

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2022

K

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2022

1 Aanleiding

Het kabinet wil werken lonender maken en het bestaansminimum verstevigen. Dat wordt onder meer gedaan door het wettelijk minimumloon te verhogen. De verhoging van het minimumloon¹ is een ingrijpende maatregel. Het is ook een unieke stap: voor het eerst sinds de invoering van het minimumloon in 1969 voert het kabinet een bijzondere verhoging door. Daarom hebben wij in de eerdere brief *Hoofdlijnen beleid Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*² uw Kamer een aparte hoofdlijnenbrief toegezegd over de vormgeving van de minimumloonsverhoging en de doorwerking daarvan op andere regelingen. Deze brief voorziet in die toezegging.

2 Samenvatting

In het coalitieakkoord heeft het kabinet gekozen voor een stapsgewijze bijzondere verhoging van het minimumloon in 2024 en 2025 met in totaal 7,5 procent. De bijzondere minimumloonsverhoging staat los van de reguliere indexatie van het minimumloon met de gemiddelde contractloonontwikkeling. Volgens de meest recente ramingen van het CPB gaat een werknemer die het minimumloon verdient hierdoor op 1 januari 2025 13,18 euro bruto per uur verdienen. Met de invulling in het coalitieakkoord zouden alle minimumuitkeringen die zijn gekoppeld aan het minimumloon ook worden verhoogd, behalve de Algemene Ouderdomswet (AOW).

¹ Waar in deze brief minimumloon is geschreven, wordt het wettelijk minimumloon bedoeld.

² Kamerstukken II 2021/22 35 925 XV, nr. 88, p. 10.

In de eerste maanden van 2022 is sprake van uitzonderlijk hoge inflatie, die vooral de koopkracht van lage inkomens raakt. Tijdens de voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet mede daarom besloten om een deel van de verhoging van het minimumloon vervroegd per 1 januari 2023 door te voeren. Hierdoor wordt het minimumloon tussen 2023 en 2025 in drie stappen verhoogd. Tevens heeft het kabinet besloten dat de AOW wel meestijgt met de verhoging van het minimumloon. Dit leidt tot een hoger inkomen van AOW-gerechtigden.

Vooraf wanneer er sprake is van een laag aanvullend pensioen. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de in de Tweede en Eerste Kamer aangenomen moties bij het debat over de regeringsverklaring.³

Anders dan in het coalitieakkoord is afgesproken, wordt de verhoging van het minimumloon in 2023, tegelijkertijd met de reguliere indexatie, geregeld met een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in plaats van met een wetswijziging. Het kabinet kiest hiervoor omdat dit de snelst mogelijke manier is om het minimumloon te verhogen. Uw Kamer heeft hier eerder ook op gewezen⁴. Deze wijze van verhogen betekent tevens dat alle aan het minimumloon gekoppelde regelingen in deze stap meestijgen. Met deze generieke doorwerking van de verhoging van het minimumloon zet het kabinet vast een stap om de effecten van de hoge inflatie voor grote groepen in de samenleving te dempen. De tweede en derde stap worden respectievelijk per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 gezet via een wetswijziging. Dat maakt een gerichte doorwerking van de verhoging van het minimumloon mogelijk, die de basis van het inkomensgebouw verstevigt.

De verhoging van het minimumloon staat niet op zichzelf. Het kabinet is immers ook voorstander van de invoering van een wettelijk minimumuurloon op basis van een 36 uren-werkweek. Daarom heeft het kabinet het initiatiefwetsvoorstel van de leden Kathmann (overgenomen van Gijs van Dijk) (PvdA) en Maatoug (GroenLinks) omarmd.⁵ Het hogere minimumloon biedt inkomensruimte om de huurtoeslag te hervormen. Deze hervorming maakt de huurtoeslag eenvoudiger en is een eerste stap naar het op termijn afschaffen van de toeslagen en het overgaan op een eenvoudiger systeem voor inkomensondersteuning. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft u eerder geïnformeerd over de maatregelen rondom de huurtoeslag.⁶ Verder heeft het kabinet uw Kamer bij brief van 3 juni jl. geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom het richtlijnvoorstel tot adequate minimumlonen in de EU.⁷

Een hoger minimumloon leidt tot hogere loonkosten voor werkgevers. Dit zorgt voor lagere winstmarges, of hogere prijzen voor consumenten wanneer de hogere loonkosten worden doorberekend. Ook kan een hoger minimumloon leiden tot minder structurele werkgelegenheid. Gezien de krapte op de huidige arbeidsmarkt zullen de effecten op de werkgelegenheid vermoedelijk meevallen. Bovendien leidt het hogere minimumloon, via gekoppelde regelingen, tot hogere uitgaven op de Rijksbegroting. Een minimumloonsverhoging kent naast positieve gevolgen, zoals een hoger loon voor mensen aan de basis van het loongebouw, dus ook nadelen. Bij het vaststellen van de hoogte van het minimumloon dient een balans gevonden te worden tussen de voor- en nadelen. Het kabinet vindt dat de voorgenomen bijzondere minimumloonsverhoging een substantiële stap vooruit is voor minimumloonver-

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, nr. 101, p. 1.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1105.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 335, nr. 1, p. 1.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 906.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 21 501-31, nr. 668.

dieners en uitkeringsgerechtigden. De gevolgen voor de werkgelegenheid, werkgevers en de Rijksbegroting zijn naar de opvatting van het kabinet aanvaardbaar.

Tegelijkertijd met deze brief wordt het ontwerp van de AMvB waarin de minimumloonsverhoging per 1 januari 2023 wordt geregeld, voorgehangen bij uw Kamer. Naar verwachting zal het wetsvoorstel waarin de verhogingen per 2024 en 2025 worden geregeld, begin 2023 worden ingediend.

In het vervolg van deze brief wordt eerst ingegaan op de achtergrond van de minimumloonsverhoging. Daarna worden de invulling van de verhogingen in de periode 2023–2025 en de gevolgen voor samenhangende wet- en regelgeving, werknemers, werkgevers, uitkeringsgerechtigden, gepensioneerden, de Rijksbegroting en de uitvoering beschreven. Tot slot wordt het verdere wetgevingsproces toegelicht.

3 Aanleiding verhoging minimumloon

Sinds 1969 heeft Nederland een minimumloon dat de basis is van het loongebouw. Sindsdien is, met uitzondering van perioden in de jaren '80 en jaren '00, het minimumloon automatisch meegestegen met de gemiddelde contractloonontwikkeling.⁸ Uit de meest recente evaluatie van het minimumloon blijkt dat het minimumloon het afgelopen decennium evenredig is meegestegen met zowel de gemiddelde contractloonontwikkeling als de feitelijke loonontwikkeling.⁹

Qua minimumloon behoort Nederland tot de Europese top. Enkel in Luxemburg en Ierland ligt het minimumloon per januari 2022 hoger dan in Nederland.¹⁰ Gecorrigeerd voor koopkracht was het minimumloon in Nederland in 2020 na Luxemburg het hoogste ter wereld.¹¹ Toch wint de laatste jaren de roep tot een hoger minimumloon aan kracht. De discussie over de hoogte van het minimumloon is mede op gang gebracht door het FNV-initiatief «voor 14», waarin wordt opgeroepen tot een minimumloon van 14 euro per uur. De SER heeft bovendien een verkenning uitgevoerd naar werkenden die moeilijk rondkomen (SER-verkenning werken zonder armoede).¹² Hieruit blijkt dat in Nederland ruim 220.000 mensen werken, maar toch in armoede leven. Verder bedraagt het minimumloon in Nederland 47 procent van het mediane loon, wat lager is dan in de meeste andere OESO-lidstaten. Ook buiten Nederland wordt de roep om hogere minimumlonen gehoord. Dat blijkt onder andere uit de recente verhogingen van het minimumloon in onder meer het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Bovengenoemde ontwikkelingen hebben de maatschappelijke en politieke discussie over de hoogte van het huidige minimumloon in Nederland gevoed.

Verder zijn wetenschappelijke inzichten over de gevolgen van een hoger minimumloon voor de werkgelegenheid de laatste jaren herzien. Hieruit blijkt dat een hoger minimumloon waarschijnlijk met minder werkgelegenheidsverlies gepaard gaat dan eerder werd gedacht.

Een hoger minimumloon past verder bij de oproep van het kabinet om waar die ruimte bestaat, de lonen te laten stijgen. Dat is zeker nu die

⁸ Het eerste tot en met derde lid van artikel 14 van de Wml schrijft voor hoe dit cijfer wordt berekend op basis van CPB-ramingen.

⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie wettelijk minimumloon 2011–2018.

¹⁰ Eurostat, Monthly minimum wages, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_cur/default/table?lang=en.

¹¹ OESO, Real minimum wage, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=RMW>.

¹² <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/verkenning-werken-zonder-armoede.pdf>

inflatie hoog is van belang voor de koopkracht van werknemers. Daar komt bij dat verhoging van het minimumloon de inkomensongelijkheid verkleint, zoals ook het CPB constateert.

Ook structureel draagt een passende beloning voor arbeid bij aan de welvaart van Nederland. Primair zijn sociale partners hier aan zet, maar de verhoging van het minimumloon is een stap vanuit de overheid die hier ook invulling aan geeft.

4 Invulling verhoging minimumloon en doorwerking op wet- en regelgeving

Hieronder wordt de uitwerking van de verhoging van het minimumloon toegelicht. Daarnaast wordt stilgestaan bij de doorwerking op andere wet- en regelgeving.

4.1 Verhoging minimumloon

Het minimumloon wordt in drie stappen verhoogd, met in totaal 7,5 procent¹³. De bijzondere verhoging bedraagt 2,5 procent op 1 januari 2023, 2,5 procent op 1 januari 2024 en 2,32 procent op 1 januari 2025. Doordat sprake is van een cumulatieve-effect is de derde stap kleiner dan de twee stappen daarvoor. Bij een totale verhoging met 7,5 procent en een eerste en tweede stap van 2,5 procent volgt een derde stap van $1,075 / (1,025 * 1,025) - 1 = 2,32$ procent. De bijzondere verhoging staat los van de reguliere halfjaarlijkse indexatie van het minimumloon met de gemiddelde contractloonsstijging (zie bijlage 3 voor de precieze werking). Werknemers die het minimumloon verdienen en werken in een sector waar een werkweek van meer dan 36 uur de normale arbeidsduur is, zien hun uurloon daarnaast stijgen door de invoering van een wettelijk minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek. De invoering hiervan is beoogd per 1 januari 2024. Het introduceren van het wettelijk minimumuurloon zorgt ervoor dat alle minimumloonverdieners per uur hetzelfde brutoloon ontvangen. Op dit moment kunnen minimumloonverdieners per uur nog een lager brutoloon ontvangen, als zij een werkweek van bijvoorbeeld 38- of 40-uur hebben. In paragraaf 5.1 is op basis van de meest recente raming van het CPB een inschatting opgenomen van de hoogte die het minimumloon in 2025 bereikt inclusief de reguliere indexatie, de introductie van het minimumuurloon en de bijzondere minimumloonsverhogingen.

Door de minimumloonsverhoging stijgt het brutoloon van elke werknemer die het minimumloon verdient. Het is aannemelijk dat dit uiteindelijk ook een effect heeft op de loonschalen vlak boven het minimumloon. Dit komt omdat werknemers hun looneisen waarschijnlijk bijstellen als gevolg van het hogere minimumloon.

4.2 Doorwerking op andere wet- en regelgeving

De verhoging van het minimumloon werkt direct door op een groot aantal regelingen. Een overzicht van alle regelingen waarop de hoogte van het minimumloon doorwerkt, is opgenomen in bijlage 2.

¹³ De maatregelen in het Coalitieakkoord betreffen het minimumloon in Europees Nederland. De openbare 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 noodzaak tot wijzigingen van het wettelijk minimumloon in Caribisch Nederland is een losstaand traject, ook tegen de achtergrond van de opgave met betrekking tot het ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland.

Regelingen kunnen samenhangen met de hoogte van het minimumloon of met de ontwikkeling van het minimumloon. In bijlage 3 is een beschrijving opgenomen van de verschillende mogelijkheden van doorwerking van het minimumloon.

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 loonebouw wordt verstevigd. Ook het sociaalminimum, waar elke Nederlander bij tegenspoed op kan terugvallen, wordt op deze manier verhoogd.

De overstap op een minimumuurloon heeft geen gevolgen voor de (hoogte van) sociale minimumuitkeringen en de AOW. Dat komt omdat de hoogte van het huidige referentiemaandloon wordt gehandhaafd. Aangezien de lonen stijgen voor minimumloonverdieners die in sectoren werken waar de werkweek langer is dan 36 uur, zullen eventuele toekomstige loongerelateerde uitkeringen van deze werknemers wel stijgen.

De AOW stijgt mee met de verhoging van het minimumloon in alle drie de stappen. Tijdens het debat over de regeringsverklaring zijn in de Tweede Kamer meerdere moties aangenomen die het kabinet oproepen om tijdens de voorjaarsbesluitvorming met opties te komen om de koopkracht van ouderen te verbeteren, en daarbij de AOW, de Inkomensondersteuning AOW (IOAOW) en de ouderenkorting te betrekken¹⁴. Bovendien zijn in de Eerste Kamer moties aangenomen die het kabinet oproepen de AOW mee te laten stijgen met de minimumloonsverhoging van 7,5 procent¹⁵. Door de AOW mee te koppelen aan de bijzondere minimumloonsverhoging geeft het kabinet invulling aan deze moties. Hierdoor blijft de huidige systematiek in stand, waarbij de uitkering van een alleenstaande AOW-gerechtigde met 70 procent gekoppeld is aan het nettominimumloon en de uitkering van AOW-gerechtigde leden van een paar ieder met 50 procent gekoppeld is.

4.3 Verhoging eerste stap per 1 januari 2023

Vanwege de historisch hoge inflatie en de grote economische onzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne, heeft het kabinet besloten een deel van de verhoging van het minimumloon een jaar eerder door te voeren dan was afgesproken in het coalitieakkoord. Hiervoor maakt het kabinet gebruik van de mogelijkheid die artikel 14, dertiende lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) biedt. Dit artikel biedt een wettelijke grondslag voor een bijzondere wijziging van het minimumloon geregeld met een AMvB. Hierdoor wordt het minimumloon per 1 januari 2023 met 2,5 procent (extra) verhoogd en vervolgens regulier geïndexeerd met de gemiddelde contractloonontwikkeling. Omdat de bijzondere verhoging per 1 januari 2023 samenvalt met het moment waarop regulier wordt geïndexeerd, wordt dit met één AMvB geregeld. Tot slot wordt ook de eerste stap van de verlaging met 1/3 van de IOAOW per 1 januari 2023 met deze AMvB geregeld. De IOAOW wordt namelijk in drie stappen afgeschaft ter dekking van de verhoging van de AOW.

Het kabinet kiest hiermee voor een *generieke* doorwerking van de verhoging van het minimumloon om de gevolgen van de hoge inflatie te dempen. Dat betekent dat alle aan het minimumloon gekoppelde

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 133, nr. 124, nr. 150.

¹⁵ Kamerstukken I 2021/22, 35 788, D, E, G.

regelingen meestijgen. Naast een doorwerking op sociale minimumuitkeringen en de AOW, worden ook loongerelateerde uitkeringen verhoogd. Dat zijn uitkeringen die voortkomen uit een dienstbetrekking, zoals uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, ziekte of werkloosheid. Hetzelfde geldt voor verlofregelingen in geval van zwangerschap, bevalling of ouderschap. Alleen de directe doorwerking op de grenzen in de arbeidskorting wordt voorkomen. Dat is nodig om te voorkomen dat het voordeel van de minimumloonsverhoging voor werknemers die in deeltijd het minimumloon verdienen wordt afgeroomd via een lagere arbeidskorting (zie ook bijlage 1). Dit wordt geregeld in het Belastingplan 2023.

4.4 Verhoging tweede en derde stap per 1 januari 2024 en 2025

Bij de tweede en derde stap per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 kiest het kabinet voor een *gerichte* verhoging van het minimumloon. Het doel hierbij is om werken lonender te maken en de onderkant van het loongebouw en het bestaansminimum te verstevigen, zoals aangegeven in het coalitieakkoord. Het indexatiepercentage wordt per 1 januari 2024 met 2,5 procentpunt en per 1 januari 2025 met 2,32 procentpunt verhoogd. Het belangrijkste verschil met de verhoging in de eerste stap is dat loongerelateerde regelingen niet meestijgen. Dit zijn immers bovenminimale uitkeringen die voortkomen uit een dienstbetrekking. Loongerelateerde uitkeringen die onder het nieuwe sociaal minimum uitkomen, worden wel verhoogd via de Toeslagenwet. Uitzondering hierop zijn het geboorteverlof en ouderschapsverlof voor werknemers, waarbij het voor het UWV niet uitvoerbaar is om een aanvulling vanuit de Toeslagenwet te geven omdat de deeltijdfactor en arbeidsduur van de betrokkene niet goed vast te stellen is.

Figuur 1 geeft inzicht in de gemaakte keuzes over de doorwerking van het minimumloon op SZW-regelingen bij de tweede en derde stap. Hieronder worden de betreffende keuzes verder uitgewerkt.

Figuur 1: doorwerking minimumloon op SZW-regelingen in tweede en derde stap

Overzicht SZW-regelingen waarop het minimumloon doorwerkt
naar type regeling, 2024/2025

Type regeling	Ouderdom	Arbeidsongeschiktheid <i>lopende uitkeringen</i>	Werkloosheid <i>lopende uitkeringen</i>	Ziekte <i>lopende uitkeringen</i>	Nabestaanden	Zorgverlof
Boven minimaal stijgt niet mee met minimumloon	<ul style="list-style-type: none"> Aanvullend pensioen - Aftopgrens pensioen - Aftopgrens lijfrente - Oudedagsreserve 	<ul style="list-style-type: none"> WIA - IVA - WGA Max dag-/premieloon WAO 	<ul style="list-style-type: none"> WW Max dag-/premieloon 	<ul style="list-style-type: none"> ZW Max dag-/premieloon 		<ul style="list-style-type: none"> WAZO - Zwangerschaps-/bevallingsverlof (werknemers) - Geboorteverlof - Ouderschapsverlof - Couveuse-regeling - Adoptie- en pleegzorgverlof
Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> AOW* Aanvullend pensioen - Pensioenfranchise OBR 	<ul style="list-style-type: none"> Toeslagenwet WAZ Wajong 	<ul style="list-style-type: none"> Toeslagenwet IOW 	<ul style="list-style-type: none"> Toeslagenwet 	<ul style="list-style-type: none"> Anw 	<ul style="list-style-type: none"> WAZO - Zwangerschaps-/bevallingsverlof (zelfstandigen) - Kortdurend zorgverlof - Geboorte-/ouderschaps-verlof (niet-verzekerdewerknemers) - Kraambedsterferegeling (partner geen werknemer)
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet - AIO 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet - Bijstand - BBZ 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet - Bijstand - BBZ 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet - Bijstand - BBZ 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet - Bijstand - BBZ 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet - Bijstand - BBZ

Sociaal minimum
stijgt mee met minimumloon

In bijlage 1 gaan wij per thema in op de gemaakte keuzes ten aanzien van de doorwerking op socialezekerheidsuitkeringen en breder overheidsbeleid.

5 Gevolgen van de minimumloonsverhoging

De vorige paragraaf geeft inzicht in de voorgenomen vormgeving van de minimumloonsverhoging en de gevolgen voor andere wet- en regelgeving. Hieronder wordt ingegaan op de gevolgen voor werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden.

5.1 Gevolgen werknemers

De minimumloonsverhoging heeft directe gevolgen voor het loon van minimumloonverdieners en hun werkgevers. Volgens CBS-data werd in 2020 circa 5 procent van de in totaal ruim 8 miljoen banen in Nederland op het minimumloon betaald. Dat komt neer op circa 440 duizend banen.¹⁶ 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 (van roerende goederen) en overige zakelijke diensten, handel en de gezondheids- en welzijnszorg.

Door de minimumloonsverhoging zien werknemers die het minimumloon verdienen hun brutoloon toenemen. 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 momenteel vastgesteld op een brutobedrag per maand, week en dag.¹⁷ 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 jaar¹⁸.¹⁹ Tabel 1 laat de minimumloonbedragen per 1 juli 2022 zien. Hierbij is met het oog op de voorgenomen introductie van een minimumuurloon ook het afgeleide uurloon bij een 36-urige werkweek opgenomen.

Tabel 1: bedragen minimumloon per 1 juli 2022 (bruto)

	Percentage ¹	Maand	Week	Dag	Uur ²
Vanaf 21 jaar		€ 1.756,20	€ 405,30	€ 81,06	€ 11,26
20 jaar	80%	€ 1.404,95	€ 324,25	€ 64,85	€ 9,01
(bbl)	61,5%	€ 1.080,05	€ 249,25	€ 49,85	€ 6,93
19 jaar	60%	€ 1.053,70	€ 243,20	€ 48,64	€ 6,76
(bbl)	52,5%	€ 922,00	€ 212,80	€ 42,56	€ 5,92
18 jaar	50%	€ 878,10	€ 202,65	€ 40,53	€ 5,63
(bbl)	45,5%	€ 799,05	€ 184,40	€ 36,88	€ 5,13
17 jaar	39,5%	€ 693,70	€ 160,10	€ 32,02	€ 4,45
16 jaar	34,5%	€ 605,90	€ 139,85	€ 27,97	€ 3,89
15 jaar	30%	€ 526,85	€ 121,60	€ 24,32	€ 3,38

¹ Percentage van het minimumloon vanaf 21 jaar voor de betreffende tijdsduur.

² Bij een 36-urige werkweek.

¹⁶ CBS, Werkgelegenheid en minimumloon, november 2021.

¹⁷ Na aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel ook op uurloonbasis.

¹⁸ Artikel 8, eerste lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantietoelage.

¹⁹ 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.

Het minimumloon gaat omhoog met 2,5 procent per 1 januari 2023, 2,5 procent per 1 januari 2024 en 2,32 procent per 1 januari 2025. Dit komt in totaal uit op een bijzondere verhoging met 7,5 procent. Daar komt de reguliere indexatie met de gemiddelde contractloonontwikkeling nog bij. Op basis van de meest recente raming van het CPB (CEP 2022) wordt het minimumloon inclusief de bijzondere verhogingen in 2023–2025 in totaal verhoogd met 6,0 procent in 2023, 6,1 procent in 2024 en 5,8 procent in 2025.¹ Dit komt uit op een totale verwachte toename van het minimumloon met 19,0 procent in de periode 2023–2025. De bedragen van het minimumjeugdloon stijgen navenant mee.

Tabel 2 toont op basis van de meest recente inzichten het brutoloon van minimumloonverdieners per 1 januari 2025 in a) het basispad waarin de wijzigingen aan het minimumloon niet zijn doorgevoerd maar waarin wel regulier is geïndexeerd, b) na reguliere indexatie en introductie van het minimumuurloon en c) na reguliere indexatie, introductie van het minimumuurloon en de bijzondere minimumloonsverhoging.²³

Tabel 2: Brutoloon minimumloonverdiener per 1 januari 2025, bedragen per maand en per gewerkt uur

	Brutoloon per maand		Brutoloon per gewerkt uur	
	36 uur per week	40 uur per week	36 uur per week	40 uur per week
a) Basispad	1.913,40	1.913,40	12,27	11,05
b) Inclusief uurloon	1.913,40	2.126,80	12,27	12,27
c) Inclusief uurloon en verhoging	2.055,60	2.284,53	13,18	13,18

Het bruto minimumloon komt als gevolg van de minimumloonsverhoging bij een 36-urige werkweek per 1 januari 2025 142,20 euro per maand en 0,91 euro per uur hoger uit dan in het basispad.²⁴ Voor een minimumloonverdiener met een 40-urige werkweek leidt ook het minimumuurloon tot een hoger brutoloon, de loonstijging is dan 371,10 euro per maand en 2,14 euro per uur.

De verhoging van het minimumloon levert niet enkel voordeel op voor minimumloonverdieners. Het hogere minimumloon heeft naar verwachting ook gevolgen voor de looneisen van werknemers in de loonschalen vlak boven het minimumloon, oftewel een overloopeffect naar hogere loonschalen. Het CPB gaat bij een minimumloonsverhoging van 7,5 procent uit van doorwerking tot 130 procent van het minimumloon. De doorwerking wordt kleiner naarmate het loon hoger is.²⁵ Hiermee heeft de minimumloonsverhoging naar verwachting direct of indirect gevolgen voor het loon bij in totaal 2,1 miljoen banen. Dat beslaat grofweg een kwart van het totaal aantal banen.

De verhoging van het minimumloon leidt via de koppeling aan de AOW tot een hogere pensioenfranchise. Hierdoor wordt, bij een gelijkblijvend inkomen, de grondslag voor aanvullende pensioenen kleiner waardoor de pensioenpremie lager wordt. Dit leidt tot een schuif van inkomen over de levensloop. Het huidige inkomen van werkenden wordt hoger omdat minder pensioenpremie wordt afgedragen. Hier staat tegenover dat werkenden minder aanvullend pensioen opbouwen. Na pensionering

¹ Op 1-1-2023 wordt het minimumloon verhoogd met (minimumloon x verhoging x indexatie). Dit wordt geregeld met een AMvB. Op 1-1-2024 en 1-1-2025 wordt het minimumloon verhoogd met (minimumloon x (verhoging + indexatie)). Dit wordt geregeld met een wetswijziging.

²³ De bedragen in tabel 2 zijn opgesteld op basis van de meest recente CPB-raming (CEP 2022) en betreffen het voorlopige inzicht. Omdat het wettelijk minimumloon elk halfjaar wordt geïndexeerd op basis van de CPB-raming van over de gemiddelde contractloonstijging kan deze raming nog bijgesteld worden.

²⁴ Het minimumjeugdloon stijgt navenant mee.

²⁵ CPB, Effecten verhogen minimumloon, december 2020.

staat daar wel een hogere AOW tegenover. Voor de huidige generatie gepensioneerden is er geen effect op hun tweedepijlerpensioen. Dit leidt er ook toe dat huidige gepensioneerden meer baat hebben bij de stijgende AOW-uitkering dan toekomstige gepensioneerden. In het wetsvoorstel dat de tweede en derde stap van de verhoging van het minimumloon regelt, zullen de intergenerationele effecten nader worden toegelicht.

5.2 Gevolgen werkgevers en werkgelegenheid

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. De totale loonkosten voor werkgevers stijgen door de minimumloonsverhoging in 2023 naar verwachting met circa 0,7 miljard euro in 2023. Dat is ruim 0,4 miljard euro aan hogere brutolonen voor werknemers en 0,3 miljard euro aan hogere werkgeverspremies. Het totale structurele effect van de minimumloonsverhoging met in totaal 7,5 procent (exclusief gevolgen van de mogelijke invoering van het wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2024) bedraagt naar verwachting circa 1,9 miljard euro aan loonkosten.

Dit komt neer op een kleine 1,3 miljard euro hogere bruto lonen en 0,6 miljard euro hogere werkgeverspremies.²⁶ Dit kan 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 minimumloon. Het aandeel minimumloonverdieners in de sectoren verhuur en overige zakelijke diensten, horeca en cultuur, sport en recreatie is relatief hoog. Hierdoor is het directe effect op de loonsom van de minimumloonverdieners in deze sectoren naar verwachting relatief sterk. Als het overloopeffect tot 130 procent van het minimumloon wordt meegerekend, nemen daarnaast de loonkosten toe in de sectoren handel en landbouw, bosbouw en visserij. Door de invoering van het wettelijk minimumuurloon (beoogd per 1 januari 2024) is ook de lengte van de werkweek (normale arbeidsduur) van belang. In sectoren met een hogere normale arbeidsduur dan 36 uur, zoals de bouw, nemen loonkosten naast reguliere indexatie en door de minimumloonsverhoging ook toe door de invoering van het minimumuurloon.

Het hogere minimumloon kan leiden tot gedragsreacties bij werknemers en werkgevers. Het hogere minimumloon leidt onder normale omstandigheden tot hogere eisen van werkgevers aan de productiviteit van werknemers en prijst sommige werknemers mogelijk uit de markt. De huidige krapte op de arbeidsmarkt dempt dit effect naar verwachting op korte termijn. Wel kan de toename van de loonkosten op lange termijn ertoe leiden dat werkgevers minder werknemers in dienst nemen. De hogere uitkeringen leiden daarnaast tot een betere terugvalpositie voor werknemers. Hierdoor gaan mogelijk minder mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt.

Het CPB concludeert, op basis van recente internationale literatuur, echter dat deze gedragsreacties tot een lager werkgelegenheidsverlies leiden dan eerder gedacht.²⁷ Het werkgelegenheidsverlies neemt wel meer dan lineair toe bij grotere minimumloonsverhogingen. Een veel gehoorde

²⁶ Inschatting op basis van MIMOSI, het koopkrachtmodel van CPB, FIN en SZW.

²⁷ CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid, april 2020.

theoretische verklaring voor de lager dan verwachte werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon, is de imperfecte concurrentie op de arbeidsmarkt.

Invoering van een wettelijk minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek leidt volgens het CPB tot een verwaarloosbaar klein werkgelegenheidseffect. De voorgenomen verhoging van het minimumloon met 7,5 procent en de invoering van een minimumuurloon leiden naar verwachting tot een structureel werkgelegenheidsverlies van –0,3 procent tot –0,4 procent. Dit zou neerkomen op circa 25 duizend tot 35 duizend banen. De huidige krapte op de arbeidsmarkt kan er echter toe leiden dat een dergelijk verlies van banen op korte termijn niet optreedt.

Door het minimumloon stapsgewijs te verhogen en daarmee te spreiden over meerdere jaren, creëert het kabinet tijd voor werkgevers om de stijgende loonkosten op te vangen. Een abrupte verhoging in één klap geeft het bedrijf onvoldoende tijd om de bedrijfsvoering en het loongebouw aan te passen, en past in de ogen van het kabinet niet bij een voorspelbare overheid.

5.3 Gevolgen uitkeringsgerechtigden

De uitkeringen op het sociaal minimum, zoals de bijstand en de Anw, stijgen direct door het hogere minimumloon. Dit geldt voor alle drie de stappen. De hogere bijstandsuitkering verbetert de bestaanszekerheid. Personen met een lopende loongerelateerde uitkering hebben profijt van de eerste stap van de verhoging per 1 januari 2023, die wordt geregeld met een AMvB. Bij de tweede en derde stap, waarvoor een wetswijziging plaatsvindt, werkt de bijzondere verhoging niet door op de hoogte van lopende loongerelateerde uitkeringen. Dit is een gevolg van de keuze om de verhoging per wetswijziging alleen te richten op de bodem van het inkomensgebouw.

5.4 Gevolgen gepensioneerden

De AOW en de AIO stijgen mee met de verhoging van het minimumloon in alle drie de stappen. Daar staat tegenover dat de IOAOW in drie stappen wordt afgeschaft. De IOAOW is een bruto inkomensafhankelijke kop op de AOW. Per saldo stijgt het inkomen van alle gepensioneerden, omdat het effect van de verhoging van de AOW groter is dan het effect van het afschaffen van de IOAOW. Met de invulling in het coalitieakkoord met een verhoging van de ouderenkorting zouden niet alle gepensioneerden worden bereikt. Dat komt omdat de ouderenkorting door gepensioneerden met een laag inkomen niet (volledig) wordt verzilverd en gepensioneerden met een hoog inkomen geen recht hebben op de ouderenkorting.

6 Budgettaire gevolgen

Een minimumloonsverhoging leidt tot hogere uitgaven op de Rijksbegroting, voornamelijk op de begroting van SZW. Hier staat tegenover dat door het hogere minimumloon en effect hiervan op uitkeringen er ook sprake is van hogere inkomsten op de Rijksbegroting, bijvoorbeeld via belastingheffing.

De voorziene minimumloonsverhogingen via wetswijziging in 2024 en 2025 hebben meerdere budgettaire doorwerkingen. Zo is het grootste deel van de SZW-uitkeringsregelingen gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Via deze koppeling zorgt een hoger minimumloon voor hogere uitkeringslasten van onder andere Participatiewetuitkeringen

(Bijstand, Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), IOAZ en IOAW), de AOW, Wajong, Algemene nabestaandenwet (Anw) en de inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW). Ook leidt een hoger minimumloon tot een hoger prijsniveau van een deel van de toekomstige instroom in de loongerelateerde uitkeringsregelingen (uitkeringen uit de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)). Daarnaast zorgt een hoger minimumloon voor hogere uitkeringslasten in de TW, doordat TW-gerechtigden tot een hoger niveau worden aangevuld. Tot slot stijgen de uitgaven aan onder andere het kindgebonden budget, de zorgtoeslag (VWS) en de huurtoeslag (BZK), doordat het drempelinkomen in deze regelingen is gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon.

De voorziene verhoging met een AMvB in 2023 leidt ook tot voornoemde budgettaire effecten. In aanvulling hierop is er sprake van een aantal andere budgettaire doorwerkingen, doordat de verhoging in 2023 met een AMvB geschiedt. Bij deze verhoging met *generieke* doorwerking stijgen ook de uitkeringen van het zittend bestand in de loongerelateerde uitkeringen en het maximum dag- en premieloon mee. Dit leidt tot hogere uitkeringslasten in de loongerelateerde uitkeringen.

Tabel 3 bevat de verwachte gevolgen op de uitgavenkant van de Rijksbegroting van de voorgenomen bijzondere minimumloonsverhoging met 7,5 procent.²⁸ Deze effecten zijn verwerkt in de relevante 1^e supplettoire begrotingswetten.

Tabel 3: budgettaire effecten verhoging minimumloon

<i>x</i> € mln. (prijspeil 2022)	2023	2024	2025	2026	2027
Kosten WML-verhoging	1,6	2,8	3,9	4,0	4,1
w.v. AOW	0,7	1,5	2,2	2,3	2,4
w.v. Bijstand	0,1	0,3	0,5	0,5	0,5
w.v. Wajong	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
w.v. Loongerelateerde uitkeringen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
w.v. Overige doorwerkingen (o.a. AIO, LIV, TW, WKB, huurtoeslag ¹ , zorgtoeslag)	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5

¹ Voor de huurtoeslag bevat de tabel het effect van het vervroegen van de stijging van het minimumloon en de koppeling van de AOW hieraan. De budgettaire doorwerking van de verhoging van het wettelijk minimumloon wordt integraal meegenomen in de hervorming van de huurtoeslag. Hiervoor is vanaf 2024 structureel € 300 miljoen gereserveerd (geen onderdeel van de reeks in de tabel) en wordt de eigen bijdrage van de huurtoeslag met € 4 verhoogd.

Tot slot werkt een hoger minimumloon normaliter ook door in de grenzen van de arbeidskorting, aan de inkomstenkant van de Rijksbegroting. Deze doorwerking wordt niet doorgevoerd om te voorkomen om dat het voordeel van de minimumloonsverhoging voor werknemers die in deeltijd minimumloon verdienen wordt afgeroomd (zie § 4.3 en bijlage 1 voor uitleg).

7 Uitvoerbaarheid

De verhoging van het minimumloon werkt door op een groot aantal regelingen die door verschillende uitvoerders worden uitgevoerd zoals gemeenten, SVB, UWV, DUO, Belastingdienst en Toeslagen. De verhoging met generieke doorwerking in de eerste stap wordt tegelijkertijd met de reguliere indexatie doorgevoerd op een regulier indexatiemoment (1 januari). Daarom is, mede gelet op de benodigde voortgang van het wetstraject om een invoering per 1 januari 2023 mogelijk te maken, geen

²⁸ De tabel bevat de autonome doorwerkingen van een verhoging van het minimumloon aan de uitgavenkant van de begroting. De Voorjaarsnota van het Ministerie van Financiën biedt inzicht in de dekking van het koppelen van de AOW en het vervroegen van de stijging van het minimumloon naar 2023 (Kamerstukken II 2021/22, 36 120, nr. 1, p. 13–16).

formele uitvoeringstoets uitgevraagd. Wel is de AMvB die de verhoging regelt tijdig met uitvoerders gedeeld en bekijkt het UWV op korte termijn de uitvoeringsconsequenties hiervan. Het uiterlijk in oktober – en daarmee vóór de inwerkingtreding – publiceren van de AMvB is noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid van de minimumloonsverhoging per 1 januari 2023.³⁰

Alle relevante uitvoerders worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel waarmee de gerichte verhoging in de tweede en derde stap wordt geregeld. Dit is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de consequenties voor de uitvoering. Zoals gebruikelijk worden de uitvoerders verzocht een uitvoeringstoets te doen op het conceptwetsvoorstel. Daarbij worden ook sociale partners geconsulteerd over de gevolgen van de voorgenomen minimumloonsverhoging in alle drie de stappen.

De verhoging van het minimumloon is een unieke maatregel. Voor het eerst sinds de invoering van het minimumloon in 1969 voert het kabinet een bijzondere verhoging door. Daarom zal met het CPB besproken worden welke mogelijkheden er zijn om de effecten van de verhoging te onderzoeken. Daarbij kan gedacht worden aan effecten op lonen boven het minimumloon, werkgeverslasten, prijzen en werkgelegenheid.

8 Verdere wetgevingsproces

Een bijzondere verhoging van het minimumloon is een unieke maatregel met een structureel effect voor grote groepen in de samenleving. De generieke verhoging in de eerste stap wordt geregeld met een AMvB. Voor tijdige publicatie van deze AMvB in het Staatsblad is het van groot belang dat de voorgeschreven voorhangprocedure voor het zomerreces is afgerond, zodat de AMvB tijdens het zomerreces voor advies kan worden voorgelegd aan de Raad van State. Een wijziging van de minimumloonbedragen per 1 januari (in dit geval zowel een verhoging als indexatie) wordt voor uitvoerende partijen namelijk uiterlijk in de maand oktober gepubliceerd. De gerichte verhoging in de tweede en derde stap vergt een wetswijziging. Daarom verwacht het kabinet dat voor de invoering van deze gerichte verhoging 1 januari 2024 de vroegst haalbare datum is.³¹ Het kabinet werkt het wetsvoorstel op dit moment nader uit, waarbij de voorgeschreven stappen zoals (internet)consultatie, uitvoeringstoetsen en advisering door de Raad van State worden doorlopen. Het kabinet verwacht dat het wetsvoorstel begin 2023 aan uw Kamer wordt aangeboden.

Het kabinet werkt graag met beide Kamers toe naar een minimumloon dat beter past bij de huidige arbeidsmarkt en huishoudens meer zekerheid biedt.

De voorgestelde minimumloonsverhoging is daarbij volgens het kabinet een belangrijke stap voorwaarts.

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

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

³⁰ Bij het reguliere indexatieproces worden uitvoerders doorgaans in oktober geconsulteerd over wijzigingen van de minimumloonhoogte en de daaraan gekoppelde uitkeringen in januari van het daaropvolgende jaar.

³¹ Kamerstuk II 2021/22, 35 925 XV, nr. 112, p. 7–9.

Sociaal minimum

Waar het minimumloon de basis van het loongebouw vormt, is het sociaal minimum de basis van het inkomensgebouw. De hoogte van een sociale minimumuitkering hangt direct samen met de *hoogte* van het minimumloon. Het kabinet kiest ervoor dat de minimumloonsverhoging doorwerkt in regelingen in de Participatiewet, zoals de bijstand en de bijstandsnorm voor AOW-gerechtigden (Aanvullende Inkomensondersteuning, AIO). Hiermee komt het sociaal vangnet voor alle Nederlanders op een hoger niveau te liggen. Dit geldt ook voor andere regelingen die een inkomen(aanvulling) bieden van maximaal het sociaal minimum, zoals bij een uitkering vanuit de Algemene nabestaandenwet (Anw) of de aanvulling die het UWV via de Toeslagenwet kan geven op uitkeringen lager dan het sociaal minimum.

Loongerelateerde uitkeringen

Loongerelateerde uitkeringen komen voort uit een dienstbetrekking. Bijvoorbeeld uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid of verlofregelingen in geval van zwangerschap, bevalling of ouderschap van de werknemer. Bij loongerelateerde uitkeringen is de uitkeringshoogte gebaseerd op het dagloon dat is afgeleid van het laatstverdiende arbeidsinkomen. Dit dagloon betreft hoogstens het maximumdagloon (circa 230 euro bruto per dag per 1 januari 2022). Loongerelateerde uitkeringen zijn meestal hoger dan het sociaal minimum.

Loongerelateerde uitkeringen worden elk halfjaar geïndexeerd met de *ontwikkeling* van het minimumloon, ofwel de gemiddelde contractloonontwikkeling. Zo blijven lopende uitkeringen in de pas lopen met de rest van het loongebouw.

Door de minimumloonsverhoging per 1 januari 2023 (AMvB) wordt het (maximum) dagloon naast de reguliere indexatie met de gemiddelde contractloonontwikkeling, ook verhoogd met de bijzondere minimumloonsverhoging van 2,5 procent. De eerste stap van de minimumloonsverhoging werkt dus door in alle loongerelateerde uitkeringen. Het kabinet kiest er echter voor om de tweede en derde stap (respectievelijk 2,5 procent en 2,32 procent) niet door te laten werken in loongerelateerde uitkeringen. De reden voor dit verschil is dat de eerste stap een minimumloonsverhoging met *generieke* doorwerking betreft, met als doel het beperken van koopkrachtverlies als gevolg van de hoge inflatie. De tweede en derde stap betreft een minimumloonsverhoging met *gerichte* doorwerking, met als doel om de basis van het inkomensgebouw te verstevigen. Door de focus op de laagste inkomens ligt het bij de tweede en derde stap niet in de rede om, veelal bovenminimale, loongerelateerde uitkeringen mee te laten stijgen. Deze uitkeringen worden uiteraard wel regulier geïndexeerd. De aanvulling die het UWV via de Toeslagenwet tot het sociaal minimum kan geven stijgt wel volledig mee met de tweede en derde stap. Specifieke verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg (WAZO) zijn uitgezonderd van aanvulling vanuit de TW. Dit zijn uitkeringen met een beperkte looptijd. De systematiek van loongerelateerde uitkeringen wordt wel gevolgd bij het geboorte- en ouderschapsverlof voor werknemers, maar voor het UWV is het bij deze regelingen niet uitvoerbaar om een aanvulling vanuit de TW te geven omdat de deeltijd-factor en arbeidsduur van de betrokkene niet goed vast te stellen is.

Om ervoor te zorgen dat de verhoging in de tweede en derde stap alleen doorwerkt in sociale minimumuitkeringen, wordt in het wetsvoorstel geregeld dat het dagloon en maximumdagloon per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 alleen op de gebruikelijke wijze worden geïndexeerd met de gemiddelde contractloonstijging (artikel 14 van de Wml). Dit houdt in dat de bijzondere wettelijke verhoging waarmee het reguliere indexatiepercentage wordt verhoogd (met 2,5 procent in 2024 en 2,32 procent in 2025) buiten beschouwing blijft. Hierdoor werkt de bijzondere minimumloonsverhoging niet door in het dagloon en maximumdagloon.

Door deze wetswijziging wordt voorkomen dat ook de uitkeringen van mensen met een lopende bovenminimale WW- of WIA-uitkering in 2024 en 2025 door het hogere minimumloon een hogere uitkering krijgen. De logica daarachter is dat als deze persoon nog werknemer zou zijn, de minimumloonsverhoging ook niet tot een hoger loon zou hebben geleid. Het halfjaarlijks meegroeien van lopende loongerelateerde uitkeringen met de gemiddelde contractloonontwikkeling blijft wel van toepassing. Zo blijven de uitkeringen wel meegroeien met het loongebouw.

AOW

De AOW is de eerste pijler van het Nederlandse pensioenstelsel.³² In afwijking van het coalitieakkoord heeft het kabinet in de voorjaarsbesluitvorming besloten dat de AOW meestijgt met de minimumloonsverhoging. De pensioenfranchise is wettelijk gekoppeld aan de hoogte van de AOW en stijgt daardoor ook mee. Hierdoor gaan werknemers 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. Ook verhoogt de hogere pensioenfranchise het belastbaar inkomen van werknemers. 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. In het wetsvoorstel dat de tweede en derde stap van de verhoging van het minimumloon regelt, zullen de intergeneratie-effecten nader worden toegelicht.

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 wordt het in stand houden van de koppeling van de AOW bekostigd door de voorgenomen verhoging van de ouderenkorting uit het Coalitieakkoord niet door te voeren. Daarnaast schaft het kabinet de IOAOW in drie stappen af. De eerste stap per 1 januari 2023 wordt geregeld met dezelfde AMvB als die de eerste stap van de verhoging van het minimumloon regelt. De overige uitgavenstijging als gevolg van de AOW-verhoging wordt gedekt binnen het totaal aan inkomsten en uitgavenmaatregelen in de Voorjaarsnota.

Ook het sociaal minimum voor AOW-gerechtigden, AIO, stijgt mee met het hogere minimumloon. Per saldo zullen AOW-gerechtigden met alleen AOW, of een onvolledige AOW met aanvulling vanuit de AIO erop vooruitgaan. Zij ontvangen immers de hogere AOW- of AIO-uitkering en zullen niet geraakt worden door het verlagen van de ouderenkorting, omdat zij deze niet konden verzilveren.

³² De AOW-uitkering ligt hoger dan de bijstandsnorm waar de AIO-aanvulling op ligt. Dit komt doordat bij de bepaling van de bijstands- en AIO-hoogten rekening wordt gehouden met een verlaagd recht op algemene heffingskorting (van tweemaal naar eenmaal algemene heffingskorting). De AOW is hiervan uitgezonderd en ligt daardoor boven de AIO-norm.

Toeslagen

Met de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget kunnen huishoudens een tegemoetkoming krijgen in de kosten van respectievelijk de zorgverzekering, huur of kinderen.³³ De hoogte van het minimumloon is bepalend voor zowel de inkomensgrens in deze toeslagen als voor de maximale hoogte van de zorgtoeslag. Huishoudens tot de inkomensgrens ontvangen de maximale toeslagen. Vanaf de inkomensgrens wordt het bedrag aan toeslag inkomensafhankelijk afgebouwd. De koppeling met het minimumloon is dus nodig om deze toeslagen primair te kunnen richten op huishoudens met de laagste inkomens. Daarnaast is het nodig om de hoogte van de tegemoetkoming aan te laten sluiten bij de financiële draagkracht van het huishouden. Het kabinet vindt het van belang dat het hogere minimumloon er niet toe leidt dat huishoudens het recht op toeslagen verliezen. Daarom acht het kabinet het redelijk dat drempelinkomens meestijgen met het hogere minimumloon. Dat geldt voor de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en het minimuminkomensijkpunt in de huurtoeslag. Hierdoor blijft een bijstandsgezin bijvoorbeeld recht houden op de maximale zorgtoeslag. Dit houdt ook in dat de toeslagen tot een hoger inkomen doorlopen dan nu het geval is. De maximale zorgtoeslag valt wel iets lager uit. Dit komt omdat het bedrag dat huishoudens zelf betalen aan de nominale zorgpremie wordt berekend als een percentage van het minimumloon. De lagere zorgtoeslag valt echter meer dan weg tegen het hogere inkomen uit loon of uitkering als gevolg van de minimumloonsverhoging.

Overig beleid

Ook buiten de sociale zekerheid bestaan regelingen waarop het minimumloon doorwerkt. Bijvoorbeeld de arbeidskorting en de studiefinanciering. Een overzicht van alle regelingen waarop de hoogte van het minimumloon doorwerkt in de tweede en derde stap, is opgenomen in bijlage 2 van deze brief. Bij de eerste stap is sprake van *generieke* doorwerking van de minimumloonsverhoging, in beginsel betreft dit alle regelingen in bijlage 2.

Regelingen buiten de sociale zekerheid zijn veelal gericht op de laagste inkomens waarbij de hoogte van het minimumloon wordt gebruikt als inkomensstoets, om de doelgroep te bepalen of als maximum tot waar een uitkering wordt aangevuld. Het kabinet ziet bij dergelijke regelingen geen aanleiding om de doorwerking van het hogere minimumloon in de tweede en derde stap te doorbreken.

Bij de arbeidskorting ligt dit anders. 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. Tegelijkertijd hoeft de minimumloonsverhoging geen directe impact te hebben op het modale inkomen. Doorwerking zou kunnen betekenen dat hoge inkomens, van wie het inkomen niet reageert op de minimumloonsverhoging, toch minder belasting zouden gaan betalen vanwege de minimumloonsverhoging. Ook kunnen inkomens onder het minimumloon die niet direct profiteren van de minimumloonsverhoging, zoals deeltijdwerkers, een stuk minder arbeidskorting krijgen en dus meer belasting gaan betalen.

³³ De parameters in de kinderopvangtoeslag hangen niet direct samen met het minimumloon.

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 2023 vastgesteld op de hoogten die deze zouden hebben zonder de bijzondere minimumloonsverhoging. Hierdoor ontvangt een minimumloonverdiener een hogere arbeidskorting dan bij doorwerking van de minimumloonsverhoging het geval zou zijn. Dit wordt geregeld bij het Belastingplan 2023.

Onderstaande tabel 4 bevat regelingen waarop de tweede en derde stap van de bijzondere, stapsgewijze minimumloonsverhoging per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 gevolgen heeft. In geval van de IOW en de Wtl vergt dit wetswijziging.

Tabel 4: Regelingen waarin bijzondere, stapsgewijze minimumloonsverhoging doorwerkt

Dept.	Type regeling	Regeling	Argumentatie
SZW		Wettelijk minimumloon en minimumjeugdloon	
SZW	Minimumuitkering	Bijstand (Participatiewet)	Uitkering op of aanvulling tot sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	AIO (Participatiewet)	Uitkering op of aanvulling tot sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers)	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	IOAZ (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen)	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	Bijstand voor zelfstandigen (Participatiewet)	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	Loonkostensubsidie (Participatiewet art. 10d; Besluit loonkostensubsidie Participatiewet)	Aanvulling tot minimumloon
SZW	Minimumuitkering	Anw (Algemene nabestaandenwet)	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	Toeslagenwet (Toeslagenwet)	Aanvulling tot sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	IOW (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen) ¹	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Minimumuitkering	Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Oudedagsvoorziening	AOW (Algemene Ouderdomswet)	Uitkomst voorjaarsbesluitvorming
SZW	Oudedagsvoorziening	OBR (Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW)	Hangt samen met AOW
SZW	Oudedagsvoorziening	Pensioenf franchise (Wet op de Loonbelasting en Wet op de Inkomstenbelasting)	Hangt samen met AOW
SZW	Loongerelateerd	Vervolguitkering WGA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen)	Uitkering op sociaal minimum
SZW	Loongerelateerd	Doelgroepafbakening onderdelen WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen)	Afbakening doelgroep naar personen afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Niet betaalbaarstelling uitkering (Werkloosheidswet)	Percentage minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Doelgroepafbakening no-riskpolis (Ziektewet)	Afbakening doelgroep naar personen op sociaal minimum
SZW	Loongerelateerd	Minimale uitkeringshoogte eerste jaar (Ziektewet)	Minimumhoogte uitkering afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Zwangerschaps- en bevallingsverlof zelfstandigen (Wet arbeid en zorg)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Kortdurend zorgverlof (Wet arbeid en zorg)	Minimumhoogte uitkering afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Geboorte- en ouderschapsverlof niet-verzekerde werknemers (Wet arbeid en zorg)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Overgang bevallingsverlof bij overlijden moeder, partner werkzaam als niet-werknemer [Kraambedsterferegeling] (Wet arbeid en zorg)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Uitkeringshoogte WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
SZW	Loongerelateerd	Indexatie grondslagbedragen WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen)	Indexatie gebaseerd op ontwikkeling minimumloon
SZW	Oudedagsvoorziening	Partnertoeslag: inkomensvrijlating en korting (Algemene Ouderdomswet)	Bijverdienregeling afgeleid van minimumloon
SZW	Oudedagsvoorziening	Uitzondering mogelijkheid vrijwillige verzekering bij bepaalde Anw-uitkering in het buitenland van 50 jaar of ouder (Algemene Ouderdomswet)	Hangt samen met ANW
SZW	Oudedagsvoorziening	Inkomensgrens OBR (Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW)	Grensbedrag afgeleid van minimumloon
SZW	Oudedagsvoorziening	Indexatie vermogensgrens OBR (Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW)	Indexatie gebaseerd op ontwikkeling minimumloon
SZW	Oudedagsvoorziening	Inkomensvrijlating OBR (Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW)	Vrijlating afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Drempelinkomens kindgebonden budget (Wet op het kindgebonden budget)	Drempelinkomen afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Loonkostenvoordeel (Wet tegemoetkomingen loondomein)	Afbakening doelgroep afgeleid van minimumloon

³⁴ Uit een interdepartementaal afgestemde inventarisatie is deze lijst met maatregelen gebleken. Richting wetsvoorstel wordt deze lijst nader tegen het licht gehouden.

Dept.	Type regeling	Regeling	Argumentatie
SZW	Overig SZW-beleid	Ondergrens bandbreedte Lage-inkomensvoordeel ² (Wet tegemoetkomingen loondomein)	Afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Besluit experimentele subsidie generieke werkgeversvoorzieningen	Afbakening doelgroep afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomen	Maximumhoogte inkomensaanvulling afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Ondergrens uitbetaling en drempelbedragen bij subsidieverstrekking (Reintegratiebesluit)	Normbedragen afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Maatmaninkomen en bepaling loonwaarde (Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten)	Normbedragen afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Wet arbeid vreemdelingen	Weigeringsgrond afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen	Weigeringsgrond afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Arbeidstijdenbesluit	Afbakening doelgroep afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Grondslag UWV-subsidieregeling voor doelgroep die niet in staat is minimumloon te verdienen (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen)	Afbakening doelgroep afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Diverse bepalingen waaronder vermelding minimumloon op loonstrook (Burgerlijk wetboek boek 7 – arbeidsrecht; minimumloon, artikelen 616, 626, 629, 631, 632 en 650)	Diverse grensbedragen en rapportageverplichtingen afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd	Afbakening doelgroep afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Subsidiemogelijkheid bij projecten die zien op begeleiding van kwetsbare werkenden in de context van de COVID-19-pandemie (Subsidieregeling ESF 2014–2020)	Afbakening doelgroep afgeleid van minimumloon
SZW	Overig SZW-beleid	Ontheffing verzekeringsplicht Anw indien recht op buitenlandse regeling inzake sociale zekerheid (Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen)	Inkomenstoets
SZW	Overig SZW-beleid	AOW-premie voor de vrijwillige ouderdomsverzekering (Besluit Wfsv)	Hangt samen met AOW
VWS	Overig Rijksbreed	Drempelinkomen zorgtoeslag (Wet op de zorgtoeslag)	Drempelinkomen afgeleid van minimumloon
VWS	Overig Rijksbreed	Maximale hoogte zorgtoeslag (Wet op de zorgtoeslag)	Eigen bijdrage aan kosten Zvw-premie en eigen risico is afgeleid van minimumloon
BZK	Overig Rijksbreed	Drempelinkomen huurtoeslag (Wet op de huurtoeslag)	Drempelinkomen afgeleid van minimumloon
BZK	Overig Rijksbreed	Hoogte uitkering (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers)	Hoogte uitkering afhankelijk van hoogte minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Toelage minimumloon (Inkomensbesluit militairen)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Toelage minimumloon (Inkomstenregeling militairen)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Terugbetalingsregeling (Algemeen militair ambtenarenreglement)	Drempelinkomen afgeleid van minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Aanvulling uitkering (Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen)	Aanvulling uitkering tot minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Aanpassing kortingsbedragen (Besluit bijzondere militaire pensioenen)	Hangt samen met ANW
DEF	Overig Rijksbreed	Toelage minimumloon (Inkomstenbesluit burgerlijke ambtenaren defensie)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Inkomenstoets eigen bijdrage (Voorzieningenregeling voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers)	Inkomenstoets afgeleid van minimumloon
DEF	Overig Rijksbreed	Eigen bijdrage hangt samen met toelage minimumloon (Voorzieningstelsel buitenland defensiepersoneel)	Hoogte eigen bijdrage indirect afhankelijk van hoogte minimumloon
J&V	Overig Rijksbreed	Inkomensafhankelijke huurprijsverhoging (Burgerlijk Wetboek Boek 7 en Wijzigingswet Burgerlijk Wetboek Boek 7)	Inkomensgrens afgeleid van minimumloon
J&V	Overig Rijksbreed	Normen minimumsalaris vakantiewerkers en toelage naar minimumloon politie (Besluit bezoldiging politie)	Minimumsalaris/-toelage afgeleid van minimumloon
J&V	Overig Rijksbreed	AOW-compensatieregeling voor oud-medewerkers met een bovenwettelijke werkloosheidsuitkering (Besluit bovenwettelijke werkloosheidsuitkering politie)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
J&V	Overig Rijksbreed	AOW-compensatieregeling voor vliegers Landelijke Eenheid die vervroegd uittreden (Regeling ontslaguitkering vliegers Landelijke eenheid)	Hoogte uitkering afgeleid van minimumloon
OCW	Overig Rijksbreed	Toetsingsinkomen verlaging collegegeld Open Universiteit (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)	Inkomenstoets afgeleid van minimumloon
OCW	Overig Rijksbreed	Hoogte financiële ondersteuning bijzondere activiteiten hoger onderwijs (Regeling financiën hoger onderwijs)	Hoogte financiële ondersteuning afgeleid van minimumloon

Dept.	Type regeling	Regeling	Argumentatie
OCW	Overig Rijksbreed	Onder meer bepalingen bij terugbetaling lening (Wet studiefinanciering)	Inkomenstoets afgeleid van minimumloon
OCW	Overig Rijksbreed	Diverse bepaling t.a.v. aanvullende beurs (Besluit studiefinanciering)	Inkomenstoets afgeleid van minimumloon
OCW	Overig Rijksbreed	Geen voorzieningen bij geringe kosten (Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap)	Minimumbedrag bij voorziening in kosten afgeleid van minimumloon
VWS	Overig Rijksbreed	Vergoeding onkosten donor bij orgaandonatie bij leven (Subsidie-regeling donatie bij leven)	Lengte peilperiode afhankelijk van inkomenstoets afgeleid van minimumloon

¹ Vergt wetswijziging omdat de IOW in de huidige wet- en regelgeving wordt geïndexeerd met de gemiddelde contractloontwikkeling (zoals beschreven in artikel 14 van de Wml). Dit is echter een uitkering op het sociaal minimum zodat het in de rede ligt dat de bijzondere, stapsgewijze minimumloonsverhoging gevolgen heeft de hoogte van de uitkering.

² Vergt wetswijziging omdat enkel de ondergrens van de bandbreedte LIV stijgt door de bijzondere minimumloonsverhoging. Regeling vervalt per 1 januari 2025.

Onderstaande tabel 5 bevat regelingen waarbij wijziging van wet, besluit of regeling wordt voorgesteld zodat de tweede en derde stap van de bijzondere, stapsgewijze minimumloonsverhoging per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 geen gevolgen heeft, omdat het bovenminimale regelingen betreft.

Tabel 5: Regelingen waarin bijzondere, stapsgewijze minimumloonsverhoging niet doorwerkt

Dept.	Type regeling	Regeling	Argumentatie
SZW	Oudedagsvoorziening	Aftoppingsgrens aanvullend pensioen (Wet op de Loonbelasting)	Bovenminimaal
SZW	Oudedagsvoorziening	Aftoppingsgrens lijfrente (Wet op de Inkomstenbelasting)	Bovenminimaal
SZW	Oudedagsvoorziening	Grens oudedagsreserve zzp (Wet op de Inkomstenbelasting)	Bovenminimaal
SZW	Loongerelateerd	Indexatie dagloon lopende WAO-uitkeringen (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en Dagloonbesluit werknemersverzekering)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Loongerelateerd	Vervolguitkering WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Loongerelateerd	Indexatie dagloon lopende WIA-uitkeringen (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en Dagloonbesluit werknemersverzekering)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Loongerelateerd	Indexatie dagloon lopende WW-uitkeringen (Werkloosheidswet en Dagloonbesluit werknemersverzekering)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Loongerelateerd	Indexatie dagloon lopende ZW-uitkeringen (Ziektewet en Dagloonbesluit werknemersverzekering)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW/ VWS	Loongerelateerd	Maximum premieloon (voor werknemersverzekeringen en zorgverzekeringswet)	Beoogd wordt stijging met gemiddelde contractloon
SZW	Loongerelateerd	Maximum dagloon	Beoogd wordt stijging met gemiddelde contractloon
SZW	Loongerelateerd	Zwangerschaps- en bevallingsverlof werknemers (Wet arbeid en zorg en Dagloonbesluit werknemersverzekeringen)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Loongerelateerd	Geboorteverlof (Wet arbeid en zorg en Dagloonbesluit werknemersverzekeringen)	Bovenminimaal
SZW	Loongerelateerd	Ouderschapsverlof (Wet arbeid en zorg en Dagloonbesluit werknemersverzekeringen)	Bovenminimaal
SZW	Loongerelateerd	Verlof werknemer bij langdurige ziekenhuisopname baby [Couveusereregeling] (Wet arbeid en zorg en Dagloonbesluit werknemersverzekeringen)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Loongerelateerd	Adoptie- en pleegzorgverlof (Wet arbeid en zorg en Dagloonbesluit werknemersverzekeringen)	Bovenminimaal (vangnetregeling: Toeslagenwet)
SZW	Overig SZW-beleid	Bovengrens bandbreedte Lage-inkomensvoordeel ¹ (Wet tegemoetkomingen loondomein)	Bovenminimaal
SZW	Overig SZW-beleid	Regeling tegemoetkoming Wajongers	Regeling beoogt inflatiecorrectie
FIN	Overig Rijksbreed	Arbeidskorting (Wet op de Inkomstenbelasting)	Inkomensgrenzen worden vastgesteld op het niveau zonder de bijzondere minimumloonsverhoging

¹ Regeling vervalt per 1 januari 2025.

Juridische werking van verhoging minimumloon op andere regelingen

In de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) is de hoogte van het minimumloon op maand-, week- en dagbasis geregeld in artikel 8.³⁸ De wijze waarop deze bedragen elk halfjaar worden geïndexeerd met de gemiddelde contractloonontwikkeling, is geregeld in artikel 14. Na de indexatie worden de minimumloonbedragen van het voorgaande tijdvak in artikel 8 vervangen door de nieuwe geïndexeerde minimumloonbedragen.

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 rest van het loongebouw. Na de halfjaarlijkse indexatie worden de nieuwe minimumloonbedragen in artikel 8 van de Wml bij ministeriële regeling vastgesteld.

Een bijzondere verhoging van het minimumloon vergt een wetswijziging, behoudens bijzondere omstandigheden. Bij bijzondere omstandigheden kan een verhoging (of verlaging) ook worden geregeld met een algemene maatregel van bestuur (AMvB), op grond van artikel 14, dertiende lid, van de Wml.

Het effect van een verhoging van het minimumloon kan als volgt doorwerken op andere regelingen.

Gekoppeld aan de hoogte 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. Het betreft hier dan een (directe of indirecte) doorwerking van de hoogte van het minimumloon. Deze regelingen zijn direct gekoppeld aan (de bedragen in) artikel 8 van de Wml.

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 automatisch mee.

Gekoppeld aan ontwikkeling minimumloon

Er bestaan ook regelingen die zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon. In artikel 14, eerste en tweede lid, van de Wml is een indexatiebepaling opgenomen die ervoor zorgt dat de minimumloonbedragen meegroeien met de gemiddelde contractloonontwikkeling zoals geraamd door het CPB. Het indexatiepercentage leidt 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

³⁸ Na aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel ook op uurloonbasis.

Wml. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de TSB (Regeling Tegemoetkoming Stoffengerelateerde Beroepsziekten) waarvan is beoogd dat die per 1 juli 2022 in werking treedt. Of – buiten de SZW-begroting – bij de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 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, zoals die wordt ingegeven door artikel 14 van de Wml. Dit is bijvoorbeeld het geval bij loongerelateerde uitkeringen.

Bijzondere verhoging van minimumloon

Op het moment dat de minimumloonbedragen in artikel 8 van de Wml bijzonder worden verhoogd, houdt deze verhoging geen verband met de ontwikkeling van het minimumloon op grond van artikel 14, eerste en tweede lid, van de Wml.

Bij een bijzondere verhoging heeft het kabinet namelijk de wens om alleen de hoogte van de minimumloonbedragen aan te passen. Deze bijzondere verhoging werkt niettemin wel automatisch door in alle regelingen waarin een directe koppeling aan artikel 8 van de Wml is, dus ook in de regelingen die de ontwikkeling van de hoogte van artikel 8 van de Wml tussen twee tijdvakken volgen. Om deze automatische doorwerking in dergelijke regelingen te voorkomen, is een wijziging van de betreffende materiewet nodig.

Voor de eerste stap van de minimumloonsverhoging wordt, gezien de uitzonderlijke (economische) omstandigheden, gekozen voor de wettelijke mogelijkheid om dit te regelen met een AMvB. De materiewetten van de gekoppelde bovenminimale regelingen kunnen niet worden gewijzigd met deze AMvB; dit kan alleen met een wetswijziging.

Eerste stap: verhoging geregeld met een AMvB

Artikel 14, dertiende lid, van de Wml biedt de mogelijkheid om in het geval van omstandigheden die een bijzondere wijziging van het minimumloon wenselijk maken, de bedragen opgenomen in artikel 8 van de Wml te verhogen met een AMvB. Deze verhoging van de minimumloonbedragen werkt automatisch door in de regelingen waarin een directe koppeling is aan de bedragen in artikel 8 van de Wml.

Er wordt van deze AMvB-mogelijkheid gebruik gemaakt om het minimumloon op korte termijn, namelijk per 1 januari 2023, met 2,5 procent te kunnen verhogen. Met deze AMvB wordt tegelijkertijd de halfjaarlijkse indexatie per 1 januari 2023 toegepast. Artikel 14, vijftiende lid, van de Wml schrijft namelijk voor dat indien een bijzondere verhoging samenvalt met een halfjaarlijkse indexatie, dit met één AMvB geregeld moet worden. Met deze AMvB worden de huidige minimumloonbedragen eerst met 2,5 procent verhoogd in verband met de bijzondere wijziging en daarna worden deze (fictieve) bedragen geïndexeerd conform artikel 14, eerste lid, van de Wml. De volgorde van eerst bijzonder verhogen en daarna indexeren volgt uit artikel 14, vijftiende lid, van de Wml. Dit leidt tot de nieuwe minimumloonbedragen in artikel 8 van de Wml per 1 januari 2023.

Deze bijzondere verhoging die wordt geregeld met een AMvB werkt vanwege de koppeling aan artikel 8 zowel door bij de regelingen die voor de hoogte gekoppeld zijn aan artikel 8 van de Wml als de regelingen die voor de ontwikkeling zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van artikel 8 van de Wml tussen twee tijdvakken.

De tweede en derde verhoging per 2024 en 2025 die wordt geregeld door een wetswijziging, werkt anders dan de eerste verhoging die wordt geregeld met een AMvB.

Tweede en derde stap: verhoging door een wetswijziging

Per 1 januari 2024 en per 1 januari 2025 vindt de reguliere indexatie van het minimumloon conform artikel 14, eerste lid, van de Wml, plaats.

Het indexatiepercentage wordt per 1 januari 2024 met 2,5 procentpunt en per 1 januari 2025 met 2,32 procentpunt verhoogd. Dit wordt in het wetsvoorstel geregeld door te bepalen dat bij de indexatie van de bedragen genoemd in artikel 8 van de Wml, het indexatiepercentage dat volgt uit artikel 14, eerste lid, van de Wml wordt verhoogd met 2,5 procentpunt per 1 januari 2024 en met 2,32 procentpunt per 1 januari 2025. De uitkomst van deze berekening zijn de nieuwe minimumloonbedragen zoals opgenomen in artikel 8 van de Wml.

Om doorwerking in bovenminimale regelingen (zoals loongerelateerde uitkeringen) te voorkomen wordt geregeld dat de bijzondere verhoging van het minimumloon per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 niet doorwerkt in de herziening van het (maximum) dagloon, en daarmee de hoogte van lopende loongerelateerde uitkeringen. Het (maximum) dagloon wordt per 1 januari 2024 en 1 januari 2025 daardoor alleen verhoogd met de reguliere indexatie van het minimumloon die volgt uit artikel 14, eerste lid van de Wml (de gemiddelde contractloonontwikkeling).