

Vergaderjaar 2019–2020

35 335

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)

Nr. 11

BRIEF VAN HET ADVIESCOLLEGE TOETSING REGELDRUK

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juli 2020

Met brief van 1 juli 2020 heeft u verzocht om over het wetsvoorstel invoering minimumuurloon (Initiatiefwet van het Kamerlid Gijs van Dijk) te adviseren.¹ Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) geeft graag gevolg aan uw verzoek. U treft het advies hieronder aan.

Aanleiding, context en inhoud

Op 7 mei 2020 is het gewijzigd wetsvoorstel invoering minimumuurloon bij de Tweede Kamer ingediend. De nieuwe wet is volgens de toelichting noodzakelijk om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) te wijzigen zodat deze wet beter aansluit bij de huidige arbeidsmarkt waar variatie in arbeidsduur en (intersectorale) mobiliteit gedurende de loopbaan gebruikelijker zijn geworden. Het doel is verder ook om de handhaafbaarheid van de Wml te verbeteren. Anders dan nu nog het geval is, voert het wetsvoorstel een wettelijk vastgelegd uniform minimumuurloon in. De hoogte van dit minimumuurloon is afgeleid van het huidige minimummaandloon. Dat maandloon is daarbij op basis van een NAD van 36 uur per week omgerekend naar een uurloon. Voor alle werkenden gaat als gevolg van deze wijziging een minimumuurloon van € 10,60 gelden (cijfers januari 2020). Voor werknemers met een werkweek van 36 uur leidt de wijziging niet tot een hoger maandloon. Voor werkenden met een langere werkweek wel. Hun maandloon stijgt als gevolg van de omrekening met een NAD van 36 uur met circa 5% (bij 38 uur) en 11% (bij 40 uur). Gemiddeld is de stijging voor de werkenden 3,6%.² Het wetsvoorstel heeft verschillende gevolgen voor uitkeringen en financiële tegemoetkomingen.

¹ Kamerstuk 35 335, nr. 5

² Doorrekening CPB, gepubliceerd op 7 mei 2020, Kamerstuk 35 335, nr. 6

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wijziging van de Wml zijn in de toelichting toereikend beschreven. Het doel is tweeledig.³ In de eerste plaats is het doel om de Wml beter te laten aansluiten bij de huidige arbeidsmarkt. Die kent meer dan voorheen een variatie in arbeidsduur (niet alleen maar een 40-urige werkweek). Bovendien is (inter)sectorale mobiliteit van werknemers gedurende de loopbaan gebruikelijker geworden. Met het wetsvoorstel is de hoogte van het minimumuurloon van werkenden niet langer afhankelijk van de normale arbeidsduur (NAD) en daarmee de sector waarin gewerkt wordt. Dat heeft nu nog tot gevolg dat werkenden met een 36-urige werkweek een hoger minimumuurloon ontvangen dan werkenden met 38 of 40-urige werkweek. Verschillen in minimumuurloon behoren met het wetsvoorstel tot het verleden.

Het tweede doel van het wetsvoorstel is om de handhaafbaarheid van de Wml te verbeteren. Discussies met de Inspectie SZW en uitvragen bij bedrijven naar de NAD ter bepaling van het (juiste) minimumuurloon behoren tot het verleden. Dat komt omdat de NAD daarvoor niet meer relevant is. Alhoewel daarmee dus een positief effect op de handhaafbaarheid, uitgaat zullen er in de toekomst nog wel discussies over de NAD en toepasselijke CAO met de Inspectie SZW zijn. Dat komt omdat de omvang van de NAD en de toepasselijke CAO voor andere zaken relevant blijft, zoals bijvoorbeeld voor verrekeningen. In zoverre is een nuancering van het (positieve) effect op de handhaafbaarheid op zijn plaats, hetgeen ook in de toelichting is gebeurd.

De beschrijving van nut en noodzaak geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel voert een uniform wettelijk minimumuurloon in. Het minimumuurloon hoeft in het vervolg niet meer te worden herleid van het wettelijk minimummaandloon. Voor alle werkenden gaat eenzelfde minimumuurloon gelden (€ 10,60), ongeacht de sector en de NAD. Het college ziet geen minder belastend alternatief om dit doel te bereiken. Het vorenstaande neemt niet weg dat er qua herleiding van het huidige minimummaandloon meer mogelijkheden zijn dan een herleiding op basis van een NAD van 36 uur. Zo is ook herleiding op basis van het gewogen gemiddelde (37,4 uur), of een NAD 38 of 40 uur mogelijk. Ongeacht de keuze in de wijze van herleiding naar het uurloon zal het beoogde effect (een gelijk minimumuurloon voor iedere werkende) optreden. De keuze voor herleiding op basis van een NAD van 36 uur is

³ De bestrijding van armoede onder werkenden is niet meer als doel van het wetsvoorstel vermeld. Het wetsvoorstel signaleert het overigens nog wel als neveneffect voor de groep werkenden met een NAD van meer dan 36 uur.

volgens de toelichting geboden om te voorkomen dat er werkenden zouden zijn die er als gevolg van de uniformering op achteruit zouden gaan. Dat zou (zonder aanvullende maatregelen) bij een keuze voor een hogere NAD dan 36 uur per week het geval zijn. Het wetsvoorstel geeft ook in dit opzicht geen aanleiding tot opmerkingen.

Het wetsvoorstel beperkt de invoering van het wettelijk minimumuurloon tot de groep werkenden. De koppeling van uitkeringen en financiële tegemoetkomingen aan het minimummaandloon blijft ongewijzigd. Dat voorkomt dat er de nodige aanpassingen in de uitkeringen en tegemoetkomingen zouden moeten plaatsvinden. In zoverre is ook in dit opzicht voor het minst belastend alternatief gekozen. Het college constateert dat het met de keuze voor een verschil in systematiek (minimumuurloon werkenden versus minimummaandloon voor uitkeringsgerechtigden) voor een specifieke groep burgers in Nederland lastiger wordt om inzicht in de systematiek van (koppeling aan) het wettelijk minimumloon te krijgen. Dat is de groep burgers die naast een baan een uitkering of tegemoetkoming ontvangen. Deze groep is aanzienlijk. De regeldruk neemt voor hen toe. Deze regeldruk is al erg hoog, zoals uit eerder onderzoek van de rechtsvoorganger van ATR blijkt.⁴ De toelichting beschrijft de toename in de complexiteit voor deze groep burgers niet. Zij wijst alleen op het positieve effect voor werkenden (zonder uitkering). Evenmin geeft de toelichting aan hoe deze regeldruk beperkt zou kunnen worden. In zoverre is er aanleiding de toelichting aan te vullen.

2.1 Het college adviseert om de toelichting aan te vullen met vermelding van de toename in de complexiteit voor werkende burgers met een uitkering en de wijze waarop die complexiteit zou kunnen worden beperkt.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Volgens de toelichting heeft het wetsvoorstel effecten voor bedrijven (werkgevers) en werknemers. Enerzijds kan het aantal discussies met de inspectie SZW en de gegevens-uitvraag naar toepasselijke CAO en NAD afnemen. Dat scheelt in tijdsbeslag en inspanningen van bedrijven. Dit heeft een positief effect op de werkbaarheid van de Wml voor bedrijven. Anderzijds vraagt het wetsvoorstel initieel extra inspanningen van het bedrijfsleven. Dat moet beoordelen of het wetsvoorstel tot wijzigingen in de CAO en/of de individuele arbeidsovereenkomst aanleiding geeft. Daarbij gaat het niet alleen om een eventueel noodzakelijke aanpassing van de lonen/loontabellen voor werknemers, maar ook om de impact van het wetsvoorstel op (aanvullende) regelingen en faciliteiten die gekoppeld zijn aan de hoogte van de (CAO)lonen. Is aanpassing nodig, dan zijn vervolgens wijzigingen in de loonadministratie noodzakelijk. Wijzigingen in deze administratie zijn ook nodig als gevolg van de wijziging in de regeling van het Lage Inkomens Voordeel (LIV) en de Wet tegemoetkoming loondomein. Ook kan een bedrijf te maken krijgen met een wijziging in het bedrag aan loonkostensubsidie, wanneer het een 38- of 40-urige werkweek kent. Verder moeten bedrijven het personeel over de wijzigingen informeren.

⁴ Zie de brief van Actal aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels van 4 september 2014, ons kenmerk JtH/RvZ/MK/PO/2014/087 en het bijbehorend onderzoeksrapport «Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger» op www.atr-regeldruk.nl.

Het wetsvoorstel is niet volledig in de vermelding van al deze effecten. In zoverre is aanvulling van de toelichting aangewezen. Evenmin onderbouwt de toelichting bij het voorstel of al deze aanpassingen voor bedrijven werkbaar zijn. Met name kleine bedrijven ontberen mogelijk de kennis en ervaring om aan de wet uitvoering te geven. Ook in dat opzicht behoeft de toelichting nadere onderbouwing, waarbij het aanbeveling verdient om de werkbaarheid met behulp van een MKB-toets bij kleine en middelgrote bedrijven te onderzoeken.

Voor burgers (werknemers en uitkeringsgerechtigden) heeft het wetsvoorstel ook effecten, zij het in mindere mate dan voor bedrijven. Hiervoor is al vermeld de toenemende complexiteit door het verschil in systematiek, zeker voor werkenden met een uitkering.

3.1 Het college adviseert om beschrijving van de effecten die voor bedrijven optreden aan te vullen en de werkbaarheid voor bedrijven, mede aan de hand van een mkb-toets, te onderzoeken.

4. Berekening regeldrukgevolgen

In de toelichting is een paragraaf gewijd aan de gevolgen voor de regeldruk. Zij beschrijft een aantal gevolgen voor bedrijven, waaronder de kennismemingskosten, de noodzakelijke aanpassing van de loonadministratie en de geringere inspanningen bij de handhaving van de Wml. De opsomming in de paragraaf is echter niet volledig en behoeft aanvulling met behulp van de beschrijving van de effecten zoals die hiervoor onder 3 is opgenomen. Voor burgers is aanvulling van de beschrijving vereist met het (negatieve) effect op werkenden met een uitkering. De regeldrukparagraaf bevat bovendien geen berekening van de omvang van de gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven en burgers. Ook op dit punt behoeft de paragraaf aanvulling.

4.1 Het college adviseert om de beschrijving van de regeldrukgevolgen in de regeldrukparagraaf aan te vullen en een berekening van de regeldrukgevolgen op te nemen.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen is toereikend. Er is geen minder belastend alternatief voor de gemaakte keuze. Wel is aanvulling van de beschrijving van de effecten voor burgers en bedrijven gewenst en is inzicht in de werkbaarheid van het wetsvoorstel voor met name kleine/mkb bedrijven gewenst. Ook is aanvulling van de regeldrukparagraaf met een berekening van de regeldrukgevolgen gewenst.

Daarom is het dictum:

De behandeling van het wetsvoorstel voortzetten, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over het wetsvoorstel is maar alleen de onderbouwing ervan betreft. De onderbouwing in de toelichting behoeft aanvulling, zodat de werkbaarheid en de regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven inzichtelijk worden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.
Het college is vanzelfsprekend bereid u in een technische briefing nader te informeren over dit advies.

Voorzitter
M.A. van Hees

Secretaris
R.W. van Zijp