloning voor werknemers en veranderingen op de arbeidsmarkt leiden tot aanscherpingen en aanpassingen van de wet. De discussies rondom mogelijke aanpassingen van het wettelijk minimumloon gaan enerzijds over de methode waarop het minimumloon bepaald wordt en de systematiek en anderzijds over de hoogte van het minimumloon. Deze twee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

b. Inhoud van het wetsvoorstel

De initiatiefnemer stelt een uniform minimumuurloon voor omdat hij van oordeel is dat iedereen voor ieder gewerkt uur recht heeft op dezelfde minimumbeloning.⁴ Als hoogte van het minimumuurloon wordt voorgesteld een bedrag van € 10,49.

¹ Vergelijk artikel 8, eerste lid, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

² Zie voor een overzicht de factsheet «normale arbeidsduur» van de Stichting normering arbeid, te vinden via www.normeringarbeid.nl.

³ Hierbij is uitgegaan van het wettelijk minimumloon per maand op 1 juli 2019, en teruggerekend naar een uurloon.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

De initiatiefnemer baseert dit minimumuurloon op een werkweek van 36 uur.

Het voorgestelde minimumuurloon dient drie doelstellingen. Ten eerste beoogt de initiatiefnemer een harmonisatie die bij zou moeten dragen aan de eenduidigheid en helderheid bij de toepassing van het minimumloon in de praktijk.

Ten tweede beoogt de initiatiefnemer de verhoging van het minimumloon. Dit is naar zijn oordeel wenselijk, nu, zo stelt de toelichting, volgens het Sociaal Cultureel Planbureau in 2014 bijna 320.000 werkenden onder de armoedegrens hebben geleefd en het aandeel van armen onder de werkenden sinds 1990 gestaag was gegroeid.⁵ Ten derde wordt de verdeling tussen werk en privé beter door het minimumuurloon te baseren op een werkweek van 36 uur, aldus de toelichting.⁶ Werknemers zullen immers in 36 uur tenminste het minimumloon verdienen en daarmee ruimte creëren voor zorg voor familie of naasten.

In de sociale zekerheid zijn verschillende uitkeringen gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Dat betreft onder andere de Participatiewet en de Algemene Ouderdomswet. De initiatiefnemer stelt voor om voor deze uitkeringen de koppeling aan het huidige minimummaandloon te handhaven.

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het wetsvoorstel.

2. Hoogte van het minimumuurloon

a. Financiële gevolgen

De initiatiefnemer stelt voor het minimumuurloon te enten op een 36-urige werkweek. Hierdoor wordt het minimumloon per uur voor iemand waarvoor een langere normale arbeidsduur dan 36 uur geldt, hoger.

Deze financiële gevolgen zullen moeten worden gedragen door de werkgever. De initiatiefnemer gaat in op de mogelijke werkgelegenheidseffecten, maar geeft geen inzicht in de omvang en impact van de financiële gevolgen van het voorstel.

De Afdeling acht het aangewezen dat de toelichting inzicht verschaft in deze financiële gevolgen om een belangafweging te kunnen maken tussen de voor- en nadelen voor werknemers en werkgevers, in samenhang met de wens om de handhavingsproblematiek op te lossen.

Tevens maakt de toelichting onvoldoende duidelijk waarom niet is gekozen voor een aanpak waarbij de financiële gevolgen van het voorstel zo beperkt mogelijk blijven. Voor een meer neutrale berekening van de hoogte van het minimumuurloon, zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgegaan van een gewogen gemiddelde arbeidsduur.⁷ Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de keuze om voor het bepalen van de hoogte van het minimumuurloon uit te gaan van een werkweek van 36 uur en de noodzaak van verhoging van het wettelijk minimumuurloon onvoldoende dragend gemotiveerd.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

⁷ Zo is in 2017 een (niet doorgezet) regeringswetsvoorstel in internetconsultatie geweest dat voorzag in een minimumuurloon gebaseerd op een normale arbeidsduur van 37,4 uur per week. De 37,4 uur was gebaseerd op de gewogen gemiddelde arbeidsduur van 57 cao's waarin in 2014 de laagste loonschaal op wml-niveau lag (https://www.internetconsultatie.nl/wet_minimumuurloon/details).

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

Door het minimumloon op een 36-urige werkweek te enten zal het loon voor veel werknemers die het minimumloon verdienen, flink stijgen. Dit is, volgens de initiatiefnemer, belangrijk omdat deze groep werknemers vaak op de rand van de armoede leeft en een stijging van hun inkomen een gunstig effect kan hebben om deze mensen uit de armoede te helpen. Daartegenover staat dat de loonkosten voor werkgevers, in de sectoren waar sprake is van werknemers die het minimumloon verdienen en een werkweek van meer dan 36 uur hebben, zullen stijgen. De initiatiefnemer is zich daarvan bewust, maar is van mening dat een stijging van het inkomen verantwoord is.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling heeft de initiatiefnemer het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven van de invoering van een minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek te onderzoeken.⁸

Het CPB concludeert dat het invoeren van één minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek leidt tot een verhoging van het minimumloon met gemiddeld 3,6%. Voor een aantal cao's met een normale arbeidsduur van 40 uur (bijvoorbeeld de bouw, uitzendsector en het primair onderwijs) betekent dit een minimumloonsverhoging van ongeveer 11%. Uitgaande van een gemiddelde loonsverhoging van 3,6% en de varianten uit Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid⁹, leidt dit tot een loonkostenverhoging van 140 mln. euro.¹⁰ De invoering van een minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek heeft vrijwel geen effect op de overheidsuitgaven.¹¹ Ook het effect op de werkgelegenheid is verwaarloosbaar klein.

Het CPB heeft vervolgens aan de hand van de administratieve microdata van het CBS een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Het effect op de totale loonkosten heeft op basis hiervan een ondergrens van 50 mln. euro en een bovengrens van 220 mln. euro. Het CPB beschouwt de macroschatting van 140 mln. euro daarom als een plausibele middenschatting.

Wat betreft de keuze van de initiatiefnemer op het minimumuurloon te baseren op 36 uur en niet, zoals in het (niet doorgezette regeringswetsvoorstel), op het gewogen gemiddelde arbeidsduur van 37,4 uur te zetten, is dat het niet uit te leggen is om werknemers, die een arbeidsduur van 36 uur hebben, een lager minimumloon te geven. Immers als het minimumuurloon op het gewogen gemiddelde arbeidsduur van 37,4 uur wordt gebaseerd, gaat het minimumloon voor bijvoorbeeld werknemers die in de sociale werkvoorziening werken omlaag.

Dit kwam ook naar voren bij de internetconsultatie van het eerdere regeringswetsvoorstel. Vakbonden FNV, VCP en CNV waren zeer duidelijk in hun reactie op dit regeringswetsvoorstel. Zij uiten in hun reactie hun zorgen over de nadelige inkomenseffecten voor werknemers die op basis van een 36-urige werkweek het minimumloon verdienen. Als voorbeeld worden kwetsbare werknemers uit de cao sociale werkvoorziening aangehaald die door uniformering naar 37,4 uur er (in 2017) zo'n € 60 per maand op achteruit zouden gaan. Het CNV spreekt zelfs uit dat het

⁸ CPB (2020) Doorrekening minimum-uurloon, voor de PvdA, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau.

⁹ CPB, 2020. Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau.

¹⁰ Een 5% minimumloonsverhoging leidt tot een totale loonkostenmutatie ongeveer 200 mln. euro. Dit houdt niet rekening met mogelijke overloop of werkgelegenheidseffecten.

¹¹ Indien dit niet direct gekoppeld is aan sociale uitkeringen of de LIV regeling.

«onacceptabel [is] wanneer deze kwetsbare groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt negatieve financiële gevolgen ervaart door deze wijziging».¹²

Tevens heeft het baseren van het minimumuurloon op 36 uur een bijkomende positief effect bij het vergroten van de werk- en privébalans voor een grote groep werknemers. Werknemers die op dit moment het minimumuurloon verdienen op basis van een 40-urige werkweek hebben vaak niet de financiële mogelijkheden om minder te kunnen werken. Immers als zij bijvoorbeeld 4x9 uur zouden willen werken, verdienen zij minder dan het minimumloon. Wanneer het minimumuurloon op een 36-urige werkweek wordt gebaseerd, komt er ruimte voor deze werknemers om de keuze te maken om minder uur te gaan werken zonder dat dat gevolgen heeft voor het inkomen. Hiermee kan de werk en privébalans van een groep werknemers die een inkomen heeft rond het minimumloon worden verbeterd.

Omdat de keuze voor gewogen gemiddelde arbeidsduur nadelige inkomenseffecten van kwetsbare groepen werknemers heeft en het minimumloon te enten op een 36-urige werkweek een positief effect heeft op de werk- en privébalans bij een groep werknemers die het minimumloon verdient, heeft de initiatiefnemer gekozen voor een minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek.

b. Noodzaak

*De verhoging van het wettelijk minimumuurloon bij een langere normale arbeidsduur dan 36 uur acht de initiatiefnemer gerechtvaardigd, omdat het wenselijk is dat alle werkenden zeker kunnen zijn van een sociaal aanvaardbaar bestaan. Tevens wijst de initiatiefnemer erop dat een steeds groter gedeelte van de werkenden onder de armoedegrens verkeert, terwijl dat deel gestaag groeit.*¹³

De Afdeling merkt op dat de verwijzing in de toelichting naar een steeds groter gedeelte van de werkenden dat onder de armoedegrens verkeert onvoldoende grondslag biedt voor de nu voorgestelde keuze. De oorzaken van de toename van werkenden die in armoede leven lijken immers juist buiten het bereik van het wettelijk minimum(uur)loon te spelen. In het bijzonder mensen die in deeltijd of niet gedurende het gehele jaar werken, of (deels) als zelfstandige werkzaamheden verrichten, komen onder de armoedegrens.¹⁴ De voorgestelde wijziging heeft voor zelfstandigen en voor mensen waarvoor het minimumuurloon is afgeleid van een normale arbeidsduur van 36 uur per week niet of nauwelijks effect.

Voorts merkt de Afdeling op dat onlangs een evaluatie van het wettelijk minimumloon heeft plaatsgevonden,¹⁵ om vast te stellen of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag nog toereikend is. Uit de Kamerbrief bij deze evaluatie volgt de conclusie dat geen factoren naar voren zijn gekomen die een bijzondere aanpassing van het wettelijk minimumloon wenselijk maken. Het wettelijk minimumloon heeft volgens de evaluatie de cao-contractloonontwikkeling bijgehouden en de feitelijke loonontwikkeling overstegen. Daarnaast is de koopkracht van werkenden met een minimumloon in de periode 2011–2018 toegenomen. De inkomensongelijkheid is niet duidelijk toe- of afgenomen. Ook is internati-

¹² Reactie CNV internetconsultatie Wet minimumuurloon. Zie: https://www.internetconsultatie.nl/wet_minimumuurloon/reactie/c57187de-453d-471f-87a0-20f403d9bd2c.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, hoofdstuk 1.

¹⁴ Zie in dit verband SER, Als werk weinig oplevert, Den Haag 2018, p. 25 e.v.

¹⁵ Rapport Evaluatie wettelijk minimumloon 2011–2018, Kamerstukken 2019/20, 29 544, nr. 968.

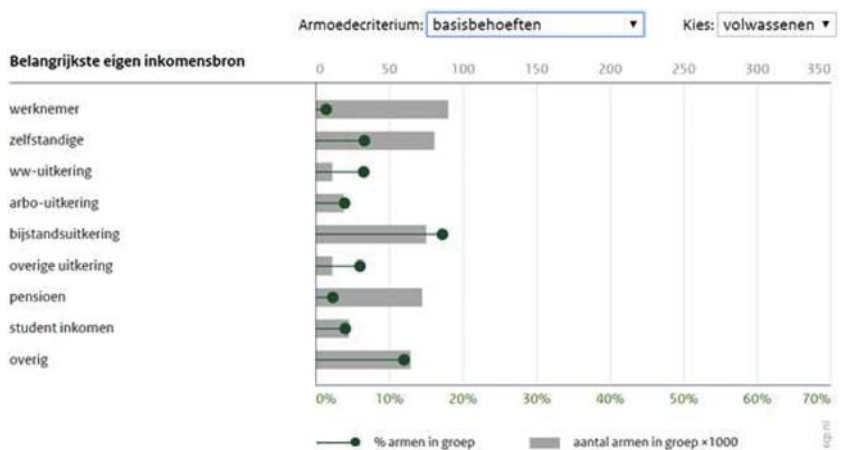
onaal gezien de positie van het Nederlandse minimumloon nagenoeg onveranderd gebleven. De conclusie van deze evaluatie is dan ook dat deze indicatoren geen aanleiding geven tot bijstelling van het wettelijk minimumloon.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de noodzaak van verhoging van het wettelijk minimumuurloon onvoldoende dragend gemotiveerd. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

De initiatiefnemer is het met de Afdeling eens dat armoede breed in de samenleving speelt en dat dit betrekking heeft op werknemers, uitkeringsgerechtigden, zelfstandigen en gepensioneerden. Dit initiatiefwetsvoorstel, waarbij er sprake is van een minimumuurloon op basis van een normale arbeidsduur van 36 uur, heeft inderdaad weinig effect voor de groep mensen in armoede die niet werkzaam is. Dit omdat het referentiemaandloon, waaraan de bijstandsuitkering, AOW en andere sociale zekerheidsuitkering gekoppeld zijn, niet wordt verhoogd. Om deze groepen te helpen zijn andere maatregelen noodzakelijk, zoals het verhogen van de uitkeringen. Dit valt echter buiten de scope van dit wetsvoorstel. Daarbovenop heeft armoede onder werkenden vele oorzaken, zoals de contractvorm of het hebben van een financiële buffer. De verhoging van het minimumuurloon is daarbij een onderdeel van de oplossing tot bestrijding van de armoede.

Echter als wordt gekeken naar de absolute aantallen van mensen die in armoede leven, is te zien dat werknemers een zeer grote groep vormen die in armoede leven. Als wordt gekeken naar het armoedecriterium «basisbehoeften» is te zien dat er in 2019 9000 meer armen onder werknemers dan onder bijstandsgerechtigden waren (zie figuur 1). Er zijn daarmee 11% meer werknemers dan bijstandsgerechtigden die een inkomen hebben onder het basisbehoeftenbudget. Dit initiatiefwetsvoorstel realiseert voor een deel van de werknemers een verhoging van het minimumloon. Hierdoor ontvangt deze groep werknemers, die nu in armoede leeft, een hoger inkomen. Dit hogere inkomen kan er dan toe leiden dat deze groep ook uit de armoede kan komen. Immers voor deze groep gaat het minimumloon omhoog waardoor zij meer te besteden hebben.

Figuur 1 Bijstandsgerechtigden grootste kans op armoede



Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek '17), SCP-bewerking

Daarnaast geeft de Afdeling aan dat het juist deeltijders zijn die in armoede leven en dat dit, volgens de Afdeling, wetsvoorstel nauwelijks effect heeft voor werknemers met een normale arbeidsduur van 36 uur.

Deze constatering is juist. Echter deze groep is fors kleiner dan de groep werknemers die een werkweek van meer dan 36 uur hebben. Om de groep werknemers met een 36-urige werkweek te ondersteunen, zijn andere maatregelen nodig. Echter hiermee slaat de Afdeling een zeer grote groep werknemers over die het minimumloon verdienen op basis van een normale arbeidsduur van meer dan 36 uur. Het overgrote deel van de werknemers die het minimumloon verdienen, werken in sectoren waar de normale arbeidsduur meer dan 36 uur is. Vaak hebben deze werknemers een flexibel dienstverband en werken bovendien niet voltijds. Juist de sectoren met de meest kwetsbare werknemers die snel in de armoede kunnen vallen, zoals uitzendkrachten, schoonmakers, horecamedewerkers en winkelpersoneel, hebben een normale arbeidsduur van meer dan 36 uur. Deze werkenden armen hebben dus allemaal baat bij de invoering van een minimumuurloon. Als voorbeeld, een werknemer met een normale arbeidsduur van 40 uur krijgt na invoering van dit initiatiefwetsvoorstel een uurloon dat 11% hoger ligt. Dit betekent dat een werknemer minder hoeft te werken om een toereikend loon te verdienen. Daarmee stijgt het inkomen van deze groep en wordt wel degelijk het armoedeprobleem onder deze groep aangepakt.

Als laatste geeft de Afdeling aan dat een verhoging van het minimumuurloon geen effect heeft op de armoede onder zelfstandigen. Dit is niet geheel juist. In het Verenigd Koninkrijk is onderzoek gedaan naar het effect van een minimumloonverhoging op de tarieven van zelfstandigen.¹⁶ Dit onderzoek laat zien dat een hogere minimumloon zorgt voor beter beloning van zelfstandigen met een laag tarief. Natuurlijk is dit niet de oplossing voor het oplossen van het armoede probleem onder zelfstandigen, daarvoor zijn andere maatregelen nodig, maar het verhogen van het minimumloon kan een positief effect hebben op de beloning van zelfstandigen en dus de armoede onder zelfstandigen aanpakken.

Verder heeft de initiatiefnemer kennisgenomen van de evaluatie van het wettelijk minimumloon en de Kamerbrief hierover.¹⁷ De conclusie van deze evaluatie, dat de koopkracht van werkenden met een minimumloon in de periode 2011–2018 is toegenomen, is correct. Echter er wordt in deze evaluatie maar naar een zeer korte periode in de ontwikkeling van het minimumloon gekeken. De analyse in de evaluatie neemt als startpunt het jaar 2011 en dat is in het dieptepunt van de financiële crisis. In diezelfde financiële crisis was er, zoals in de evaluatie ook wordt aangegeven, sprake van een negatieve gemiddelde incidentele loonontwikkeling. Dit is echter een bijzonder omstandigheid dat niet vaak heeft plaatsgevonden.

Als wordt gekeken naar de incidentele loonontwikkeling is deze, sinds de invoering van het minimumloon, fors geweest. Hierdoor is het minimumloon relatief sterk gedaald ten opzichte van de gemiddelde lonen. Daarbovenop heeft de overheid het minimumloon meerdere keren bevroren waardoor deze nu een lagere koopkracht biedt dan in de jaren 80.

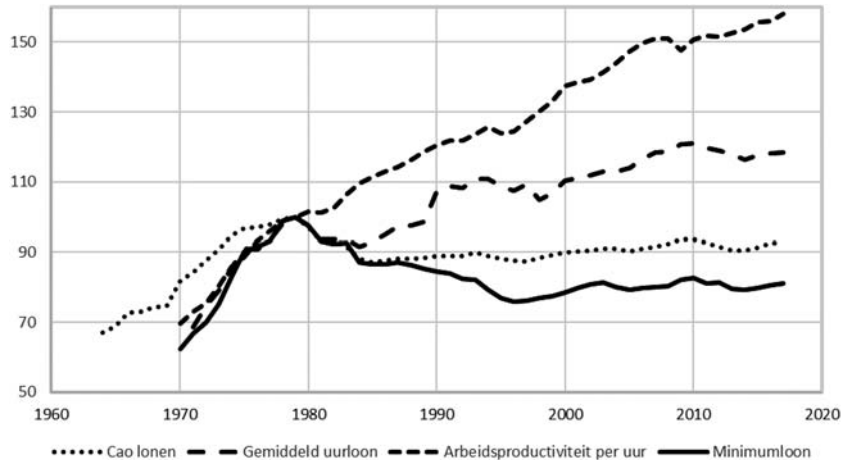
Doordat er in de evaluatie alleen gekeken is naar de ontwikkeling van het minimumloon in een zeer korte periode, er niet gekeken is naar de langere termijn en eerdere bevroeringen van het minimumloon niet zijn meegenomen, wordt een vertekend beeld gegeven van de werkelijkheid. De gemiste loonontwikkeling bij het minimumloon in de afgelopen jaren tellen wel degelijk mee bij de lagere koopkracht voor mensen die het

¹⁶ <https://www.resolutionfoundation.org/comment/is-the-minimum-wage-pushing-people-into-self-employment/>.

¹⁷ Kamerbrief Kabinetsreactie op evaluatie Wettelijk Minimumloon & Evaluatie wettelijk minimumloon 2011–2018.

minimumloon verdienen. In onderstaande grafiek wordt de reële loonontwikkeling van de gemiddelde lonen, cao-lonen, minimumlonen en de arbeidsproductiviteit tegen elkaar afgezet.

Reëel minimumloon, contractlonen en verdiende UURlonen, 1964–2017 (1979=100)



Bron: De Beer, Been, & Salverda, 2017¹

¹ De Beer, P., Been, W., & Salverda, W. (2017). The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors. IAS Working Paper, (May), 89. URL: <https://aias.s3-eu-central-1.amazonaws.com/website/uploads/1499168312532WP-173---de-Beer,-Been,-Salverda.pdf>.

Deze grafiek laat duidelijk zien dat het minimumloon stelselmatig achterblijft bij de gemiddelde lonen en de cao-lonen. De koopkracht van werknemers die het minimumloon verdienen is over de afgelopen jaren dus zeker niet toegenomen. Alleen tijdens de periode vanaf 2010, de periode waarop de evaluatie is gebaseerd, heeft het minimumloon zich op dezelfde manier ontwikkeld als de gemiddelde lonen. De evaluatie gaat, volgens de initiatiefnemer, voorbij aan het feit dat het minimumloon achterblijft bij de gemiddelde loonontwikkeling en cao-loonontwikkeling. Bovendien laat de grafiek ook zien dat de arbeidsproductiviteit sterk is gestegen. Daarmee is er dus ruimte om de lonen sneller te laten stijgen.

Ook wat betreft de inkomensongelijkheid hanteert de evaluatie een te beperkte periode. In de evaluatie wordt gesteld dat de inkomensongelijkheid stabiel is gebleven. Dit klopt echter niet. Als wordt gekeken naar de maatstaven voor inkomensongelijkheid, de Gini- en Theil- coëfficiënt, dan is zichtbaar dat deze beide in de periode 2011–2018 zijn gestegen. Respectievelijk met 1,7% en 2,7%. Dit zijn significante stijgingen. Bovendien als er, opnieuw, wordt gekeken over een langere periode is zichtbaar dat dat sinds 2000 de Gini coëfficiënt met 20% is gestegen en de Theilcoëfficiënt met 68%. De ongelijkheid is dus flink toegenomen.

De initiatiefnemer laat hiermee zien dat op de langere termijn de koopkracht van werknemers die het minimumloon verdienen niet volledig is meegestegen met de cao-contractlonen. Ook is de inkomensongelijkheid, als wordt gekeken over een langere periode, toegenomen. Een verhoging van het minimumloon is, volgens de initiatiefnemer, op basis van de toenemende armoede onder werknemers, de achterblijvende koopkracht en toegenomen inkomensongelijkheid, gerechtvaardigd.

3. Koppeling minimumloon met de sociale zekerheidsuitkeringen

De hoogte van het netto sociaal minimum (waaraan de bijstandsuitkeringen, de AOW en andere afgeleide wetten zijn gerelateerd) volgt het wettelijk minimumloon.¹⁸ Deze koppeling bestaat sinds 1 januari 1980, na inwerkingtreding van de Wet aanpassingsmechanismen.¹⁹ Halfjaarlijks wordt het wettelijk minimumloon geïndexeerd aan de hand van de ontwikkeling van de cao-lonen.

De initiatiefnemer stelt voor om de huidige koppeling met het minimumloon in stand te houden en niet aan te passen aan het voorgestelde wettelijk minimumuurloon.

De Afdeling begrijpt deze keuze, maar merkt op dat als gevolg hiervan sprake is van twee minimumlonen per maand. Eén die van belang is om daarvan de uitkeringen af te leiden en één die daadwerkelijk weergeeft op welk minimumloon een werknemer recht heeft bij een voltijds dienstverband. Betrokkenen kunnen ook in situaties te maken krijgen met beide minimumlonen. Zo kan het zijn dat een betrokkene een WW-uitkering krijgt op basis van het verdiende wettelijk minimumuurloon, en tegelijkertijd een toeslag op grond van de Toeslagenwet die gebaseerd is op het referentieminimumloon.²⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de effecten van het voorstel op dit punt.

De intentie van dit wetsvoorstel is om het huidige stelsel van de koppeling van het netto sociaal minimum aan het minimumloon in stand te houden. In de huidige Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, artikel 8, eerste lid, onder a, wordt het maandbedrag gebruikt als referentiemaandloon voor sociale zekerheidsuitkeringen. Dit betekent dat de bijstandsuitkering, de AOW en andere afgeleide wetten gerelateerd zijn aan het minimumloon per maand. Deze koppeling wordt niet gewijzigd door dit wetsvoorstel. Het referentiemaandloon blijft met dit wetsvoorstel onveranderd.

Ter verduidelijking, op dit moment bestaan er verschillende minimumuurlonen (op basis van een 36-, 38- en 40-urige werkweek). Al deze minimumuurlonen komen tot één minimumloon per maand, per 1 januari 2010 is dit voor alle werknemers € 1.653,60. Dit wetsvoorstel beoogt dat er één minimumuurloon, op basis van het huidige minimumuurloon van een 36-urige werkweek, komt. Het klopt, zoals de Afdeling stelt, dat er een koppeling tussen het wettelijk minimumloon en sociale zekerheidsuitkeringen bestaat en er daardoor twee «types maandloon» ontstaan. Echter volgens de initiatiefnemer valt het te betwisten of hier sprake is van «twee minimumlonen». Het uurloon is opgenomen met als doel het recht op minimumloon voor verrichte arbeid te verzekeren, terwijl het referentiemaandloon opgenomen is voor de koppeling met de sociale zekerheidsuitkeringen (en dus niet als recht op een maandloon). Dit betekent feitelijk dat de groep werknemers die een 40-urige werkweek hebben, door dit initiatiefwetsvoorstel, op maandbasis, meer gaat verdienen dan het referentiemaandloon op basis van het minimumloon. Immers zij komen,

¹⁸ Zo is de AOW voor een alleenstaande AOW-gerechtigde 70% van het nettominimumloon, indien er sprake is van een volledige AOW-opbouw.

¹⁹ Kamerstukken 15900.

²⁰ Een voorbeeld ter verduidelijking. Betrokkene werkt 32 uur en verdient het wettelijk minimumuurloon. Zij wordt vervolgens ontslagen en er ontstaat recht op een WW-uitkering. Gezien haar huishoudsituatie komt zij onder het sociaal minimum, waardoor recht ontstaat op een toeslag tot het bij haar huishoudsituatie behorende sociaal minimum.

op basis van een hoger minimumuurloon, tot een hoger maandloon en zodoende boven het referentiemaandloon uit.

Overigens is, hetgeen de Afdeling stelt, nu ook reeds het geval, immers iemand heeft recht op minimumloon naar evenredigheid op basis van de NAD (wat iemand feitelijk verdient per maand). Ook dan kan het minimumloon per maand een ander bedrag zijn dan het minimummaandloon zoals genoemd in artikel 8 wat als referentiemaandloon wordt gebruikt. Oftewel werknemers, die een werkweek hebben van meer dan 36 uur, kunnen door het wetsvoorstel hierdoor meer gaan verdienen dan het referentiemaandloon. Immers het uurloon van deze werknemers is door dit wetsvoorstel omhoog gegaan. Dat betekent dus ook dat bepaalde uitkeringen die loongerelateerd zijn, zoals bijvoorbeeld de WW-uitkering, logischerwijs ook hoger zijn. Daartegenover staat dat de toeslagen juist zullen dalen, omdat werknemers een hoger inkomen gaan verdienen.

Wat betreft het geschetste voorbeeld, werkende op basis van 32-urig contract met het minimumloon, van de Afdeling merkt initiatiefnemer het volgende op. Op basis van het initiatiefwetsvoorstel is er een minimumuurloon, op basis van een 36-urige werkweek. Dat betekent dat betrokkene sowieso al minder verdient dan het al geldende referentiemaandloon. Na ontslag heeft betrokkene recht op 75% (eerste twee maanden) en daarna 70% van het laatste verdiende inkomen aan WW-uitkering. In de huidige situatie verschilt dit niet veel. Allereerst is het onbekend onder welke cao betrokkene valt en daarmee hoeveel uren werkweek, en dus de hoogte van minimumuurloon van betrokkene is. Uitgaande van een 40-urige werkweek komt betrokkene al fors onder het referentiemaandloon uit. Dus in de huidige situatie zal betrokkene juist lager onder het sociaal minimum terechtkomen dan in het geval bij het initiatiefwetsvoorstel, waarbij er sprake is van een uniform minimumuurloon.

Om een en ander te verduidelijken, en vanwege de uitkomst van de inmiddels ontvangen Uitvoeringstoets van het UWV, zal de initiatiefnemer een gewijzigd voorstel van wet uitbrengen. In het wetsvoorstel wordt artikel 8 gewijzigd. Deze wijziging behelst dat de zinsnede «bij een werkweek met een arbeidsduur van 36 uren» te schrappen. Voor het referentiemaandloon is de arbeidsduur van een werkweek niet relevant, omdat dit om één maandbedrag gaat die in bepaalde gevallen als referentie fungeert voor sociale zekerheidsuitkeringen. Door deze zinsnede te schrappen hoopt de initiatiefnemer meer duidelijkheid te geven over het verschil tussen het minimumuurloon, waar een werknemer recht op heeft, en het referentiemaandloon, waar bepaalde sociale zekerheidsuitkeringen op worden gebaseerd.

4. Sociale partners

In Nederland geldt een stelsel waarbij de sociale partners grotendeels verantwoordelijk zijn voor de arbeidsvoorwaardenvorming.²¹ Vakbonden en werkgeversorganisaties sluiten cao's af waarin afspraken worden neergelegd. De wetgever legt in een dergelijk stelsel enkel de ruimte vast waarin de onderhandelingen tussen partijen kunnen plaatsvinden. Een minimumloon legt een bodem in die onderhandelingen, net zoals een maximumloon dat doet.²² Gelet op de belangen van sociale partners bij de bepaling van het minimumloon en ook gezien de internationale

²¹ Een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling volgt ook uit de ILO-verdrag 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht (Stb. 1950, J 538) en ILO-verdrag 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen Trb. 1979, 79).

²² Zie de geldende WNT-normen in de (semi-)publieke sector.

verplichtingen tot overleg met sociale partners,²³ zou het in de rede hebben gelegen om de sociale partners over voorstellen op dit gebied te consulteren.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met de uitkomsten daarvan.

De initiatiefnemer vindt de opvatting van sociale partners van groot belang. Om die reden heeft de initiatiefnemer de Stichting van de Arbeid om een advies gevraagd over dit wetsvoorstel.

5. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De initiatiefnemer neemt deze voorgestelde wijziging over.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

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

De initiatiefnemer,
Gijs van Dijk

²³ Bij de bepaling van de groepen waarvoor het minimumloon geldt moeten de sociale partners worden betrokken. Zoals de initiatiefnemer zelf aangeeft volgt dit uit ILO-verdrag 131 betreffende de vaststelling van minimumlonen, in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkelingslanden (Trb. 1971, 48).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.19.0368/III

- In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting de passage schrappen waarin wordt verwezen naar de gewogen gemiddelde normale arbeidsduur in relatie tot het eigendomsrecht, nu het voorstel niet is gebaseerd op een gewogen gemiddelde arbeidsduur.