

No. W12.23.00337/III

's-Gravenhage, 6 december 2023

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

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36410-XV, nr. 7.

² Stb. 2022, 381.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en 3.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

AAN DE KONING

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 minimumloonverdieners 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

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.

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 ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

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.