

Wettelijk minimumjeugdloon



Wettelijk minimumjeugdloon

JUNI 2016

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

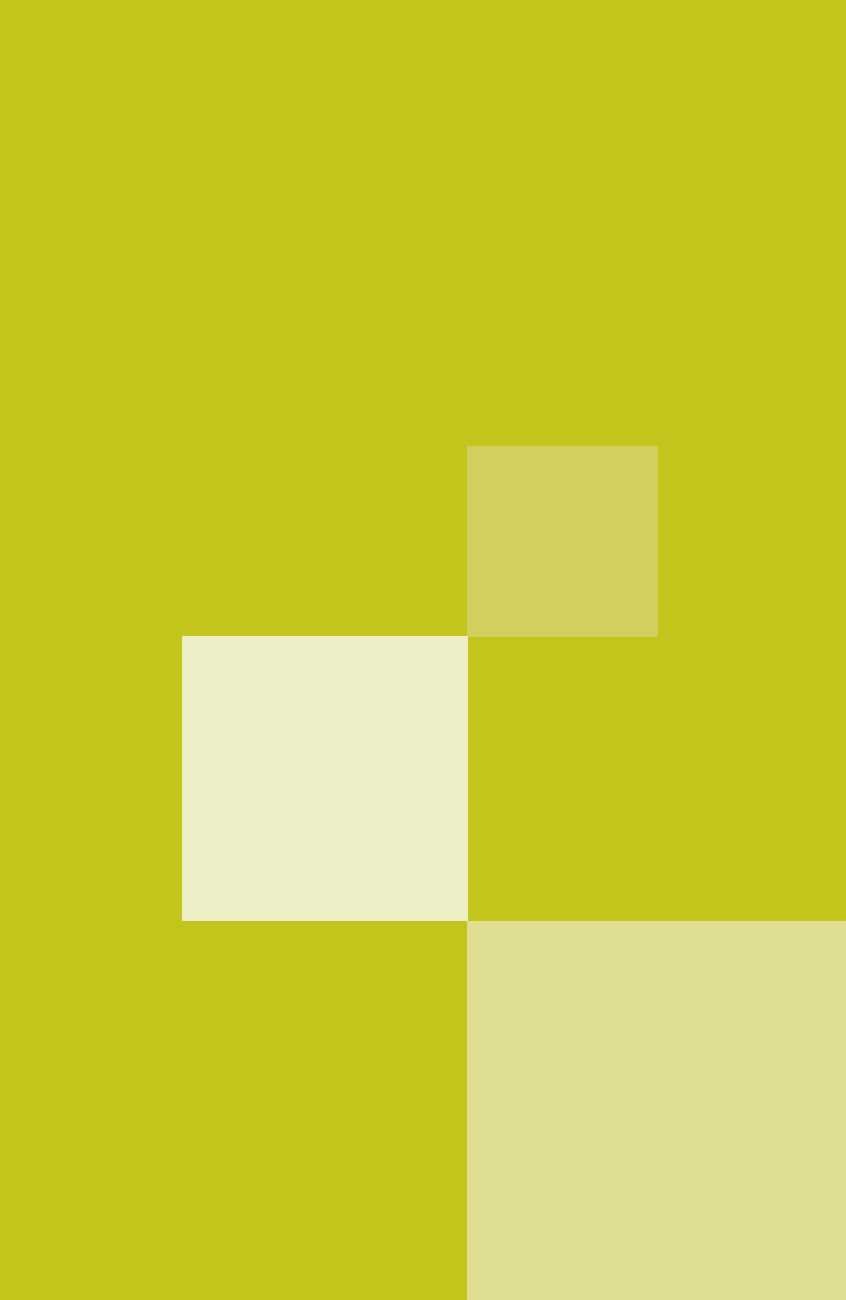
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

ISBN 978-94-6134-083-2

Inhoudsopgave

1. Samenvattende conclusies	7
1.1 Feiten over het wettelijk minimumjeugdloon	7
1.2 Het wettelijk minimumjeugdloon en economische zelfstandigheid	8
1.3 Werkgelegenheid, jeugdwerkloosheid, onderwijsdeelname	9
1.4 Juridische aspecten en gelijke behandeling	12
2. Constateringen van de raad	13
3. Inleiding	15
3.1 Overwegingen	15
3.2 Leeswijzer	16
4. Het wettelijk minimumjeugdloon	19
4.1 Bruto en netto inkomens bij het wettelijk minimumjeugdloon	20
4.2 Het wettelijk minimumjeugdloon en loonkosten	22
4.3 Bereik van het wettelijk minimumjeugdloon	23
4.4 Kenmerken van de banen op wettelijk minimumjeugdloon-niveau	24
4.5 Ontwikkelingen in sectoren en cao's	27
4.6 Werkende jongeren op wettelijk minimumjeugdloon-niveau en hun leefsituatie	29
4.7 Inactieve jongeren	30
5. Het wettelijk minimumjeugdloon in internationaal perspectief	33
5.1 Vergelijking van bruto wettelijk minimumjeugdlonen	33
5.2 Vergelijking netto wettelijk minimumjeugdlonen	37

6. Het wettelijk minimumjeugdloon en (jeugd)werkgelegenheid, jeugdwerkloosheid en onderwijsdeelname	41
6.1 Het wettelijk minimumjeugdloon en werkgelegenheid	41
6.1.1 Algemeen beeld van onderzoek en empirische gegevens	41
6.1.2 Het CPB-rapport van januari 2016	42
6.1.3 Aanvullende verwachtingen over werkgelegenheidseffecten	46
6.1.4 Het wettelijk minimumjeugdloon en werkgeverslasten	47
6.2 Het wettelijk minimumjeugdloon en arbeidsaanbod/ jeugdwerkloosheid	49
6.3 Het wettelijk minimumjeugdloon en onderwijsdeelname	51
7. Verschillende werk-leersituaties jongeren tot 23 jaar	53
8. Het wettelijk minimumjeugdloon en economische zelfstandigheid	55
8.1 Voltijdsbaan versus bijbaan	56
8.2 Inkomen uit stages, bol en bbl	57
8.3 Het wettelijk minimumjeugdloon in relatie tot het bestaansminimum	57
8.4 Het wettelijk minimumjeugdloon in relatie tot sociale uitkeringen en pensioenen	58
9. Juridische aspecten van het wettelijk minimumjeugdloon	61
9.1 Europese kaders	61
9.1.1 Richtlijn van de Europese Gemeenschap	61
9.1.2 Het Europees Sociaal Handvest	62
9.1.3 ILO-conventies en jeugdlonen	63
9.2 De Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL)	64
9.3 Rechtaardigingsgronden en proportionaliteit	66
9.4 Het wettelijk minimumjeugdloon en vakvolwassenheid	68
Literatuurlijst	71
Bijlagen	73
1. Internationale vergelijking wettelijk minimumjeugdlonen	75
2. Overzicht literatuur (sinds 2000) van jeugdwerkgelegenheids- effecten van minimumlonen	77
3. Samenstelling Commissie ad hoc verkenning wettelijk minimumjeugdloon	81



Verkenning

1 Samenvattende conclusies

Deze verkenning kent twee aanleidingen. Enerzijds de wens van de leden van de raad om zich een nader beeld te vormen van verschillende vraagstukken rondom het wettelijk minimumjeugdloon mede ingegeven door gesprekken met jongerenorganisaties binnen de SER. Anderzijds de aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Van Weyenberg die oproept het wettelijk minimumjeugdloon substantieel te verhogen en meer gelijk te trekken met het reguliere wettelijk minimumloon (WML). De raad wenste aan de hand van een verkenning de argumenten en effecten in samenhang te kunnen wegen.

Deze verkenning gaat in op de belangrijkste argumenten van het maatschappelijke debat over de systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon en bundelt deze met kennis van de effecten van het wettelijk minimumjeugdloon en eventuele opwaartse aanpassingen daarvan. Deze verkenning beoogt daarom niet een complete analyse te zijn van alle mogelijke knelpunten rondom loon en inkomen van jongeren, met navenant aantal denkbare oplossingen. De focus is vooral op het verkennen van de gevolgen van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon.

1.1 Feiten over het wettelijk minimumjeugdloon

Het wettelijk minimumjeugdloon zoals dit enige jaren na de invoering van het wettelijk minimumloon in 1974 is ingevoerd, blijkt op ongeveer 17 procent van de werknemers tot 23 jaar van toepassing te zijn. Het merendeel van de jonge werknemers verdient meer dan het wettelijk minimumjeugdloon, maar een aanzienlijk deel verdient minder dan het volwassen wettelijk minimumloon. Jongeren die het wettelijk minimumjeugdloon verdienen werken grotendeels in deeltijdbanen, in contracten voor bepaalde tijd in voornamelijk de sectoren detailhandel, horeca, cultuur, recreatie en zakelijke dienstverlening. In een aantal sectoren zijn de afgelopen jaren afspraken gemaakt om de vakvolwassen leeftijd te verlagen of de jeugdschalen opwaarts aan te passen. Het bereik van het wettelijk minimumjeugdloon verschilt per sector.

Voor de meerderheid van de jongeren tot 23 jaar die het wettelijk minimumjeugdloon verdienen is dit inkomen aan te merken als een bijbaan, bijvoorbeeld naast een studie. Meer specifiek, tot 18 jaar is vanwege de schoolplicht vrijwel uitsluitend sprake van bijbanen, in de groep jongeren van 21 tot 23 jaar treffen we veel volledige banen aan onder wettelijk minimumloon niveau. Er zijn ongeveer 200 duizend

banen van 25 of meer uren per week, die worden vervuld door jongeren die zijn aangewezen op het inkomen uit deze baan/banen.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat het Nederlandse stelsel van het wettelijk minimumjeugdloon afwijkt van wat in andere landen gebruikelijk is. De maximale leeftijd waarvoor de leeftijdsstaffel van toepassing is, ligt met 23 jaar hoger dan in andere landen, terwijl de hoogte van de percentages (vanaf 30 procent wettelijk minimumloon) substantieel lager ligt dan in alle andere landen. In de meeste landen waar een wettelijk minimumjeugdloon van toepassing is, geldt een maximum leeftijd van 18 of 21 jaar en ligt het afgeleide percentage op 18-jarige leeftijd, op minimaal 70 procent van het wettelijk minimumloon. De afgelopen jaren hebben Duitsland, België de leeftijd waarop het volwassen wettelijk minimumloon geldt, verlaagd naar 18 jaar. In het Verenigd Koninkrijk (VK) is de leeftijd verlaagd naar 21 jaar en zijn de leeftijdsstaffels tot 21 jaar verhoogd.

Voor een evenwichtige internationale vergelijking is ook gekeken naar de bruto maandbedragen in de ons omliggende landen. Het Nederlandse bruto wettelijk minimumloon, waarvan het wettelijk minimumjeugdloon een afgeleide is, is vanuit internationaal perspectief relatief hoog. Ook de koopkracht van het volwassen wettelijk minimumloon blijkt naar internationale maatstaven hoog te noemen, maar wel vergelijkbaar met de ons omringende landen.

1.2 Het wettelijk minimumjeugdloon en economische zelfstandigheid

Vooraf voor de groep werkende jongeren die veel uren of voltijds werken op wettelijk minimumjeugdloon-niveau, is het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon van invloed op de mogelijkheid van jongeren om economische zelfstandigheid te realiseren. Vooral jongeren van 21 jaar en ouder zijn dan vaak klaar met hun opleiding op ten minste startkwalificatieniveau (mbo-2). Daarnaast is er een groep jongeren die inkomen verwerft uit een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) of een stagevergoeding die niet altijd op wettelijk minimumjeugdloon-niveau liggen.

Uit de verkenning blijkt dat maar weinig werkende jongeren tot 23 jaar economische zelfstandigheid (de norm daarvoor is het in staat zijn 70 procent van het netto wettelijk minimumloon te verdienen) bereiken. Wel geldt de leerplicht tot 18 jaar en een voortgezette onderhoudsplicht voor ouders van jongeren tot 21 jaar. Voor de groep jongeren vanaf 21 jaar – van wie een substantieel deel de opleiding heeft afge-

rond – maakt het wettelijk minimumjeugdloon het realiseren van economische zelfstandigheid moeilijk. Daarbij speelt ook dat zij vaak in deeltijdwerk werken.

In de huidige vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon zal het wettelijk minimumjeugdloon voor vooral 21-jarigen weinig prikkels opleveren om via werk een hoger inkomen te verwerven ten opzichte van de bijstandsnorm. In zoverre voldoet de huidige systematiek niet aan het principe dat werk moet lonen (ten opzichte van uitkeringen).

1.3 Werkgelegenheid, jeugdwerkloosheid, onderwijsdeelname

Het voornaamste doel van het wettelijk minimumjeugdloon ten tijde van het opstellen van de regeling, was het willen beteugelen van de hoge jeugdwerkloosheid van jongeren onder de 23 jaar en het stimuleren van de vraag naar deze arbeid. Dat is nog altijd een actueel vraagstuk: de werkloosheid onder jeugdigen bedraagt circa 12 procent.

Volgens de gangbare economische theorie kan via een wettelijk minimumloon de werkgelegenheid vooral voor laagproductieve mensen worden bevorderd. Deze verkenning wijst uit dat er veel onderzoek beschikbaar is naar effecten van invoering van een wettelijk minimumloon, maar (veel) minder over een jeugd wettelijk minimumloon. Er is niet of nauwelijks empirisch onderzoek gedaan naar de effecten van het wettelijk minimumjeugdloon in Nederland. Resultaten uit internationaal onderzoek zijn lastig door te vertalen naar de Nederlandse beleidspraktijk.

Werkgelegenheid

Uit onderzoek blijkt dat het werkgelegenheidseffect van een verhoging van het *volwassen* wettelijk minimumloon niet eenduidig is. Over het algemeen wordt geen negatief effect op de werkgelegenheid gevonden, maar er zijn ook studies waarin wel een negatief werkgelegenheidseffect wordt gevonden. Inzoomend op de resultaten van vooral buitenlandse studies over minimumjeugdlonen, blijkt dat het werkgelegenheidseffect van een verhoging van een wettelijk minimumjeugdloon beperkt negatief is, of dichtbij nul ligt. Een stijging van het minimumjeugdloon zal naar verwachting sterkere negatieve effecten op de werkgelegenheid voor jongeren hebben dan een stijging van het volwassen minimumloon op de werkgelegenheid voor volwassenen. Uit de literatuur over het wettelijk minimumloon blijkt dat grote aanpassingen van het wettelijk minimumloon een meer dan proportioneel effect hebben dan beperkte wijzigingen. Hogere werkgelegenheidselasticiteiten worden reëler naarmate de verhoging groter is.

Het CPB is recentelijk gevraagd de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon te berekenen. Er zijn acht varianten verkend. Uit de CPB-analyse blijkt dat in alle varianten een verlies aan banen voor jongeren verwacht mag worden. Het CPB wijst op onzekerheden over de precieze omvang van de effecten. De door het CPB geschatte werkgelegenheidseffecten zijn afhankelijk van de werkgelegenheidselasticiteit (de gevoeligheid waarmee de werkgelegenheid reageert op een loonstijging). In de variant waarin slechts een kleine aanpassing plaatsvindt van het wettelijk minimumjeugdloon, en uitgaande van een elasticiteit van -0,2, daalt de werkgelegenheid met 10 duizend personen (variant 8). In de meest vergaande variant waarin het wettelijk minimumjeugdloon vanaf 18 jaar gelijk wordt gesteld aan het wettelijk minimumloon, wordt een werkgelegenheidsverlies van 130 duizend personen voorzien (variant 1). De gepresenteerde effecten zijn weergegeven in personen. Het is onvoldoende duidelijk of vooral deeltijdbanen of voltijdbanen verloren zouden gaan. Het aantal fte's zal een percentage zijn van het aantal personen. In de studie van het CPB is gekeken naar de partiële werkgelegenheidseffecten bij jongeren, eventuele effecten op werkgelegenheid voor mensen vanaf 23 jaar zijn niet meegenomen. Het CPB heeft geen rekening gehouden met het nog in te voeren regeling lage-inkomensvoordeel (LIV). Deze werkgeverscompensatie zou, in de variant dat zij onder het wettelijk minimumloon zouden vallen, op circa 40 procent van werknemers van 21 en 22 jaar van toepassing zijn. Het LIV kent in de huidige vormgeving overigens een vast budget. Het CPB is er bij de berekeningen verder van uitgegaan dat de aanpassingen in het wettelijk minimumjeugdloon niet doorwerken in bbl-lonen.

Een verhoging van loonkosten leidt volgens gangbare theorie tot werkgelegenheidsverlies. Voor werkgevers zijn daarbij de totale loonkosten inclusief alle werkgeverslasten maatgevend. Op wettelijk minimumjeugdloon-niveau bedragen de werkgeverslasten boven op het bruto loon circa 18 procent. Een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon leidt dan ook tot een evenredige verhoging van de werkgeverslasten. Het precies berekenen van de extra loonkosten is erg complex en met vele onzekerheden omgeven. De totale omvang van extra kosten als gevolg van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon is afhankelijk van het aantal jongeren dat werkt op wettelijk minimumjeugdloon-niveau, het aantal gewerkte uren, de omvang van de loonsverhoging, evenals van het aantal jongeren dat nu boven het wettelijk minimumjeugdloon maar onder het wettelijk minimumloon-niveau werkt (*spillovereffecten* op lonen net boven het wettelijk minimumjeugdloon). Er kunnen verder gedragsreacties van werkgevers optreden, waardoor de totale loonkosten per saldo niet of veel minder zullen stijgen. Denk aan het doorberekenen van loonkosten in prijzen, automatisering van het werk, het vervullen van vacatures door andere groepen werknemers (goedkopere werknemers of wellicht

juist meer ervaren werknemers). Compensatie van hogere loonkosten kan negatieve werkgelegenheidseffecten voorkomen of verkleinen.

Jeugdwerkloosheid

Een causaal verband tussen de omvang van de jeugdwerkloosheid en de toepassing van het wettelijk minimumjeugdloon tot 23 jaar is niet empirisch bewezen maar een relatie ligt volgens het CPB wel voor de hand. Het CPB concludeert dat de Nederlandse prestaties voor de arbeidsmarkt voor jongeren internationaal gezien uitstekend zijn, met een lage jeugdwerkloosheid en een relatief gunstige verhouding van de jeugdwerkloosheid ten opzichte van de totale werkloosheid. Het wettelijk minimumjeugdloon lijkt bij te dragen aan de werkgelegenheid van jongeren in bepaalde sectoren. Ook het ruime aanbod van deeltijdbanen in Nederland levert naar verwachting een belangrijke bijdrage aan de lage jeugdwerkloosheid, aangezien deze goed te combineren zijn met het volgen van onderwijs. De jeugdwerkloosheid fluctueert sterker met conjuncturele schommelingen dan de algemene werkloosheid. Er is sprake van werk in conjunctuur gevoelige sectoren en een elastischer aanbod. De werkgelegenheids- en werkloosheidseffecten van verhoging van loonkosten van jongeren zullen per sector verschillend zijn en werkgevers onderling zullen verschillende consequenties trekken uit het duurder worden van jongeren. Ten aanzien van de sectoren valt op dat het grootste deel van de jongeren in Nederland in de horeca of detailhandel werkt. Er is daarbij veelal sprake van deeltijdbanen. Deze sectoren zijn relatief jong in vergelijking met andere landen.

Onderwijsdeelname

Het wettelijk minimumjeugdloon heeft ook als doel de onderwijsdeelname aan te moedigen, dan wel niet te ontmoedigen. Ingezet wordt op een hoog opleidingsniveau, dat leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit. In een enkele studie komt naar voren dat wijziging van een wettelijk minimumjeugdloon-effect kan hebben op onderwijsdeelname. Een hoger minimumloon ontmoedigt dan jongeren hun opleiding voort te zetten. Over de samenhang tussen het wettelijk minimumjeugdloon en onderwijsdeelname in Nederland is geen onderzoek bekend. In Nederland volgen jongeren tot 21 jaar in overwegende mate onderwijs en werken vooral in kleinere bijbanen. Vanaf 21 jaar neemt de onderwijsdeelname af en neemt het aantal gewerkte uren substantieel toe. Binnen de brede doelgroep jongeren is onderscheid te maken tussen studerende jongeren die werk zien als bijbaan, jongeren die hun opleiding hebben afgerond met startkwalificatie (of ander maximaal te bereiken niveau, en via werk voorzien in hun inkomen), en jongeren die in leerwerktrajecten leren en werken (zoals de bbl). Het wettelijk minimumjeugdloon werkt door in bbl-

lonen en daarmee in opleidingskosten voor werkgevers. Het aantal bbl-plekken staat momenteel, door andere factoren, onder druk.

1.4 Juridische aspecten en gelijke behandeling

In 2004 is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd ingevoerd. Ook zijn er internationale kaders met betrekking tot het mogen maken van een leeftijdonderscheid, evenals middelen voor levensonderhoud. Op basis van de wet gelijke behandeling is onderscheid op grond van leeftijd mogelijk als deze objectief gerechtvaardigd is. De doelstelling om de jeugdwerkloosheid te beteugelen kan een objectieve rechtvaardigingsgrond vormen. Wel speelt hierbij de proportionaliteitsvraag. Een stelsel van een wettelijk minimumjeugdloon is niet verboden maar dient wel gedragen te worden door een juridisch houdbare rechtvaardiging. Daarom is het verstandig om doelen en motivatie van het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon periodiek tegen het licht te houden.

Strijdigheid met de Minimum Wage Fixing Convention van de International Labour Organisation (ILO) kan worden voorkomen als sociale partners een wettelijk minimumjeugdloon-stelsel periodiek evalueren met het oog op het beginsel van gelijke beloning. Daarnaast heeft het Comité van deskundigen van het Europees Sociaal Handvest (ESH) geoordeeld dat het huidige Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon niet conform artikel 4 lid 1 en artikel 7 lid 5 van het Europees Sociaal Handvest is.

In deze verkenning is geanalyseerd hoe het wettelijk minimumjeugdloon zich verhoudt met vakvolwassenheid. De beloning wordt onder meer bepaald door de zwaarte van de functie en vastgesteld met functiewaardering, waarbij in het loongebouw functiegroepen worden beschreven. In een aantal cao's is de vakvolwassen leeftijd of zijn de jeugdlonen komen te vervallen.

2 **Constateringen van de raad**

De raad neemt kennis van de kabinetsbrief van 21 april 2016 waarin een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon wordt voorgesteld. De voorgenomen aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon en door de door het kabinet gehanteerde overwegingen en argumenten daarvoor, sluiten aan bij hetgeen in deze verkenning naar voren is gekomen.

Het huidige stelsel van het wettelijk minimumjeugdloon heeft waarschijnlijk gunstige effecten gehad op de werkgelegenheid van jongeren en draagt ook bij aan onderwijsdeelname van jongeren. De jeugdwerkloosheid bedraagt echter nog circa 12 procent, deze ontwikkelt zich gunstig, maar blijft een relevante factor bij afwegingen over aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon.

Uit deze verkenning volgt dat het huidige stelsel van wettelijk minimumjeugdloon ertoe leidt dat bepaalde groepen volwassen jonge werknemers, vooral zij die hun studie op ten minste startkwalificatieniveau hebben afgerond, geen economische zelfstandigheid kunnen realiseren. Dit speelt vooral bij 21- en 22-jarigen, voor wie bovendien geen onderhoudsplicht van ouders meer geldt. Daarnaast zijn er juridische argumenten op grond waarvan het wettelijk minimumjeugdloon-stelsel tegen het licht moet worden gehouden.

Een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon moet bij voorkeur niet leiden tot ongewenste effecten; het gaat om een mix waarin negatieve effecten voor werkgevers, maatschappij en vooral jongeren zelf zo klein mogelijk zijn, terwijl er wel sprake is van een betekenisvolle stap waarmee een oplossing wordt aangereikt voor de door jongeren ingebrachte knelpunten met betrekking tot economische zelfstandigheid. De uiteindelijke aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon moet het volgen van onderwijs en/of combinaties van werken en leren voldoende aantrekkelijk houden.

Geconstateerd wordt dat er nog weinig empirische kennis is over de feitelijke effecten van aanpassingen van het wettelijk minimumjeugdloon. Er zal mogelijk ook nog meer funderende kennis over effecten op de werkgelegenheid en ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid en onderwijsdeelname beschikbaar komen van de recente wijzigingen in de ons omringende landen.

De aangekondigde eerste aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon in 2017 moet hand in hand gaan met een gerichte monitoring en evaluatie, zowel sectoraal

als collectief, van werkgelegenheidseffecten, effecten op de jeugdwerkloosheid en onderwijsdeelname.

De raad constateert verder dat de regeling betreffende het lage-inkomensvoordeel, die vanaf 2017 zal gelden, gedeeltelijk compensatie biedt (onder meer vanwege het urencriterium) voor de groep 22-jarigen die het wettelijk minimumloon gaan verdienen, maar biedt geen soelaas voor de extra loonkosten voor 18- tot en met 21-jarigen als gevolg van het ophogen van de staffels. De raad heeft kennisgenomen van de toezegging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat werkgevers de loonkostenstijging als gevolg van de aanpassing van de staffeling voor de groep 18 tot en met 21 jaar gecompenseerd krijgen. Hiervoor is een budget beschikbaar gesteld van 100 miljoen euro. De compensatieregeling zal nog nader uitgewerkt worden via het instrumentarium van de Wet tegemoetkomingen loondomein (WTL).

3 Inleiding

De Tweede Kamer heeft in september 2015 een motie aangenomen waarin wordt overwogen dat “constaterende dat jonge werkenden pas op hun 23^e recht hebben op het reguliere wettelijke minimumloon en dat voor 18-jarigen het minimumloon slechts 45,5 procent van het reguliere wettelijke minimumloon bedraagt en overwegende dat gelijk loon voor gelijk werk een goed uitgangspunt is voor alle werknemers”¹. De regering “wordt opgeroepen op korte termijn met concrete voorstellen te komen om het wettelijk minimum jeugdloon *substantieel te verhogen en meer gelijk te trekken met het reguliere WML*, en daarbij oog te hebben voor het voorkomen van een negatief effect op de werkgelegenheid, werkloosheid en onderwijsdeelname van jongeren”.

Mede naar aanleiding van de raadsvergadering van 22 mei 2015 en tegen de achtergrond van de hierboven genoemde motie van de Tweede Kamer, heeft op 15 oktober 2015 binnen de SER een verkennend gesprek plaatsgevonden over de motieven, mogelijkheden en opportuniteit om tot een eventuele aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon te komen. Vervolgens heeft het dagelijks bestuur van de SER opdracht gegeven een ‘verkenning eigener beweging’ te doen van de mogelijke aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon. De verkenning is voorbereid door een commissie ad hoc.

3.1 Overwegingen

Deze verkenning gaat in op de belangrijkste argumenten van het maatschappelijke debat over de systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon en bundelt deze met kennis van de effecten van het wettelijk minimumjeugdloon en eventuele opwaartse aanpassingen daarvan. Deze verkenning beoogt niet een complete analyse te zijn van alle mogelijke knelpunten rondom loon en inkomen van jongeren, met navenant aantal denkbare oplossingen. De focus is vooral gericht op het verkennen van de gevolgen ingeval er een opwaartse aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon plaatsvindt. De SER heeft de volgende overwegingen betrokken bij de verkenning.

Ten eerste is de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon, ook internationaal gezien, laag te noemen. Het is vooral laag in verhouding tot het wettelijk minimum-

1 Tweede Kamer (2015-2016) 29 544, nr. 647.

loon. Dat was bij invoering van het wettelijk minimumjeugdloon een bewuste keuze vanuit de wens om jeugdwerkloosheid te verminderen en onderwijsdeelname te bevorderen. Nederland is in Europa het enige land dat een wettelijk minimumjeugdloon hanteert met een leeftijd tot en met 22-jarigen. Een van de vragen is hoe dit stelsel zich verhoudt met het verbod op leeftijdsonderscheid. Nederland is door de ILO en via het ESH herhaaldelijk gewezen op het naar hun inzichten te lage niveau van het wettelijk minimumjeugdloon.

Ten tweede is er een groep werkende jongeren die het reguliere onderwijs met een volwaardig diploma heeft afgerond, maar die met een arbeidsinkomen op basis van het wettelijk minimumjeugdloon en ondanks toeslagen zoals huur en zorgtoeslag, onvoldoende in staat is om zelfstandig te voorzien in de kosten voor het levensonderhoud. Binnen de groep 18 tot en met 23-jarigen is het vooral de groep 21- en 22-jarigen die het onderwijs heeft afgerond en relatief veel voltijd werkzaam is. Een deel van deze groep woont zelfstandig en er geldt geen voortgezette onderhoudsplicht voor de ouders meer.

Ten derde, de leeftijdsstaffel van het wettelijk minimumjeugdloon beoogt een bijdrage te leveren aan het matigen van de loonkosten, met als voornaamste oogmerk het bevorderen van de werkgelegenheid van jongeren. Het aanpassen van het wettelijk minimumjeugdloon kan voor jongeren mogelijk sterkere negatieve werkgelegenheidseffecten hebben dan voor andere groepen werknemers. In deze verkenning wordt de beschikbare kennis hieromtrent verder behandeld.

Ten vierde lijkt voor jongeren van 21 jaar en 22 jaar de overgang van de bijstand naar betaald werk financieel onaantrekkelijk. Dit is in strijd met het beginsel 'werk moet lonen'. De bijstandsnorm is vanaf 21 jaar gebaseerd op 70 procent van het volwassen minimumloon. Het wettelijk minimumjeugdloon vanaf 21 jaar kent vrijwel een zelfde percentage van het wettelijk minimumloon.

3.2 Leeswijzer

In deze verkenning worden de belangrijkste aspecten van en invalshoeken bij de actuele discussie over het wettelijk minimumjeugdloon verzameld en geduid. Allereerst worden de achtergrond en de systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon beschreven, en worden cijfers en andere informatie over de Nederlandse en internationale praktijk van het wettelijk minimumjeugdloon gepresenteerd. Er wordt inzicht verschaft in feitelijke en te verwachten effecten van het wettelijk minimumjeugdloon. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijke invalshoeken en

uitdagingen. Wat de SER betreft ligt de focus op enerzijds de samenhang tussen het wettelijk minimumjeugdloon en werkgelegenheid, jeugdwerkloosheid en onderwijsdeelname van jongeren en anderzijds het vraagstuk van economische zelfstandigheid, juridische aspecten en gelijk loon voor gelijk werk vraagstukken

De verkenning wil behulpzaam zijn bij het maken van keuzes rondom het wettelijk minimumjeugdloon, en draagt bij aan de uitwerking van de aangenomen motie in de Tweede Kamer.

4 Het wettelijk minimumjeugdloon

Het wettelijk minimumloon zoals ingevoerd in 1968 is bedoeld om werknemers te beschermen tegen onderbetaling¹. Het wettelijk minimumloon legt een bodem in de arbeidsmarkt en zorgt ervoor dat werknemers die een baan op minimumloon-niveau hebben zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Het wettelijk minimumloon is een maatschappelijk aanvaarde minimale tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Het wettelijk minimumloon wordt voldoende geacht om in de basislevensbehoeften te voorzien. Het is voor werknemer en werkgever niet toegestaan om een lager loon overeen te komen. Daarnaast functioneert het bruto en netto wettelijk minimumloon als grondslag voor verschillende uitkeringen in de sociale zekerheid. Het wettelijk minimumloon gaat uit van het brutoloon bij een normale arbeidsduur, zonder overwerk maar met inbegrip van bijvoorbeeld prestatietoeslagen, fooien en dergelijke. Inkomsten uit overwerk, vakantiebijslag, eindejaars- en winstuitkeringen tellen niet mee. Het wettelijk minimumloon werkt door in uitkeringen, zoals de WW, WIA, AOW en Bijstand. Het sociaal minimum bedraagt 70 procent van het netto wettelijk minimumloon. Het wettelijk minimumjeugdloon is afgeleid van het wettelijk minimumloon en werkt door in de Wajong-uitkering.

Uitgangspunt van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is dat de algemene welvaartontwikkeling zo mogelijk ook tot uitdrukking moet komen in de inkomens van werknemers met een minimumloon en van uitkeringsgerechtigden. Afwijking van de hoofdregel is mogelijk indien sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling dan wel volumeontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen. Het wettelijk minimumloon (en als afgeleide hiervan ook het wettelijk minimumjeugdloon) gaat uit van een koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de gemiddelde contractloonontwikkeling (in de marktsector, gepremieerde en gesubsidieerde sector, en bij de overheid), zoals die door het CPB wordt berekend.

Het wettelijk minimumjeugdloon is in 1974 ingevoerd omdat het wettelijk minimumloon, dat enige jaren daarvoor was ingevoerd, alleen gold voor werknemers vanaf 23 jaar en de regering ook jongeren onder de 23 jaar wilde beschermen tegen onderbetaling. De leeftijd lag vanaf 1968 op 24 jaar, maar is in 1974 verlaagd naar 23 jaar. Het wettelijk minimumjeugdloon is in de jaren '80 van de vorige eeuw twee keer verlaagd met in totaal 22 procent. Het belangrijkste argument van de latere

¹ De OECD noemt ook andere doelen voor een wettelijk minimumloon, zoals loonverdeling, armoedebestrijding, eerlijk loon, voorkomen uitbuiting, bijdragen aan werk moet lonen, middel om belastingopbrengsten en belastinginning te vergroten, anker voor salarisonderhandelingen.

verlaging van de jeugdlonen was toen de “uiterst zorgwekkende ontwikkeling van de werkloosheid, in het bijzonder van jongeren”. Een vergelijkbaar regeringsvoorstel in 1983 om ook het wettelijk minimumloon te verlagen ging uiteindelijk niet door. Hierdoor is de verhouding tussen het wettelijk minimumjeugdloon en het wettelijk minimumloon structureel neerwaarts aangepast. In de onderstaande tabel wordt inzicht verschaft in de ontwikkeling van de staffels in de loop der jaren.

Tabel 4.1 Historische ontwikkeling: staffel van het wettelijk minimumjeugdloon sinds 1974

Leeftijd	1974	1980	1983 (nu geldend)
23 jaar	100	100	100
22 jaar	92½	90	85
21 jaar	85	80	72½
20 jaar	77½	70	61½
19 jaar	70	60	52½
18 jaar	62½	52½	45½
17 jaar	55	45	39½
16 jaar	47½	40	34½
15 jaar	40	35	30

Bron: Rijksoverheid

4.1 Bruto en netto inkomens bij het wettelijk minimumjeugdloon

Het wettelijk minimumjeugdloon kent voor iedere leeftijdscategorie (dat is: 15 tot en met 22 jaar) een apart percentage dat een afgeleide is van het wettelijk minimumloon zoals dat geldt voor personen van 23 jaar en ouder. Het wettelijk minimumjeugdloon als percentage van het wettelijk minimumloon en de bruto bedragen in euro’s per maand (per 1 januari 2016) zijn als volgt:

Tabel 4.2 Wettelijk minimumjeugdloon als percentage van het wettelijk minimumloon, bedragen per maand, omgerekend in uurlonen

Leeftijd	% wettelijk minimumloon	€ per maand	36-urige werkweek	38-urige werkweek	40-urige werkweek
23 jaar en ouder	100	1.524,60	9,78	9,26	8,80
22 jaar	85	1.295,90	8,31	7,87	7,48
21 jaar	72,5	1.105,35	7,09	6,72	6,38
20 jaar	61,5	937,65	6,02	5,70	5,41
19 jaar	52,5	800,40	5,14	4,87	4,62
18 jaar	45,5	693,70	4,45	4,22	4,01
17 jaar	39,5	602,20	3,87	3,66	3,48
16 jaar	34,5	526,00	3,38	3,20	3,04
15 jaar	30	457,40	2,94	2,78	2,64

Bron: Rijksoverheid

Het wettelijk minimumloon en daarmee het wettelijk minimumjeugdloon gaan uit van bedragen per week. Er is geen wettelijk minimumuurloon, omdat de volledige werkweek binnen bedrijven verschillend kan zijn. Bovenstaande bedragen voor het minimumloon per uur gelden als richtlijn. De Inspectie SZW gaat in de handhaving momenteel uit van een uurloon gebaseerd op een 40-urige werkweek. De hoogte van het minimumloon wordt jaarlijks twee maal opnieuw vastgesteld, op 1 januari en op 1 juli. Naast de halfjaarlijkse aanpassing is het mogelijk om eens in de vier jaar een herziening van het minimumloon door te voeren. Dat kan wanneer bijzondere omstandigheden daar aanleiding toe geven. De periodieke aanpassing van het wettelijk minimumloon wordt berekend op basis van de feitelijk gerealiseerde en geraamde ontwikkeling van de contractlonen (artikel 14 van de Wet minimumloon).

De groep die valt onder het wettelijk minimumjeugdloon betaalt bij een voltijdse betrekking weinig inkomstenbelasting en sociale premies. In de onderstaande tabel is een berekening gemaakt van het bruto-nettotraject, los van eventuele andere specifieke inhoudingen bij een concrete werkgever, zoals pensioen, aanvullende verzekeringen, reservering scholing, en dergelijke.

Tabel 4.3

Bruto-netto inkomen en zorgtoeslag bij wettelijk minimumjeugdloon

Leeftijd	% wettelijk minimumloon	€ bruto per maand	€ netto bij 40-urige werkweek	€ zorgtoeslag per maand
23 jaar en ouder	100	1.524,60	1379,35	83
22 jaar	85	1.295,90	1171,07	83
21 jaar	72,5	1.105,35	997,18	83
20 jaar	61,5	937,65	844,23	83
19 jaar	52,5	800,40	719,32	83
18 jaar	45,5	693,70	639,78	83
17 jaar	39,5	602,20	581,03	0
16 jaar	34,5	526,00	526,00	0
15 jaar	30	457,40	457,40	0

Bron: Rijksoverheid en Belastingdienst

Volwassenen die zorgpremie betalen komen in aanmerking voor de inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Voor alleenstaanden met een jaarinkomen tot 19.000 euro geldt een maximale zorgtoeslag van 83 euro per maand via de Belastingdienst. Tot 18 jaar zijn kinderen automatisch meeverzekerd voor de zorgverzekering via hun ouders. Vanaf 18 jaar moeten ze zelf verzekerd zijn en zorgpremie betalen. De zorgpremie bedraagt in 2016 gemiddeld 100 euro per maand (Nederlandse Zorgautoriteit NZa).

Met betrekking tot het bruto-nettotraject valt nog op te merken dat slechts een minderheid van de jongeren met wettelijk minimumjeugdloon recht heeft op huurtoeslag. Uitwonende studenten huren vaak een kamer in de plaats waar ze studeren. De gemiddelde huurprijs voor studentenkamers is 314 euro per maand in 2015, maar varieert sterk per stad (Landelijke Studentenvakbond LSVB). Jongeren die op kamers wonen hebben geen recht op huurtoeslag. Jongeren met zelfstandige woonruimte hebben recht op huurtoeslag die afhangt van de huur en het inkomen. Jongeren met zelfstandige woonruimte en een rekenhuur van tussen de 232 en 410 euro per maand en een jaarinkomen van maximaal 22.100 euro kunnen recht hebben op huurtoeslag.

4.2 Het wettelijk minimumjeugdloon en loonkosten

Hierboven is inzicht verschaft in het inkomen dat de minimumjeugdloner overhoudt als beschikbaar inkomen ('werknemerswig'). Bezien vanuit de werkgever blijkt dat een werkgever afhankelijk van de leeftijd, maximaal 23 procent aan belasting en premies boven op het bruto minimumjeugdloon betaalt ('werkgeverswig').

De totale wig is het verschil tussen hetgeen een werkgever betaalt aan totale arbeidskosten en wat de werknemer overhoudt als besteedbaar inkomen.

De werkgeverslasten zijn naast het brutoloon, de werkgeversbijdragen voor pensioen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringsweg (Zvw), werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en loondoorbetaling bij ziekte. De bijdragen voor pensioen, WW en ziektewet/ arbeidsongeschiktheid maar ook O&O-fondsen verschillen vaak per sector.

Tabel 4.4 Loonkosten bij voltijd wettelijk minimumjeugdloon (2016)

Leeftijd	% wettelijk minimumloon	€ bruto per maand	€ Bruto jaarloon incl. vakantiegeld	€ Bruto loonkosten werkgever
23 jaar en ouder	100	1.524,60	19759	24334
22 jaar	85	1.295,90	16795	20380
21 jaar	72,5	1.105,35	14325	17084
20 jaar	61,5	937,65	12152	14422
19 jaar	52,5	800,40	10373	12312
18 jaar	45,5	693,70	9089	10787
17 jaar	39,5	602,20	7804	9599
16 jaar	34,5	526,00	6816	8384
15 jaar	30	457,40	5927	7291
Nota bene: - In het bruto jaarloon is nog geen rekening gehouden met de indexering per 1 juli 2016; - De gemiddelde loonkostenopslag bij het wettelijk minimumloon bedraagt circa 23%, voor het wettelijk minimumjeugdloon vanaf 18 jaar tot 23 jaar bedraagt deze opslag tussen de 18 en 23%; - Bij het bovenstaande is geen rekening gehouden met premieafdrachtkorting of het nog in te voeren lage-inkomensvoordeel.				

4.3 Bereik van het wettelijk minimumjeugdloon

In 2013 verdiende bijna 17 procent van de jongere werknemers tot 23 jaar het wettelijk minimumjeugdloon. Voor de overige 83 procent van de jongere werknemers is meestal een hoger loon van toepassing, veelal op basis van cao-afspraken. Indien sprake is van een hoger loon, bedraagt dit veelal minder dan het volwassen wettelijk minimumloon. Een klein deel – zoals stagiairs, Wsw'ers en directeur-grootaandeelhouders (dga'ers) – ontvangt een inkomen onder het wettelijk minimumjeugdloon-niveau. Slechts een klein deel van de totale loonsom van de banen in Nederland heeft betrekking op banen op het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon.

In een later hoofdstuk beschreven publicatie over het wettelijk minimumjeugdloon wordt gesproken over de zogeheten *spike*. De spike is het aandeel van de jongere

beroepsbevolking dat een loon verdient dat ten hoogste gelijk is aan het wettelijk minimumjeugdloon.

Tabel 4.5 Percentage werknemers dat op het wettelijk minimumjeugdloon verdient waarover loonbelasting en premie volksverzekeringen wordt betaald (peildatum 1 oktober 2013)

Leeftijd	Banen op wettelijk minimum-jeugdloon	Banen boven WM(J)L	wettelijk minimumjeugdloon als percentage van totaal aantal banen per groep	"Spike" van het wettelijk minimumjeugdloon
15	4.000	35.000	10%	4,4
16	10.000	79.000	12%	4,1
17	19.000	100.000	16%	5,3
18	25.000	105.000	19%	6,6
19	28.000	111.000	20%	6,9
20	28.000	120.000	19%	7,2
21	28.000	124.000	18%	7,8
22	28.000	133.000	17%	9,9
Totalen (NB incl. <15 jaar)	172.000	811.000		

Bron: CBS 2015 i.c.m. CPB 2015

4.4 Kenmerken van de banen op wettelijk minimumjeugdloon-niveau

Voor de banen met maximaal 100 procent wettelijk minimumloon – waaronder relatief veel banen op niveau van het wettelijk minimumjeugdloon vallen – gelden de volgende kenmerken. Driekwart van de banen zijn in deeltijd. Het betreft een derde kleine deeltijdbanen (tot 12 uur per week), twee derde van de contracten zijn voor bepaalde tijd en komen het meest voor in bedrijven met meer dan 100 werknemers.

Tabel 4.6

Kenmerken banen <= 100 procent wettelijk minimumloon (NB: betreft wettelijk minimumloon)

Totaal	490.000
Voltijd	27%
Deeltijd	73%
1 tot 12 uur per week	32%
12 tot 25 uur	28%
25 tot 35 uur	16%
>35 uur	25%
Bepaalde tijd	67%
Onbepaalde tijd	33%
0-10 werknemers	22%
10-100 werknemers	20%
>100 werknemers	58%

Bron: CBS Statline 2014

Wanneer specifiek naar de urenverdeling van werknemers met een maximaal wettelijk minimumjeugdloon wordt gekeken (zie tabel 4.7), valt ook op dat veelal sprake is van kleine deeltijdbanen. Onder 15- en 16-jarigen heeft het overgrote deel een kleine deeltijdbaan (< 12 uur). Onder 21- en 22-jarigen neemt het aandeel voltijds werknemers (>35 uur) toe. Ook is er in deze leeftijdsgroep een groot aandeel met kleine deeltijdbanen. Dit kan wijzen op een scherp onderscheid tussen 21- en 22-jarigen die zijn afgestudeerd en volledig werkzaam zijn versus 21- en 22-jarigen die een kleine deeltijdbaan combineren met het volgen van regulier onderwijs.

Tabel 4.7

Verdeling van werknemers die niet meer dan het wettelijk minimumjeugdloon verdienen naar arbeidsduur (procenten in urenklasse gegeven leeftijd)

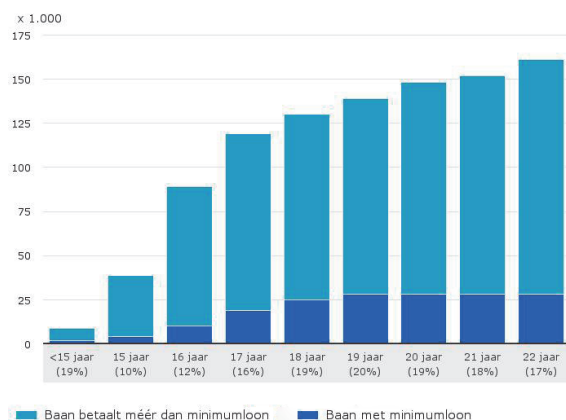
	15	16	17	18	19	20	21	22
<12 uur	84	71	58	50	45	40	38	35
12-19 uur	9	11	12	13	12	13	13	13
20-24 uur	1	4	6	8	8	8	8	7
25-29 uur	1	2	4	4	5	5	5	5
30-34 uur	0	3	5	7	8	9	8	8
>=35 uur	5	9	15	18	22	25	28	32
Gemiddelde VT factor obv 38 uur				43%	48%	51%	53%	55%

Bron: CPB 2015 en eigen berekening SER

Zie ook tabel 4.8 waarin het aantal banen op wettelijk minimumjeugdloon-niveau wordt afgezet tegen het totale aantal banen voor de betreffende leeftijdsgroep. Veel banen betalen daarom meer dan het wettelijk minimumjeugdloon-niveau, bijvoorbeeld door hogere sectorale jeugdlonen. Bij de hogere lonen dan het wettelijk mini-

mumjeugdloon moet worden opgemerkt dat dit ook lonen net boven het wettelijk minimumjeugdloon (bijvoorbeeld 102 procent) kunnen zijn. Het aantal banen en het aandeel minimumloners in deze figuur is niet geschoond voor stagiairs, Wsw'ers en dga'ers.

Figuur 4.1 Banen van werknemers en het aandeel minimumloners, 2014



Bron: CBS 2015

Verder blijkt dat jongeren relatief vaak twee banen combineren. Van de 15- tot 25-jarige werknemers die ten minste twaalf uur per week werken heeft ruim 13 procent twee banen (in 2013 92 duizend werknemers). Bij de overige leeftijdsgroepen ligt dat aandeel tussen de 6 en ruim 7 procent. Jongeren combineren vooral twee banen in loondienst. Bijna negen op de tien jongere werknemers die twee banen hebben, doen dit². Deze cijfers zijn niet toegespitst op banen op wettelijk minimumjeugdloon-niveau. Veelal gaat het bij de minimumloonbanen om kleine deeltijdbanen voor bepaalde tijd (kortdurend, beperkt aantal uren). Voor de meerderheid van de jongeren tot 23 jaar die het wettelijk minimumjeugdloon verdient, is dit inkomen aan te merken als een bijbaan, bijvoorbeeld naast een studie.

De (detail-)handel, horeca en grootwinkelbedrijf zijn de sectoren met de meeste banen op minimum(jeugd)loonniveau.

² Zie CBS statline: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4142-wm.htm>.

Tabel 4.8 Wettelijk minimumjeugdloon-spike voor verschillende sectoren

Leeftijd	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Horeca algemeen	32	31	28	24	22	20	17	15	14
Detailhandel en ambachten	15	16	16	16	17	17	17	16	14
Grootwinkelbedrijf	16	20	17	14	13	11	9	7	5
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	2	2	5	7	7	8	8	8	8
Metaalnijverheid	2	4	7	7	7	7	6	6	6
Uitleenbedrijven	5	3	4	4	5	5	7	8	9
Zakelijke dienstverlening III	5	2	2	2	2	3	3	5	7
Groothandel	1	2	2	2	3	3	3	4	4
Zakelijke dienstverlening II	0	1	1	2	3	3	4	5	6
Agrarisch bedrijf	4	2	2	2	2	2	2	2	2
Groothandel	1	1	1	1	1	2	2	2	3
Culturele instellingen	1	1	1	1	1	1	2	2	1
Overige takken van bedrijf en beroep	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Overheid, rijk, politie en rechterlijke macht	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Metaalindustrie	0	1	2	1	1	1	0	0	0
Havenbedrijven	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Zakelijke dienstverlening I	0	0	0	0	0	1	1	2	2
Vervoer posten	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Overig goederenvervoer te land of in de lucht	0	0	1	1	0	1	1	1	1

De tabel bevat de 19 sectoren waar zich de meeste werkgelegenheid voor werknemers op het wettelijk minimumjeugdloon-niveau bevindt. Zakelijke dienstverlening I omvat veelal diensten op juridische vlak. Zakelijke dienstverlening II omvat veelal adviesbureaus. Zakelijke dienstverlening III omvat overige zakelijke diensten. Voor een volledige beschrijving van de sectoren, zie bijlage 1 van Regeling Wfsv op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0019150/Bijlage1>.

Bron: CPB 2015

Het bereik van het wettelijk minimumjeugdloon verschilt per sector. Er zijn veel jongeren die meer verdienen dan het wettelijk minimumjeugdloon, maar minder dan het wettelijk minimumloon. Aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon heeft hierdoor effecten op het bereik van het wettelijk minimumjeugdloon.

4.5 Ontwikkelingen in sectoren en cao's

De discussie over jeugdlonen vindt al enige tijd aan cao-tafels plaats. Zo zijn de jeugdlonen in meerdere cao's aangepast, zie bijvoorbeeld de recente afspraken in de CAO Bijenkorf, de CAO Supermarkten en de CAO Sport. Het jeugdloon wordt in de praktijk op twee manieren aangepast: door andere jeugdschalen af te spreken en/of door aanpassing van de vakvolwassen leeftijd. Aanpassing van de vakvolwassen leeftijd naar lager dan 23 jaar is bij 246 cao's van de 847 cao's afgesproken (CAO

research, 2015). Bij 15 cao's is er sprake van vakvolwassenheid vanaf 18 jaar. En bij 148 cao's is de vakvolwassen leeftijd op 21 jaar of jonger afgesproken.

Tabel 4.9 Cao-afspraken over jeugdlonen 2007-2015

	Aantal cao's
Jeugdloon afgeschaft	34
Jeugdloon afgeschaft voor functiegroepen	7
Jeugdloon vervangen door aanloopschalen	6
Jeugdloon verhoogd en/of leeftijd verlaagd	9
Onderzoekafpraak	7
Totaal	63

Bron: CAO research, 2015

Ook uit de rapportage cao-afspraken 2014 van het ministerie van SZW naar 40 cao's met jeugdschalen blijkt dat de jeugdloonschalen 11,0 procent (22-jarigen) tot 35,6 procent (15-jarigen) boven het bijbehorende wettelijk minimumjeugdloon liggen. In een vergelijking per sector gelden de volgende laagste schaalbedragen voor een 17-jarige als percentage van het wettelijk minimumjeugdloon.

Tabel 4.10 Laagste schaalbedrag voor een 17-jarige als percentage van het wettelijk minimumjeugdloon voor een 17-jarige per sector, 2014

Economische sector	Laagste schaalbedrag
Landbouw en visserij	145,5
Industrie	109,3
Bouwnijverheid	104,3
Handel en horeca	135,2
Vervoer en communicatie	147,0
Zakelijke dienstverlening	110,9
Overige dienstverlening	151,8
Totaal	129,5
Gemiddelde laagste schaalbedrag over de toepasselijke cao's	

Bron: SZW, *Cao-afspraken 2014*, Tabel 5 bijlage III

Op basis van de beschikbare informatie kan worden vastgesteld dat aanpassing van het jeugdloon in sectoren steeds in opwaartse zin heeft plaatsgevonden. Veelal in een uitruil met andere arbeidsvoorwaarden, zoals toeslagen voor niet-reguliere werkuren en dergelijke. Beloning op basis van leeftijd wordt steeds vaker vervangen door beloning op basis van ervaring. Er is in toenemende mate aandacht voor het

generatieproof maken van arbeidsvoorwaarden, waaronder leeftijdsonafhankelijk belonen. Dit betekent dat loonschalen/periodieken meer worden afgestemd op toegevoegde waarde en inzetbaarheid van werkenden.

Ter illustratie, in het recente cao-akkoord bij De Bijenkorf wordt het jeugdloon voor medewerkers van 18 tot 23 jaar in drie jaar afgeschaft en gaat de zondagstoeslag omlaag van 100 naar 50 procent. In combinatie daarmee wordt vanaf 2017 salarisverhoging deels afhankelijk van prestaties en krijgt iedere medewerker een jaarlijks vitaliteitsbudget van 500 euro; bij een contract van minder dan 29 uur is dat bedrag lager. De wijziging van de cao wordt aangemerkt als een vorm van modernisering waarin ongelijkheden worden weggenomen. Partijen hebben dit resultaat via co-creatie gerealiseerd. De cao geldt voor ongeveer 2800 medewerkers, van wie 10 procent jonger is dan 23 jaar³.

Er is geen geaggregeerde informatie beschikbaar met beschrijving van de achtergronden en motivatie voor de wijzigingen in jeugdlonen die in deze cao's (de afgelopen jaren) zijn doorgevoerd. De reden kan per sector of cao verschillend zijn geweest. Hierdoor is niet vast te stellen welke sectorale effecten er zijn opgetreden na de aanpassingen van de jeugdlonen. Recente onderhandelaarsakkoorden bevatten geen verwijzingen naar evaluaties, eerdere afspraken of cijfers over loonkosten.

4.6 Werkende jongeren op wettelijk minimumjeugdloon-niveau en hun leefsituatie

De situatie van werkende jongeren tot 23 jaar en het effect van het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon verschilt. Zo zijn er jongeren die na afronding van hun opleiding, op startkwalificatie niveau (mbo-2), via een baan een eigen huishouding moeten bekostigen, terwijl andere jongeren het werk vooral als bijbaan naast school of studie hebben, zonder dat zij de kosten van een eigen huishouding hebben. Andere jongeren zijn werknemer in een leerwerktraject bbl, een beroepsopleidende leerweg (bol) of werkzaam in andere combinaties van leren en werken.

In onderstaande tabel staat een overzicht van het totaal aantal jongeren tussen de 15 en 22 jaar, uitgesplitst naar leeftijd en woonsituatie. Van de zelfstandig wonende jongeren is een uitsplitsing gemaakt naar het soort baan. Van de groep zelfstandig wonende jongeren met een grote deeltijdbaan of voltijdbaan is aangegeven hoeveel jongeren een baan hebben op het niveau van maximaal het minimumjeugdloon.

3 <https://www.awvn.nl/actueel-site/Documents/WG-2015-4/WERKGEVEN-2015-4-BIJENKORF.pdf>

Tabel 4.11

15 t/m 22-jarigen naar woonsituatie, soort baan en wettelijk minimumjeugdloon op 1 oktober 2011

	Totaal personen	w.v. zelfstandig wonend	w.v. geen baan	w.v. geen voltijdbaan	w.v. grote deeltijdbaan* of voltijdbaan	w.o. <= 100% wettelijk minimumjeugdloon
	1.631.440	293.120	134.250	122.130	49.320	10.620
15	193.180	130	130	-	-	-
16	196.720	1.160	970	180	-	-
17	199.990	4.060	2.780	1.190	130	50
18	201.990	19.270	11.410	7.260	880	360
19	207.080	39.590	21.200	16.280	3.010	1.210
20	212.140	59.080	28.510	25.460	7.030	2.160
21	213.240	77.490	33.440	33.470	14.130	3.090
22	207.100	92.360	35.820	38.290	24.140	3.750

Bron: CBS

*Baan waarbij het aantal overeengekomen arbeidsuren minder dan 100 procent maar wel minimaal 80 procent is van een volledige dag- en weektaak.

Uit de tabel blijkt dat het aantal zelfstandig wonende jongeren oploopt met de leeftijd; van de 18-jarigen is bijna 10 procent zelfstandig wonend, van de 22-jarigen is zo'n 45 procent zelfstandig wonend. Van het aantal zelfstandig wonende jongeren heeft het merendeel geen baan of voltijdbaan. Van de 18-jarige zelfstandig wonende jongeren heeft circa 5 procent een grote deeltijdbaan of voltijdbaan, van de 22-jarigen geldt dit voor 26 procent. Van de groep zelfstandig wonende jongeren met een grote deeltijd baan of voltijdbaan heeft 38 procent van de 18-jarigen en 16 procent van de 22-jarigen een baan op of onder het niveau van het minimumjeugdloon.

4.7 Inactieve jongeren

In het eerste kwartaal van 2016 waren 165 duizend jongeren werkloos. Zij hadden geen betaald werk, maar waren wel op zoek naar een baan en direct beschikbaar. De meeste werkloze jongeren, ruim drie kwart, zijn nog bezig met een opleiding of studie. Bijna de helft van hen is nog minderjarig en veelal op zoek naar een baan tot 12 uur per week. Iets minder dan een kwart van de werkloze jongeren, bijna 40 duizend, volgt geen onderwijs meer. Bijna twee derde van deze schoolverlaters wil het liefst fulltime werken.

De jeugdwerkloosheid onder niet-westerse allochtone jongeren is verhoudingsgewijs groter dan onder autochtone jongeren. In 2014 is 34 procent van de niet-

westerse allochtone jongeren werkloos, van de autochtone jongeren gaat het om ruim 14 procent (CBS, 2015).

Tabel 4.12 Aantal onderwijsvolgende en niet-onderwijsvolgende werklozen naar leeftijd (2015)

	Onderwijsvolgend	Niet-onderwijsvolgend
15-18	57.000	1.000
18-25	63.000	36.000

Bron: CBS

In maart 2016 liepen er bij het UWV 22.334 WW-uitkeringen van jongeren tussen de 15 en 25 jaar. In januari 2016 kwamen er 10.763 WW-uitkeringen voor jongeren bij, en werden 7183 WW-uitkeringen beëindigd. De redenen van beëindiging bezien over heel 2015 zijn vooral het bereiken van de maximale WW-duur (50 procent) en het hervatten van het werk (39 procent)⁴.

Ultimo eind 2015 ontvingen circa 42 duizend jongeren tot 27 jaar een bijstands-uitkering, een toename van 4000 ten opzichte van 2014. Ongeveer 5 procent van de jongeren met een WW-uitkering stroomt door naar de bijstand, met sterke lokale en regionale verschillen (landelijk gemiddelde doorstroom 6,1 procent, bron: UWV).

4 Zie UWV nieuwsflits arbeidsmarkt februari 2016

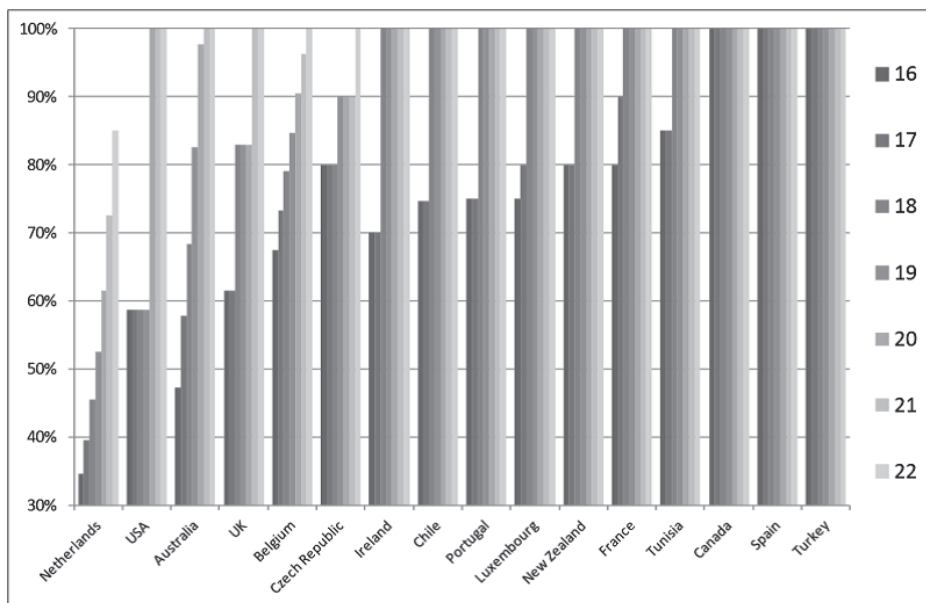
5 Het wettelijk minimumjeugdloon in internationaal perspectief

5.1 Vergelijking van bruto wettelijk minimumjeugdlonen

Ook andere landen kennen minimumjeugdlonen. In de helft van de OESO-landen is dat het geval. Voor zover bekend over de Europese landen, was er op 1 januari 2015 geen nationaal minimumloon (en jeugdloon) in Denemarken, Italië, Cyprus, Oostenrijk, Finland, Zweden, IJsland, Noorwegen en Zwitserland. In een aantal van deze landen worden de minimumlonen in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegd. Overigens worden in landen waar geen minimumloon en minimumjeugdloon is, vaak door sociale partners zelf afspraken gemaakt over de minimale hoogte van de beloning. Er is ook in die landen toch sprake van een minimale beloning voor arbeid. In bijlage 1 staat een uitvoerige opsomming van de wettelijk minimumjeugdloon-systematiek in andere landen.

De jeugdlonen lopen in het algemeen tot maximaal 18 of 21 jaar. In bijlage 2 staat een uitvoerige vergelijking van de minimumjeugdlonen van andere landen. Uit die vergelijking valt op te maken dat Nederland het enige land in Europa is dat een leeftijdsgrens van 23 jaar kent. Het jeugdloon ligt in andere landen voor 15- tot 22-jarigen als percentage van het volwassen minimumloon aanzienlijk hoger; op 18-jarige leeftijd veelal 70 procent van het wettelijk minimumloon of hoger. Daarbij is relevant dat de hoogte van het wettelijk minimumloon per land verschilt. In figuur 5.1 staat een schematische vergelijking van het minimumjeugdloon ten opzichte van het wettelijk minimumloon per leeftijdsklasse in een aantal landen.

Figuur 5.1 Wettelijk minimumjeugdloon ten opzichte van wettelijk minimumloon per leeftijdsklasse



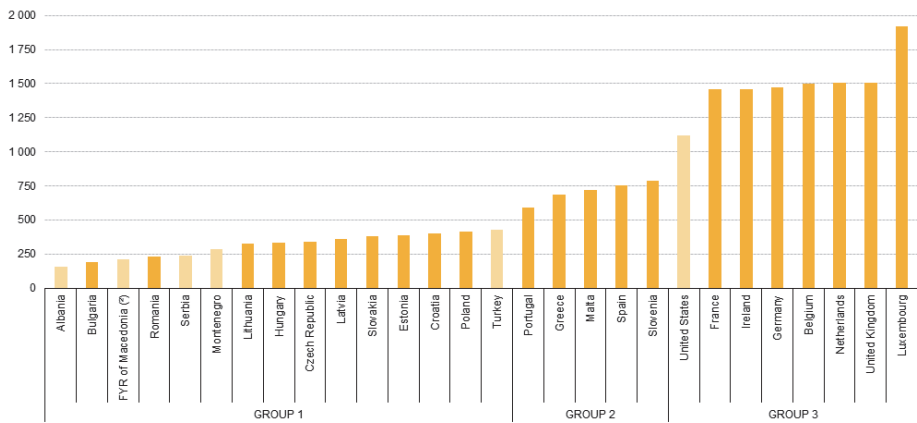
Bron: OECD

In de meeste landen worden naast het standaard wettelijk minimumloon één of twee minimumjeugdlonen aangehouden die tot een bepaalde leeftijd gelden. Nederland kent bovendien, anders dan andere landen, een leeftijdsstaffel met acht treden (15-23 jaar). Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat voor een goede vergelijking het absolute niveau van het betreffende wettelijk minimumloon moet worden betrokken. Anders gesteld, een wettelijk minimumjeugdloon van een 22-jarige bedraagt in Nederland 85 procent van het wettelijk minimumloon, terwijl 85 procent van een Nederlands wettelijk minimumloon net zo veel kan zijn als 100 procent wettelijk minimumloon in een ander land.

Figuur 5.2 geeft een recent overzicht van het wettelijk minimumloon-niveau in de EU-landen. Eurostat deelt de Europese landen in drie groepen in. Landen met een wettelijk minimumloon minder dan 500 euro, landen met een wettelijk minimumloon tussen 500 en 1000 euro en de derde groep met zeven landen waar het wettelijk minimumloon meer dan 1000 euro per maand bedraagt. Het wettelijk minimumloon varieert aldus van 194 euro in Bulgarije tot 1923 euro in Luxemburg. In vergelijking met de ons direct omringende landen blijkt dat het Nederlandse minimumloon voor volwassenen relatief hoog is, maar dat de jeugdlonen voor

jongeren tot 21 jaar als percentage van het wettelijk minimumloon laag zijn. Uiteraard bestaan er aanzienlijke prijsverschillen tussen landen, dus het verschil in koopkracht is kleiner. Ook kan worden vastgesteld dat het aantal mensen dat in Nederland op het wettelijk minimumloon-niveau werkt, relatief lager is dan in andere Europese landen. Er is geen sprake van een één op één-vergelijking van minimumjeugdlonen, maar in veel landen geldt het wettelijk minimumloon al vanaf een lagere leeftijd dan 23 jaar.

Figuur 5.2 Bruto minimumloon per maand (in euro's) per 1 januari 2015



(*) Denmark, Italy, Cyprus, Austria, Finland and Sweden: no national minimum wage.

(*) January 2015.

Source: Eurostat (online data code: eam_mw_cur)

Bron: Eurostat

Tabel 5.1 geeft inzicht in de bedragen van het wettelijk minimumloon en wettelijk minimumjeugdloon in de landen waarmee Nederland zich waarschijnlijk het beste zou kunnen vergelijken. Voor de meeste leeftijdsgroepen blijft het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon achter bij vergelijkbare landen. Nederland is hiervan het enige land dat een wettelijk minimumjeugdloon voor 21- en 22-jarigen kent.

Tabel 5.1

Bruto maandbedragen in euro's per 1 januari 2016

Leeftijd	Nederland	België	Frankrijk	Duitsland	Ierland	Luxemburg	UK £/hour
23	1.524,60	1.501,82	1.466,62	1.473,00	1.546,35	1.922,96	£ 6,70
22	1.295,90	1.501,82	1.466,62	1.473,00	1.546,35	1.922,96	£ 6,70
21	1.105,35	1.501,82	1.466,62	1.473,00	1.546,35	1.922,96	£ 6,70
20	937,65	1.501,82	1.466,62	1.473,00	1.546,35	1.922,96	£ 5,30
19	800,40	1.501,82	1.466,62	1.473,00	1.546,35	1.922,96	£ 5,30
18	693,70	1.501,82	1.319,96	1.473,00	1.546,35	1.922,96	£ 5,30
17	602,20	1.141,38	1.319,96	-	1.082,45	1.538,37	£ 3,87
16	526,00	1.051,27	1.173,30	-	1.082,45	1.442,22	£ 3,87
15	457,40	1.051,27	1.173,30	-	1.082,45	1.442,22	£3,87

Bron: Eurostat en nationale websites

Recente ontwikkelingen in de ons direct omliggende landen

Ter nadere illustratie zoomen we in op de ons direct omringende landen: België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (VK). Vergelijkbare landen waar vrij recent wijzigingen zijn doorgevoerd in het minimumloon.

In **Duitsland** is in 2015 een minimumloon ingevoerd dat geldt vanaf 18 jaar. Daarvoor konden alleen werknemers die onder een cao vielen rekenen op een vloer in het salarisgebouw. De overheid verklaarde de cao's vaak sectoraal verbindend (zo waren er 14 sectorale minimum lonen)*. Het nieuwe minimumloon geldt voor alle sectoren en regio's, met een enkele sectorale en regionale uitzondering. Ook zijn er uitzonderingen voor stagiairs, of voor re-integratie van langdurig werklozen. De gevolgen voor de loonsom verschillen per sector en omvang van het bedrijf. Het Duitse minimumloon bedraagt per 2015 8,50 euro per uur. Dit komt neer op een bruto-inkomen van 1473 euro per maand. Er is geen verlaagd minimumjeugdloon van toepassing. De werkloosheid in Duitsland is in 2015 gedaald van 6,7 procent naar 6,4 procent. De werkloosheid onder jongeren is licht gedaald ten opzichte van een jaar eerder, van 7,4 procent naar 7,1 procent (peildatum oktober 2015, Eurostat). Daarbij spelen veel effecten een rol, onder meer conjunctuur.

In het **Verenigd Koninkrijk** is in 2010 de maximale leeftijdsgrens voor het jeugdloon verlaagd van 22 naar 21 jaar. Er zijn nu twee jeugdschalen, een voor

* Gebaseerd op beschrijvingen in OECD employment outlook 2015, p 36 e.v.

16-17-jarigen (61,4 procent van het wettelijk minimumloon) en een voor 18-20-jarigen (83 procent van het wettelijk minimumloon).

De werkloosheid in het VK is gedaald van 8 procent in 2010 naar 5 procent in 2015.

De werkloosheid onder jongeren is in het VK gedaald van naar 22 procent in 2010 tot 15 procent in 2015 (Eurostat). Daarbij spelen veel effecten een rol, onder meer conjunctuur.

In België zijn per 1 april 2013 wijzigingen doorgevoerd in het minimumjeugdloon, waardoor de beloning van jongeren stapsgewijs is verhoogd. Het minimumloon wordt in België vastgelegd in de Collectieve Arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad. De maximale leeftijdsgrens is verlaagd van 21 naar 18 jaar, zie onderstaande tabel.

Leeftijd	t/m 31.3.2013	1.4.2013	2014	2015
16	70%	70%	70%	70%
17	76%	76%	76%	76%
18	82%	88%	94%	100%
19	88%	92%	96%	100%
20	94%	96%	98%	100%

In België is de werkloosheid onder jongeren onder de 25 jaar in deze periode met 18,3 procent gedaald en is sterker afgenomen dan onder de leeftijdsgroepen vanaf 25 jaar*. Daarbij spelen veel effecten een rol, onder meer conjunctuur.

* Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2015.

5.2 Vergelijking netto wettelijk minimumjeugdlonen

De bovenstaande internationale vergelijking van de minimumjeugdlonen betreft bruto bedragen en zegt daarmee niet zo veel over wat de jongere er feitelijk mee kan kopen, dus gerelateerd aan het prijspeil. Het verschil in het niveau van de minimumlonen tussen de landen blijkt aanzienlijk kleiner wanneer de verschillen in prijspeil in aanmerking worden genomen. De landen met relatief lage minimumlonen in euro's, hebben meestal een lager prijspeil en daardoor relatief hogere

minimumlonen wanneer deze in termen van koopkrachtstandaard worden uitgedrukt¹. De landen met relatief hoge minimumlonen in euro's, hebben meestal een hoger prijspeil en de minimumlonen, uitgedrukt in KKS, zijn daarom over het algemeen relatief lager.

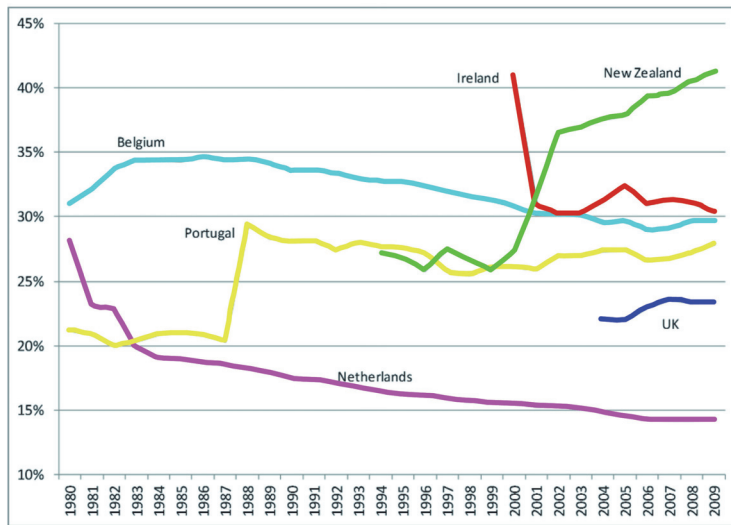
In Europees opzicht blijkt dat de koopkracht van het Nederlandse (volwassen) wettelijk minimumloon op de 5e plek staat na België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg. Het netto Nederlandse wettelijk minimumloon is daarmee vergelijkbaar met omringende landen. Er zijn geen cijfers voorhanden over de netto lonen voor de doelgroep wettelijk minimumjeugdloon/wettelijk minimumloon in internationaal verband.

Tot besluit van de internationale vergelijking wordt nog opgemerkt dat het (volwassen) minimumloon in Nederland de afgelopen decennia sterk is gedaald in vergelijking met het mediane loon. Het wettelijk minimumloon is geruime tijd nominaal bevroren geweest, waardoor er geen koppeling plaatsvond tussen de gemiddelde contractloonsstijging en het wettelijk minimumloon. Eventuele nadelige netto effecten werden fiscaal gecompenseerd voor de doelgroep. Het volwassen wettelijk minimumloon bedraagt nu zo'n 47 procent van het mediane loon.

In figuur 5.3 wordt de ontwikkeling van het wettelijk jeugdloon ten opzichte van mediane inkomen inzichtelijk gemaakt. Het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon ligt aanzienlijk lager ten opzichte van het mediane loon, en in internationaal perspectief valt op dat het wettelijk minimumjeugdloon over een periode van bijna 30 jaar bijna is gehalveerd.

1 De koopkrachtstandaard, afgekort als KKS, is een kunstmatige munteenheid. Theoretisch kan één KKS eenzelfde hoeveelheid goederen en diensten kopen in elk land. Door prijsverschillen over de grenzen heen zijn daarentegen verschillende hoeveelheden van nationale munteenheden nodig voor dezelfde goederen en diensten, afhankelijk van het land. KKS worden berekend door om het even welk economische aggregaat van een land in de nationale valuta te delen door zijn respectieve koopkrachtpariteiten (KKP's).

Figuur 5.3 Wettelijk minimumjeugdloon ten opzichte van mediane lonen in internationaal perspectief



Bron: OECD

6 Het wettelijk minimumjeugdloon en (jeugd)werkgelegenheid, jeugdwerkloosheid en onderwijsdeelname

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de inzichten over de samenhang tussen wettelijke minimumjeugdlonen en (jeugd)werkgelegenheid, jeugdwerkloosheid en onderwijsdeelname. De SER baseert zich op wetenschappelijke literatuur, het recente CPB-rapport over de werkgelegenheidseffecten van wijziging van het wettelijk minimumjeugdloon en andere inzichten, zoals aangedragen tijdens de ronde tafel discussie in de Tweede Kamer (oktober 2015).

6.1 Het wettelijk minimumjeugdloon en werkgelegenheid

Volgens de gangbare economische theorie kan een (te) hoog wettelijk minimumjeugdloon jongeren onaantrekkelijk maken voor bedrijven. Als de loonkosten voor jongeren boven hun productiviteit uitstijgen, kan dat ten koste gaan van de werkgelegenheid¹. Dit zou vooral gelden voor laagproductieve mensen, omdat de kosten voor die werknemers hoger zullen liggen dan de opbrengsten. Specifiek voor het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon geldt dat in een beperkt aantal branches, bedrijven relatief veel gebruikmaken van jonge werknemers.

6.1.1 Algemeen beeld van onderzoek en empirische gegevens

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over de werkgelegenheidseffecten van het volwassen minimumloon, maar in veel mindere mate over het minimumjeugdloon. Er is een groot aantal meta-analyses uitgevoerd op het terrein van het wettelijk minimumloon en in mindere mate het wettelijk minimumjeugdloon. Deze studies verschillen onder meer in de landen die deel uitmaken van de studies en de manier waarop onderzoeken geselecteerd zijn. Sommige studies zijn minder geschikt om gezaghebbende uitspraken te kunnen doen over samenhang tussen hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon en werkgelegenheid (bijvoorbeeld omdat het gaat over landen met zeer lage inkomens, of alleen betrekking heeft op de effecten in de Verenigde Staten of het VK). Bij dergelijke studies is het goed om te beseffen dat ook andere instituties (schoolstelsel, toegankelijkheid van de sociale zekerheid) interacteren met het minimumjeugdloon en dat het daardoor lastig is de resultaten één-op-één door te vertalen naar de Nederlandse beleidspraktijk.

¹ CPB, 2015.

In bijlage 3 treft u een schema met de resultaten van een groot aantal internationale studies naar de jeugdwerkgelegenheidseffecten van minimumlonen. De meta-analyses leiden niet tot een duidelijk en eensluidend antwoord. De effecten zijn sterker onder jongeren dan onder ouderen. Er lijkt consensus over een beperkte afruil tussen werkgelegenheid en opwaartse aanpassing van minimum(jeugd)lonen. Uit de literatuur komt verder naar voren:

- De werkgelegenheid onder jongeren is sterker gevoelig voor de hoogte van het minimumjeugdloon. Een stijging van het minimumjeugdloon heeft daarom sterkere negatieve effecten op de werkgelegenheid dan een stijging van het volwassen minimumloon. Dit wordt geweten aan het feit dat jongeren relatief weinig werkervaring hebben.
- Grote aanpassingen van het wettelijk minimumloon hebben een meer dan proportioneel effect dan beperkte wijzigingen. Hogere elasticiteiten (in dit geval dus ook sterkere effecten) worden reëler naarmate de verhoging groter is².
- Wanneer er geen koppeling plaatsvindt aan uitkeringen, zijn er minder werkgelegenheidseffecten te verwachten³.

6.1.2 Het CPB-rapport van januari 2016

Op verzoek van het Ministerie van SZW heeft het CPB de werkgelegenheidseffecten geschat van acht varianten van aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon⁴. De notitie richt zich op de arbeidsmarkt voor jonge werknemers. Er worden ook enige verwachtingen uitgesproken over de invloed van het wettelijk minimumjeugdloon op de onderwijsbeslissing van jongeren.

Het CPB constateert op basis van de eerdere empirische studies en meta-analyses dat de meeste studies gaan over het effect van een verhoging van het wettelijk minimumloon op de werkgelegenheid. Dergelijke studies hebben dus meestal betrekking op het volwassen wettelijk minimumloon. Een consistente bevinding in de empirische literatuur is dat de werkgelegenheid voor jongeren meer elastisch is dan voor volwassenen. De kans op een negatief werkgelegenheidseffect is bij jongeren groter dan bij volwassenen.

In de notitie worden acht varianten doorgerekend, waarvan de meeste een aanpassing van de maximale leeftijd en een aanpassing van de staffel betreffen.

2 zie bv Hyslop & Stillman (2007) over beleidswijzigingen in Nieuw-Zeeland en de studie van Pereira (2003) naar de effecten van aanpassingen van het minimumjeugdloon in Portugal.

3 Nederland kent als enige land een directe koppeling tussen cao-lonen en de hoogte van het volwassen wettelijk minimumloon, en een koppeling tussen volwassen wettelijk minimumloon en uitkeringen.

4 CPB (2016), *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*.

Tabel 6.1 Alternatieve vormgeving wettelijk minimumjeugdloon per leeftijd als percentage van het volwassen wettelijk minimumloon

Leeftijd	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Huidig	30	34,5	39,5	45,5	52,5	61,5	72,5	85	100
Alternatief 1	70	80	90	100	100	100	100	100	100
Alternatief 2	40	50	60	70	80	90	100	100	100
Alternatief 3	30	40	52	64	76	88	100	100	100
Alternatief 4	30	37,5	47,5	60	72	86	100	100	100
Alternatief 5	30	37	45	55	67	82	100	100	100
Alternatief 6	30	34,5	39,5	50	60	80	100	100	100
Alternatief 7	30	35,5	42,5	50,5	59,5	71	84	100	100
Alternatief 8	30	34,5	39,5	50	60	70	80	90	100

Bron: CPB, 2015

Het CPB geeft aan dat de werkgelegenheidseffecten bij een geringe verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon beperkt kunnen blijven, maar bij een *forse* verhoging zal de werkgelegenheid voor jongeren waarschijnlijk dalen. Het CPB geeft verder aan dat in Nederland geen empirisch bewijs voorhanden is over de precieze gevolgen van het minimumjeugdloon voor de werkgelegenheid voor jongeren.

Het CPB stelde in zijn eerdere notitie over het wettelijk minimumjeugdloon (2012) dat werkloosheid veroorzaakt wordt doordat het arbeidsaanbod sterker stijgt dan de arbeidsvraag. Dit betekent dat meer jongeren zich zullen aanbieden op de arbeidsmarkt omdat het aantrekkelijker is om te werken en dat niet het loonkosten-aspect overheerst. In de CPB-notitie uit 2015 wordt aangegeven dat de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon leidt tot een sterkere verlaging van de werkgelegenheid van jongeren naarmate de verhoging substantiëler is. Bij een beperkte verhoging is het werkgelegenheidseffect naar verwachting nihil.

Het CPB heeft de geschatte werkgelegenheidsverliezen van de verschillende varianten verbijzonderd naar leeftijd. Dit levert het volgende beeld op (zie Tabel 6.2 en 6.3).

Tabel 6.2 Geschatte werkgelegenheidsverliezen 15- t/m 20-jarigen

	wettelijk minimumjeugdloon-variant							
Alternatief	1	2	3	4	5	6	7	8
Werkgelegenheidsverlies (x 1000)	120	55	35	30	20	10	10	5
Idem, als % werkgelegenheid	20	9	6	5	3	2	1	1
Verondersteld is een werkgelegenheidselasticiteit van nul indien de spike minder dan dubbel zo groot wordt en een elasticiteit van -0,2 in andere gevallen. Voorts is verondersteld dat de leerwerkplekken in de beroepsbegeleidende leerweg van het mbo uitgezonderd zijn van de wettelijk minimumjeugdloon-verhoging, waardoor daar geen werkgelegenheidsverlies plaatsvindt.								

Bron: CPB 2015

Tabel 6.3 Geschatte werkgelegenheidsverliezen 21- en 22-jarigen

	wettelijk minimumjeugdloon-variant							
Alternatief	1	2	3	4	5	6	7	8
Werkgelegenheidsverlies (x 1000)	15	15	15	15	15	15	10	0
Idem, als % werkgelegenheid	5	5	5	5	5	5	3	1

Bron: CPB 2015

Er is wel (buitenlandse) literatuur over het werkgelegenheidseffect voor jongeren, maar daaruit is niet op te maken welke elasticiteit precies geldt, omdat de resultaten uiteen lopen. Op basis van een drietal relevante buitenlandse studies – met forse stijgingen van het wettelijk minimumjeugdloon – veronderstelt het CPB een elasticiteit variërend van 0 tot -0,4 procent. Het CPB rekent vervolgens met een elasticiteit van 0 tot -0,2, waarbij bbl-plekken zijn uitgezonderd van een wettelijk minimumjeugdloon-verhoging. Een hogere elasticiteit dan -0,2 wordt meer waarschijnlijk in varianten met een relatief sterke verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon. Dit levert de volgende resultaten op.

De werkgelegenheidseffecten zijn afhankelijk van de elasticiteit (de gevoeligheid waarmee de werkgelegenheid reageert op een loonstijging). In de basisvariant daalt de werkgelegenheid tussen de 10 duizend personen (in variant 8) tot 130 duizend personen (in variant 1). De gepresenteerde effecten zijn weergegeven in personen in plaats van fte's (zoals gebruikelijk is), aangezien het onvoldoende duidelijk is of vooral deeltijdbanen of voltijdbanen verloren zouden gaan.

Tabel 6.4 Gevoeligheidsvarianten werkgelegenheidseffecten 15- t/m 22-jarigen

	wettelijk minimumjeugdloon-variant							
Alternatief	1	2	3	4	5	6	7	8
Elasticiteit = -0,2; maximale toename spike = 100% (a,b)	130	65	50	40	35	25	15	10
Elasticiteit = -0,4; maximale toename spike = 0% ^a	265	135	100	85	70	50	40	25
Elasticiteit = -0,1; maximale toename spike = 150% ^a	65	35	25	20	15	10	5	0
(a) De elasticiteit is gelijkgesteld aan nul indien de spike minder dan de 'maximale toename' bereikt. Indien de spike harder stijgt wordt de vermelde elasticiteit gehanteerd.								
(b) Door afronding tellen de getallen in de twee voorgaande tabellen niet exact op tot de getallen in deze rij.								

Bron: CPB 2015

Bij deze berekeningen wordt een aantal kanttekeningen geplaatst. De onzekerheid over de effecten is groot. Het grootste deel van het werkgelegenheidsverlies heeft naar verwachting betrekking op kleinere banen van 12 uur of minder per week. In de berekening is verder geen rekening gehouden met het nog in te voeren lage-inkomensvoordeel. Als het effect van het LIV zou worden meegerekend, dan zou het berekende werkgelegenheidsverlies voor jongeren volgens het CPB deels teniet worden gedaan. Dit geldt vooral voor banen van 21- en 22-jarigen waarvan er relatief veel een baan hebben van 24 uur per week of meer.

Het is vooral de combinatie van effecten die kan leiden tot een hogere werkloosheid. Hoger minimumloon maakt het aantrekkelijker om de arbeidsmarkt te betreden en verhoogt de loonkosten voor werkgevers, waardoor het onaantrekkelijker wordt om mensen in dienst te nemen. Voor zover er positieve werkgelegenheidseffecten zijn (zoals door sommigen wordt verondersteld), is er veelal sprake van verschuivings-effecten tussen jongere en oudere werknemers.

Het is onzeker hoe het werkgelegenheidsverlies van jongeren feitelijk zal worden opgevangen. Zo kunnen sommige banen verdwijnen. Een ander deel van de werkgelegenheid verschuift mogelijk naar oudere werknemers. Ook kan een deel van het werk naar het buitenland verdwijnen of worden geautomatiseerd. In welke mate deze effecten optreden hangt onder meer af van de mate waarin werkgevers de mogelijkheid hebben om hogere loonkosten door te berekenen aan de consument. In de hiernavolgende paragraaf worden aanvullende en alternatieve verwachtingen weergegeven.

6.1.3 Aanvullende verwachtingen over werkgelegenheidseffecten

Het CPB heeft geen empirisch onderzoek uitgevoerd, maar geeft op basis van de literatuur een onderbouwde indicatie van de werkgelegenheidseffecten van wijzigingen in het wettelijk minimumjeugdloon. In het maatschappelijke debat over het wettelijk minimumjeugdloon is een aantal aanvullende verwachtingen met betrekking tot de effecten van aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon geventileerd. Volledigheidshalve wordt een aantal daarvan in deze paragraaf weergegeven, zonder dat daarmee de betreffende opvatting wordt onderschreven.

Zo is er tijdens het rondetafelgesprek op 14 oktober 2015 in de Tweede Kamer op gewezen dat het wettelijk minimumjeugdloon van invloed is op de “carrousel van arbeidskrachten”⁵. Vanuit het perspectief dat bedrijven vooral gedreven worden door het zoeken naar winstoptimalisatie, worden in sommige branches oudere jongeren al snel als te oud gezien, en moeten zij plaats maken voor jongere krachten die goedkoper zijn. Verondersteld wordt dat de ‘carrousel’ van arbeidskrachten bij een opwaartse aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon zou kunnen vertragen. Een hoge omloopsnelheid van werknemers leidt tot hoge inwerkkosten en minder arbeidsproductiviteit. Overigens betreft een deel van de banen laaggeschoold werk met beperkte inwerkkosten.

Door sprekers is verder gesteld dat omdat het werk op wettelijk minimumjeugdloon-niveau veelal deeltijd en laaggeschoold werk betreft, dit impliceert dat naarmate jongeren duurder worden voor werkgevers, vooral laaggeschoolde werklozen meer baankansen verkrijgen (minder last van verdringing). Anderzijds zou kunnen worden aangenomen dat een verhoging van het jeugdloon zal leiden tot meer koopkrachtige vraag en daarmee tot extra (macro) werkgelegenheid. De loonstijging kan ook doorwerken in de prijzen van de betreffende sectoren, wat leidt tot een macro negatief effect op de koopkracht en voor iedereen die geen wettelijk minimumjeugdloon verdient een negatief effect. De spaarquote onder jongeren is relatief laag. Tegelijkertijd wordt mogelijk een deel ingezet om de toenemende studieschulden te beperken.

Ten aanzien van de veronderstelde negatieve effecten van de staffel van het wettelijk minimumjeugdloon op ontslag en aannamekansen van jongeren is erop gewezen dat jongeren relatief vaker worden ontslagen vlak voordat zij jarig zijn⁶. Hoewel statistisch significant, valt de omvang relatief gezien mee. Het is van belang te kijken

5 F. Kalshoven, R. Went, R. Fransman e.a.: inbreng rondetafelgesprek Tweede Kamer 14 oktober 2015.

6 Zie J. Kabatek 2015.

naar de staffels van het wettelijk minimumjeugdloon als de leeftijd van het volwassen wettelijk minimumloon zou worden verlaagd.

Kijkend naar specifieke bedrijven in specifieke sectoren is onzeker welke keuzes deze bedrijven na een verhoging van het minimumjeugdloon zullen maken. Cijfers uit Duitsland suggereren dat de invoering van het minimumloon vooral heeft geleid tot het doorberekenen van hogere loonkosten in de prijzen. Andere genoemde gedragsreacties van werkgevers zijn het werken met 65-plussers, vervanging door machines en robots, verplaatsing van werkzaamheden. Voor een deel van de werkgelegenheid van jongeren (op wettelijk minimumjeugdloon-niveau) zal bijvoorbeeld verplaatsing van de werkzaamheden niet in de rede liggen, omdat het werk zich er niet voor leent en/of gericht is op de binnenlandse markt, zoals de horeca, detailhandel en de zorg. Hoewel hoge loonkosten een prikkel kunnen zijn om het werk verder te automatiseren (denk aan zelfscan kassa's in supermarkten, online warenhuizen die fysieke winkels vervangen, etcetera), is het onzeker of dat juist in de sectoren waarin veel jongeren op wettelijk minimumjeugdloon-niveau werken, zal spelen (detailhandel/horeca). Het betreft sectoren met veel kleine banen, in binnenlandse arbeidsintensieve en dienstverlenende sectoren.

Geopperd is dat jongeren ook bij een hoger jeugdloon nog het voordeel hebben dat zij als flexibel personeel worden aangemerkt en relatief laag beloond worden. Daarnaar zal vraag blijven bestaan. Specifiek voor werknemers onder de 18 jaar geldt dat zij aanvullende bescherming hebben met betrekking tot arbeidstijden en soort werkzaamheden. Dat maakt hen juist minder 'flexibel'.

Tot besluit van dit onderdeel wordt nog gewezen op de theorie van het doelmatigheidsloon. Uit onderzoek blijkt dat werknemers na invoering van hogere lonen, extra inspanningen leveren. Hierbij dient zich de vraag aan of dat voor een aantal beroepen waarin jongeren werken aan de orde zal zijn. In sommige beroepen zal weinig productiviteitswinst te behalen zijn.

6.1.4 Het wettelijk minimumjeugdloon en werkgeverslasten

Bij de berekeningen van het CPB is geen rekening gehouden met compensatie van loonkosten voor werkgevers. In hoofdstuk 2 is beschreven dat de feitelijke loonkosten op wettelijk minimumjeugdloon-niveau voor een werkgever circa 18 tot 23 procent hoger zijn dan het bruto loon dat de werknemer ontvangt. Een hoger wettelijk minimumjeugdloon leidt tot een directe toename van de werkgeverslasten. Het concreet berekenen van extra loonkosten als gevolg van aanpassingen van het wet-

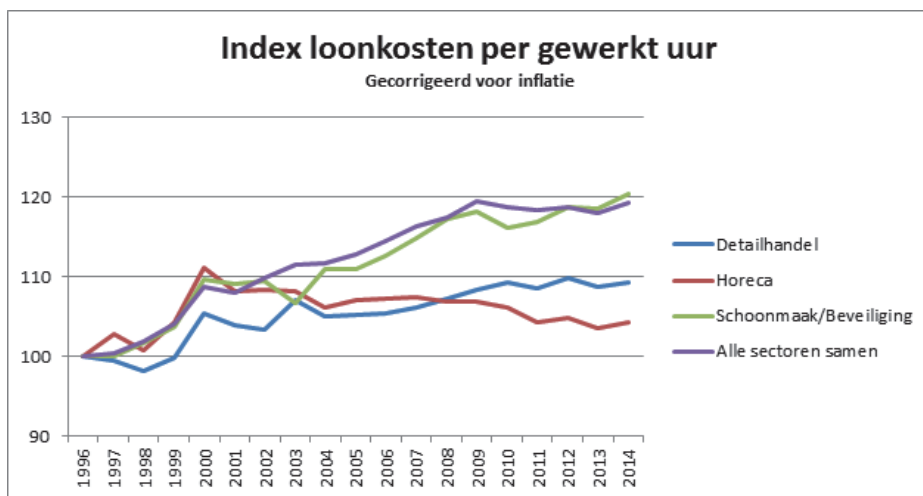
telijk minimumjeugdloon is erg complex en met vele onzekerheden omgeven.

De uitkomst zal afhangen van de volgende variabelen:

- het aantal jongeren op wettelijk minimumjeugdloon-niveau en aantal gewerkte uren;
- de omvang van de loonsverhoging door verlaging leeftijd wettelijk minimumloon en aanpassing staffel wettelijk minimumjeugdloon;
- het aantal jongeren boven wettelijk minimumjeugdloon-niveau, maar onder het nieuwe wettelijk minimumjeugdloon-niveau;
- de spillovereffecten op lonen net boven het oude wettelijk minimumjeugdloon;
- de sociale lasten en vakantiebijslag;
- gedragsreacties, zoals banen combineren, opknippen, lonen in overig; loongebouw aanpassen, aanpassen andere loonkosten in cao's en dergelijke.

Opgemerkt wordt dat de doelgroep die op het wettelijk minimumjeugdloon-niveau werkt vooral werkzaam is in enkele sectoren, te weten, detailhandel, horeca en schoonmaak/beveiliging. De loonkostenontwikkeling in de detailhandel en de horeca ligt ruim onder de gemiddelde loonkostenontwikkeling in Nederland. Een verklaring voor de gemiddeld lagere loonkostenontwikkeling is niet eenvoudig te geven en valt buiten het bestek van deze verkenning.

Figuur 6.1 Loonkostenontwikkeling in enkele sectoren



Bron: CBS

Het kabinet heeft besloten per 2017 het lage-inkomensvoordeel voor werkgevers in te voeren. Dit nieuwe systeem voorziet in tegemoetkomingen voor werkgevers die mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst nemen of hebben. Het LIV is bedoeld om de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Het LIV wordt toegekend op basis van het gemiddelde uurloon van de werknemer. Het LIV kent een urencriterium (dit komt neer op een drempel van 24 uur), waardoor werkgevers alleen het LIV ontvangen voor werknemers die substantiële banen (meer dan 1248 uur op jaarbasis) hebben. Dat betekent dat het LIV met de voorgestelde voorwaarden geen brede werking heeft op de doelgroep jongeren onder de 23 en jongeren werkzaam op wettelijk minimumjeugdloon-niveau. Voor kleine deeltijdbanen op wettelijk minimumloon niveau zal het werkgevers niet compenseren in de loonkosten. Overigens signaleert de SER dat het LIV een blijvende stimulering van arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk maakt.

Het LIV wordt alleen op jongeren jonger dan 23 jaar van toepassing indien de leeftijd van het volwassene wettelijk minimumloon zou worden verlaagd. Het LIV heeft geen leeftijdsgrens als zodanig, het reduceert de loonkosten voor iedereen die 100 procent van het volwassen wettelijk minimumloon verdient.

Tijdens de Kamerbehandeling van het LIV is gevraagd naar het budgettaire effect als alle 21- en 22-jarigen die nu minder dan 100 procent van het wettelijk minimumloon verdienen, na invoering van het LIV het wettelijk minimumloon van een 23-jarige zouden krijgen. Volgens het kabinet zou, wanneer alle 21- en 22-jarigen die nu minder dan 100 procent van het wettelijk minimumloon verdienen, na invoering van het LIV het wettelijk minimumloon ontvangen, dit in de LIV ongeveer 50 miljoen euro extra kosten. Indicatief wordt uitgegaan van 25 miljoen voor de 21-jarigen en 25 miljoen euro voor de 22-jarigen. Mocht dit effect zich voordoen, dan zorgt de bepaling in artikel 6.1 van de Wet tegemoetkomingen loondomein (WTL) ervoor dat er geen budgetoverschrijding plaatsvindt. De tegemoetkomingen zullen dan neerwaarts worden aangepast.

6.2 **Het wettelijk minimumjeugdloon en arbeidsaanbod/jeugdwerkloosheid**

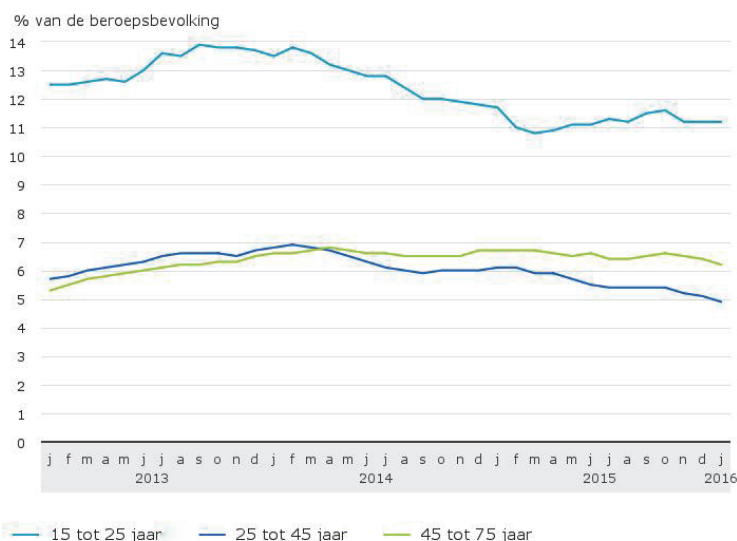
Het verband tussen jeugdwerkloosheid en jeugdlonen is niet eenduidig. Een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon leidt mogelijk tot een hogere *jeugdwerkloosheid*. Er zijn conjuncturele schommelingen die gepaard gaan met recessies waarbij de jeugdwerkloosheid sterker fluctueert dan de algemene werkloosheid. Sinds 2008 is de jeugdwerkloosheid sterk gestegen, met een hoogtepunt in 2013. Per

saldo is de jeugdwerkloosheid nog steeds hoger dan in 2008. In de jaren 2014/2015 is de jeugdwerkloosheid gedaald met 36 duizend personen (CBS). Wel blijft de jeugdwerkloosheid ten opzichte van de totale werkloosheid hoog.

De arbeidsmarkt voor jongeren is de afgelopen decennia sterk veranderd. Waar jongeren eerst veel jonger en voltijds de arbeidsmarkt betraden, zijn zij nu vooral naast hun studie actief. De omvang van de werkzame beroepsbevolking onder jongeren is daardoor ook veranderd. En er kunnen ook nog andere ontwikkelingen achter de cijfers zitten die invloed op de arbeidsmarktpositie van jongeren hebben gehad. In de jaren '80 lag de werkloosheid onder jongeren beduidend hoger dan nu het geval is. Vanwege tegenvallende conjuncturele ontwikkelingen ligt de werkloosheid nu wel hoger dan een paar jaar geleden, maar de jeugdwerkloosheid daalt de laatste jaren sneller dan de totale werkloosheid.

De jeugdwerkloosheid ligt in Nederland lager dan in veel andere Europese landen. Nederland kent ten opzichte van andere landen relatief veel deeltijdbanen. Deze banen zijn – anders dan voltijdbanen die in veel landen meer gebruikelijk zijn – goed te combineren met een studie. Dit is een verklaring dat de jeugdwerkloosheid hier lager ligt. In figuur 6.2 staat de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid. Hoewel lager dan andere landen, ligt deze substantieel hoger dan andere leeftijdsgroepen (80 procent hoger).

Figuur 6.2 Werkloosheid naar leeftijd (seizoensgecorrigeerd)



Bron: CBS

Hoewel er enige buitenlandse ervaringen zijn ten aanzien van aanpassingen van het jeugdloon, kunnen deze ervaringen niet zonder meer worden doorgetrokken naar de Nederlandse situatie. Ook kunnen binnen Nederland de effecten per sector verschillend zijn en werkgevers zullen onderling verschillende consequenties trekken uit het duurder worden van jongeren. In de literatuur is er geen duidelijk beeld over de vraag of er verschil zit in het effect van wettelijk minimumjeugdloonstijgingen op deeltijd- dan wel voltijdbanen.

6.3 Het wettelijk minimumjeugdloon en onderwijsdeelname

Een van de andere doelen van het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon is het aanmoedigen van onderwijsdeelname. Een laag wettelijk minimumjeugdloon kan bijdragen aan het aantrekkelijk maken van jongere werknemers, maar biedt tegelijk ook stimulansen aan jongeren om niet voortijdig het onderwijs te verlaten om te gaan werken of meer te gaan werken. Een hoger loon heeft gevolgen voor de afweging voor jongeren, vooral de kwetsbare groep, om wel of niet te gaan werken. Het wordt aantrekkelijker om een studie in te ruilen voor een baan. Door een hoger loon zou de onderwijsdeelname ongunstig beïnvloed kunnen worden. In de internationale literatuur naar effecten van aanpassing van een wettelijk minimumjeugdloon wordt hier ook op gewezen.

Er is een spanningsveld tussen enerzijds (voltijd) werken op jeugdige leeftijd en anderzijds de noodzaak van maximale ontwikkeling en onderwijs. Er wordt wel gesteld dat het van belang is al op jeugdige leeftijd werkervaring op te doen. Naast kennis zijn namelijk ook vaardigheden en het omgaan met klanten van belang. Voor jongeren is het waarschijnlijk vooral nuttig om werk te doen dat goed aansluit bij de gekozen studierichting en/of opleidingsniveau. In de praktijk combineren veel jongeren een studie met deeltijdwerk.

Kijkend naar de praktijk zijn er twee bewegingen waar te nemen die de zorgen over onderwijsdeelname in relatie tot de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon in de Nederlandse situatie in perspectief zetten. De onderwijsdeelname is in de loop der tijd steeds verder gestegen. En uit OESO-cijfers blijkt dat het opleidingsniveau van jongeren tussen 15 en 24 jaar in de periode 1996-2006 is gestegen. Dit geldt voor Nederland en vrijwel alle andere OESO-landen, met of zonder jeugdloon. Ook in reactie op de economische crisis hebben veel jongeren besloten langer door te leren. Een stijging van het opleidingsniveau gaat gepaard met een hogere productiviteit. Mogelijk kan ook de succesvolle aanpak voortijdig schoolverlaten een bijdrage heb-

ben geleverd aan de toename van deelname aan scholing vooral voor jongeren die op wettelijk minimumjeugdloon-niveau zouden werken.

Daarnaast blijkt uit CBS-cijfers over arbeids- en onderwijsdeelname onder jongeren dat van de 18-jarigen de overgrote meerderheid regulier onderwijs volgt (89 procent), terwijl 27 procent een baan heeft van 20 uur of meer per week. Daarboven daalt de onderwijsdeelname sterk tot 71 procent (21-jarigen), 61 procent (22-jarigen) en 50 procent (23-jarigen). Vanaf 21 jaar heeft de meerderheid een baan van meer dan 20 uur per week. (Dit geldt voor 53 procent van de 21-jarigen, 59 procent van de 22-jarigen en 70 procent van de 23-jarigen.)

7 Verschillende werk-leersituaties jongeren tot 23 jaar

In hoofdstuk 2 is al gewezen op de verschillende situaties waarin werkende jongeren tot 23 jaar zich kunnen bevinden. Er zijn drie grote groepen te onderscheiden:

- *De jongere die een opleiding heeft afgerond.* Mbo-2 niveau geldt als startkwalificatie. Jongeren hebben dit niveau gemiddeld rond hun twintigste afgerond. Doorleren in een schoolsituatie is voor een deel geen optie. Wel is van belang dat zij gestimuleerd worden om via duale trajecten toch een hoger niveau te behalen. Anders blijven zij, gelet op hun competentieniveau, aangewezen op werk dat op of iets boven wettelijk minimumjeugdloon- of wettelijk minimumloon-niveau beloond wordt.
- *De studerende jongere met werk als bijbaan.* Door de invoering van de wet studietoelagen in 2015 neemt de gemiddelde schuld van studenten naar verwachting sterk toe, van 15 duizend naar circa 21 duizend euro (exclusief rente).¹ De maximale bijverdiengrens (bijna 14 duizend euro in 2015) is afgeschaft. Uit diverse enquêtes onder (aankomende) studenten blijkt dat 40 procent tot 80 procent van de jongeren verwacht meer te gaan werken. Het CPB verwacht dat ruim 10 duizend minder jongeren zullen gaan studeren. Van deze groep zal een deel ook meer gaan werken.
- *De jongeren in leerwerktrajecten zoals bbl.* Het wettelijk minimumjeugdloon werkt door naar het bbl (beroepsbegeleidende leerweg) beloningsniveau. Aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon (kostenverhoging voor de werkgever) kan ongunstige effecten hebben voor het aantal bbl-plekken dat werkgevers beschikbaar zullen blijven stellen. Werkgevers kunnen al naar gelang de betreffende sector soms bijdragen verkrijgen via het sectorale sociale fonds. Naast het bbl-loon, hebben werkgevers bij bbl-plekken kosten voor begeleiding e.d.

Over het wettelijk minimumjeugdloon en de bbl het volgende. Het betreft ongeveer 43 duizend studenten tussen de 18 en de 22 jaar. Uit informatie van Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs (SBB) blijkt dat ruim 55 duizend van de bijna 103 duizend bbl-deelnemers in de leeftijdscategorie 15-22 jaar valt. In circa twee derde van de cao's wordt het wettelijk minimumjeugdloon toegepast (in ieder geval bij

¹ Het terugbetalen van de schuld beperkt het besteedbaar inkomen na de studieperiode. Wel is de terugbetalings-termijn verlengd van 15 naar 35 jaar. De aflossingsverplichting geldt vanaf 100 procent wettelijk minimumloon in plaats van voorheen 84 procent wettelijk minimumloon. De maximale aflossing per jaar is 4 procent van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

aanvang) voor bbl-deelnemers. Dit zou kunnen neerkomen op 30 duizend tot 40 duizend deelnemers die op wettelijk minimumjeugdloon-niveau starten.

Tabel 7.1 Deelname bbl tot en met 22 jaar per sector (in procenten)

Entree en bovensectoraal	2,4
Handel	15
ICT en creatieve industrie	0,7
Mobiliteit, transport, logistiek en maritiem	18,1
Specialistisch vakmanschap	8,0
Techniek en gebouwde omgeving	29,4
Voedsel, groen en gastvrijheid	23,5
Zakelijke dienstverlening en veiligheid	1,5
Zorg, welzijn en sport	8,6
Totaal aantal personen	54.189

Bron: DUO/SBB

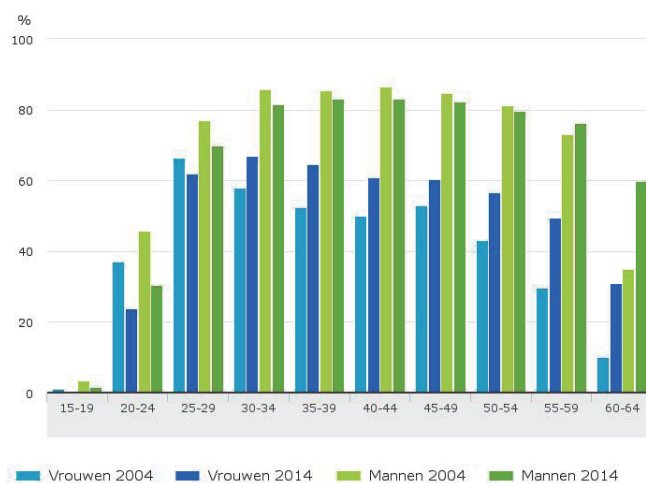
Over de effecten op de bbl-plekken die feitelijk zullen gaan optreden in geval het wettelijk minimumjeugdloon wordt aangepast, is nu niet veel concreets te zeggen. Allereerst wordt opgemerkt dat de wetgever ervoor kan kiezen om doorwerking van eventuele aanpassingen van het wettelijk minimumjeugdloon uit te zonderen voor bbl-lonen. Dat vraagt overigens wel om een draagkrachtige motivering (zie ook hoofdstuk 9 over juridische aspecten). Verder is het vooral aan (sectorale) sociale partners om hierover afspraken met elkaar te maken, waarbij zowel rekening moet worden gehouden met het leeraspect, als het feit dat een bbl'er ook productieve arbeid verricht en een toekomstige goede vakkracht is. Daarbij is relevant dat volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) een arbeidsovereenkomst bij bbl niet verplicht is. In de praktijk is er meestal wel een arbeidsovereenkomst, ook omdat bbl'ers arbeid verrichten.

8 Het wettelijk minimumjeugdloon en economische zelfstandigheid

In de discussie over het wettelijk minimumjeugdloon is gesteld dat het wettelijk minimumjeugdloon ertoe kan leiden dat jongeren tot 23 jaar weliswaar een inkomen verwerven via werk, maar in een aantal situaties tekort komen om te voorzien in het eigen levensonderhoud. Volgens de definitie is men economisch zelfstandig als men in staat is om 70 procent of meer van het netto wettelijk minimumloon te verdienen.

Figuur 8.1

Economische zelfstandigheid naar leeftijd en geslacht, 2004 en 2014



Bron: CBS

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de economische zelfstandigheid van jongeren tot en met 24 jaar (de groep tot 18 jaar kan vanwege de schoolplicht en tot 21 jaar vanwege de onderhoudsplicht van ouders buiten beschouwing blijven) veel lager ligt dan die van andere leeftijdsgroepen.

In de periode 2004-2014 is de economische zelfstandigheid onder vrouwen in de leeftijdsgroep 20-24 jaar flink gedaald van 37 procent naar 24 procent en onder mannen van 46 procent naar ruim 30 procent. Voor alle leeftijdscategorieën gemiddeld genomen is de economische zelfstandigheid juist gestegen naar 57 procent in 2014. In dat jaar is de economische zelfstandigheid onder jongeren gedaald tot ongeveer de helft van het gemiddelde in Nederland. Er zijn naast verschillen tussen

mannen en vrouwen ook verschillen tussen autochtone mannen/vrouwen en allochtone mannen/vrouwen. Ten overvloede wordt erop gewezen dat hiermee geen opvatting wordt geformuleerd over een leeftijdsnorm voor economische zelfstandigheid.

Voortgezette onderhoudsplicht tot 21 jaar

Ouders van 'jongmeerderjarigen' tot 21 jaar zijn wettelijk verplicht om te voorzien in de kosten van levensonderhoud en hun studie. In principe moeten alle jongmeerderjarigen van 18 tot en met 20 jaar financieel gesteund worden door hun ouders: studerend of niet studerend, werkend of niet werkend, uitwonend of thuiswonend. Voor jongmeerderjarigen bestaat geen normbedrag waarmee de financiële behoefte vaststaat. De hoogte van de bijdrage van de ouders in het onderhoud hangt ook af van de eigen inkomsten van de jongmeerderjarige. Vanaf 21 jaar is er alleen een onderhoudsplicht als kinderen niet in het eigen onderhoud kunnen voorzien.

8.1 Voltijdsbaan versus bijbaan

Het voltijdse volwassenenminimumloon (wettelijk én op basis van cao-afspraken) zou voldoende moeten zijn voor een zelfstandig bestaan, ook rekening houdend met de zorg en eventueel huurtoeslag. Voor jongeren ligt dat verschillend. De ene jongere heeft het inkomen nodig voor een zelfstandig bestaan, de andere zoekt vooral een bijbaantje naast school. Mbo-studenten zijn in het algemeen op hun 20^e klaar met hun studie. In deze leeftijdsgroep woont dan al 25 procent van de mannen en 40 procent van de vrouwen zelfstandig, waaronder ook studenten in het hoger onderwijs. Uit voorbeelden door jongeren zelf ingebracht kwam naar voren een voorbeeld van een zelfstandig wonende, gekwalificeerde, jongere (18-23 jaar, bijvoorbeeld met werkervaring via de bbl) die dezelfde vaste lasten heeft als een volwassene, terwijl het inkomen naar hun mening niet voldoende is om alle lasten te dragen behorend bij een eigen huishouding. Ook het opbouwen van financiële buffers voor onvoorziene uitgaven (zoals door NIBUD bepleit) wordt door betreffende jongeren onmogelijk geacht.¹ Ten overvloede zij opgemerkt dat evenzeer het netto inkomen, inclusief fiscale faciliteiten als de arbeidskorting en toeslagen relevant is.

¹ Uit onderzoek van het NIBUD blijkt dat ruim een op de 5 mbo-studenten schulden heeft. De schuldenlast is tussen 2011 en 2015 bijna verdrievoudigd.

8.2 Inkomen uit stages, bol en bbl

Het aantal stages per opleiding en dus ook per student kan verschillen en hangt af van de leermogelijkheden in de leerbedrijven en de wijze waarop de onderwijsinstelling de opleiding heeft ingericht. In het mbo is de beroepspraktijkvorming een verplicht onderdeel van de opleiding van iedere student. De praktijkopleiding van een student van de beroepsopleidende leerweg (bol) wordt vaak stage genoemd. Dit in tegenstelling tot de praktijkopleiding van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Deze staat bekend als leer(werk)baan. Voor beide leerwegen is het afsluiten van een praktijkleerovereenkomst verplicht en de praktijkopleiding van de beroepsbegeleidende leerweg wordt doorgaans verricht op basis van een arbeidsovereenkomst. Een beloning op het niveau van ten minste het wettelijk minimum(jeugd)loon is dan vereist. In 2013 volgden ongeveer 369 duizend studenten een mbo-opleiding via de beroepsopleidende leerweg en 125 duizend via de beroepsbegeleidende leerweg. Het aantal hbo-studenten bedroeg in 2013 ruim 420 duizend. Welk deel daarvan stage loopt, is niet bekend.

Uit het rapport *The experience of traineeships in the EU* blijkt dat 32 procent van de stagiairs in Nederland van mening is dat de stagevergoeding die men ontvangt voldoende is om te voorzien in de basiskosten voor het levensonderhoud. Voor de EU ligt dit percentage gemiddeld hoger, namelijk op 46 procent. Daar staat tegenover dat volgens hetzelfde onderzoek blijkt dat in Nederland 57 procent van de stagiairs een vergoeding krijgt, terwijl dat percentage voor de EU gemiddeld op 40 procent ligt.

Uit een vergelijking van cijfers van jongere werknemers (circa 7 procent, zie spike, Tabel 4.8) en jongeren in het algemeen die op of onder het wettelijk minimum(jeugd)loon vallen (circa 16 procent), blijkt dat zo'n 9 procent minder dan het wettelijk minimumjeugdloon ontvangt. Dit betreft de groep stagiairs en dga's. CBS-cijfers geven aan dat er in 2014 92 duizend stageplekken zijn met een vergoeding onder het wettelijk minimumloon. Dit is 95 procent van het aantal stageplekken (CBS-statline). Dat is overigens logisch, als er geen productieve arbeid verricht wordt.

8.3 Het wettelijk minimumjeugdloon in relatie tot het bestaansminimum

Hieronder staan de gegevens met betrekking tot de armoedegrens. In 2013 geldt voor alleenstaanden de lage inkomensgrens van 1010 euro (CBS) en het niet-veel-maar-toereikend-criterium (SCP) van 1060 euro.

Tabel 8.1

Niveau van lage-inkomensgrens en niet-veel-maar-toereikend-criterium (netto maandbedrag in euro, lopende prijzen)

	Alleen- staande	Paar			Eenoudergezin	
		zonder kind	1 kind	2 kinderen	1 kind	2 kinderen
Lage-inkomensgrens ¹⁾						
2011	960	1 320	1 610	1 810	1 280	1 450
2012	990	1 350	1 650	1 850	1 310	1 490
2013	1 010	1 390	1 690	1 900	1 350	1 530
Niet-veel-maar- toereikendcriterium						
2011	1 020	1 400	1 710	1 920	1 360	1 540
2012	1 040	1 430	1 740	1 960	1 390	1 570
2013	1 060	1 450	1 770	1 990	1 410	1 600

1) Om te bepalen of het inkomen onder of boven de lage-inkomensgrens valt, is de huurtoeslag niet bij het inkomen geteld.

Bron: CBS (lage-inkomensgrens) en SCP (niet-veel-maar-toereikendgrens).

De lage-inkomensgrens ligt in 2013 op 67 procent van het wettelijk minimumloon en de niet-veel-maar-toereikend-grens ligt op 69 procent van het wettelijk minimumloon. Uitgaande van deze normen zou dit impliceren dat van de volwassen jongeren met een volledige werkweek en een inkomen op niveau van het wettelijk minimumjeugdloon, de 18- tot en met 20-jarige, een inkomen onder de armoedegrens had, indien hij daar een volledig huishouden van zou moeten voeren.

8.4 Het wettelijk minimumjeugdloon in relatie tot sociale uitkeringen en pensioenen

Volwassenen vanaf 18 jaar zonder inkomen en vermogen hebben (onder voorwaarden) recht op een bijstandsuitkering. Jongeren die verzekerde arbeid hebben verricht en voldoen aan de voorwaarden van de WW kunnen bij werkloosheid een uitkering gedurende 3 maanden op 70 procent wettelijk minimumloon niveau verkrijgen; daarna zal men zich moeten wenden tot de gemeente voor een bijstandsuitkering.

Ongeveer 5 procent van de mensen met een bijstandsuitkering is jonger dan 23 jaar. Aan het verkrijgen van een uitkering zijn strenge voorwaarden gekoppeld die eraan beogen bij te dragen dat werk/scholing prevaleert boven het ontvangen van een uitkering voor jongeren. Er bestaat geen recht op WWB-uitkering voor jongeren onder de 27 jaar die zich melden voor bijstand terwijl zij recht hebben op studiefinanciering. Jongeren onder de 27 jaar die zich melden voor bijstand dienen eerst zelf vier weken te zoeken naar werk of naar regulier onderwijs. Zij kunnen pas na vier weken een aanvraag indienen. Dat betekent dus dat de jongere in de eerste vier

weken na de melding op het Werkplein nog geen recht heeft op een WWB-uitkering. Naast deze voorwaarden zijn ook de woonvorm en het huishoudinkomen van belang voor een recht op bijstand.

In de huidige vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon, is het jeugdloon vanaf 21 jaar weinig hoger dan een bijstandsuitkering. Dit kan voor de groep 21- en 22-jarigen afbreuk doen aan de prikkel om op het wettelijk minimumjeugdloon-niveau te werken.

Een eventuele aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon werkt door in de Wajong-uitkering en leidt daarmee tot budgettaire kosten voor de Rijksoverheid. Ongeveer een kwart van de jongeren in de Wajong is jonger dan 23 jaar. Door de vormgeving van de nieuwe Wajong blijft het voor jongeren aantrekkelijk om zelf meer te verdienen. Dit geldt voor jongeren die zelf meer dan 20 procent van het wettelijk minimumjeugdloon verdienen. Hierdoor is minder aanvulling vanuit de Wajong nodig dan voorheen en blijven de budgettaire kosten beperkt ten opzichte van de oude Wajong-regeling, terwijl het financieel gunstiger is voor de werkende jongeren.

Een discussie over de hoogte van de bijstand kan relevant worden in geval de leeftijd voor een volledig wettelijk minimumloon verlaagd zou worden naar 18 jaar. De bijstand voor jongeren tussen 18 en 21 jaar is nu namelijk gebaseerd op de kinderbijslagnormen. Voor jongeren vanaf 21 jaar geldt de gebruikelijke koppeling tussen minimumloon en hoogte van de bijstand. Tot 21 jaar geldt de onderhoudsplicht van ouders.

In de Pensioenwet is de toetredingsleeftijd gesteld op 21 jaar. Hiermee is een groot deel van de vakantiewerkers en scholieren buiten de werking van de wet gebleven. Overigens is hierbij sprake van een maximumleeftijd; toetreding op eerdere leeftijd is wat de wetgever betreft ook mogelijk. De Pensioenwet schrijft voor dat het verwerven van ouderdomsaanspraken op basis van een pensioenovereenkomst uiterlijk begint op de 21-jarige leeftijd van de werknemer of later in geval van indiensttreding op latere leeftijd.

9 Juridische aspecten van het wettelijk minimumjeugdloon

Vanuit verschillende zijden is geopperd dat het wettelijk minimumjeugdloon strijdig zou zijn met het recht en ook is aangevoerd dat ‘het probleem’ van het huidige wettelijk minimumjeugdloon is dat het als onrechtvaardig wordt ervaren dat jongeren onder de 23 jaar voor hetzelfde werk, met dezelfde werkervaring, een lager loon dan werknemers vanaf 23 jaar krijgen.

In deze paragraaf schetst het secretariaat een aantal relevante juridische aspecten van het huidige Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon. Er volgt eerst een feitelijke uiteenzetting van de meest relevante wet -en regelgeving, gevolgd door een korte beschouwing.

9.1 Europese kaders

9.1.1 Richtlijn van de Europese Gemeenschap

Relevante richtlijn van de Europese Unie is de algemene kaderrichtlijn (Richtlijn 2000/78/EG) over gelijke behandeling in arbeid en beroep, op grond van handicap, leeftijd, godsdienst en levensovertuiging en seksuele geaardheid.

Op basis van deze richtlijn is met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning een ongunstiger behandeling van werknemers dan anderen in een vergelijkbare situatie op grond van onder andere leeftijd verboden. Op grond van artikel 6 van de Richtlijn kan de wetgever bepalen dat een verschil in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormt, indien dit in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding en het middel voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Deze richtlijn is wat betreft het onderdeel leeftijd geïmplementeerd in de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL) (zie paragraaf 9.2).

Genoemde richtlijnen dienen door iedere lidstaat te worden geïmplementeerd in zijn nationale wetgeving. Met betrekking tot doorwerking van Europese richtlijnen wordt gewezen op het arrest Kucukdeveci/Swedex¹ dat handelt over het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd. Het beginsel van gelijke behandeling

1 HvJ EU, 19 januari 2010, zaak C-555/07 Seda Kucukdeveci/Swedex GmbH & Co.

op grond van leeftijd is een algemeen beginsel van Unierecht en wordt geconcretiseerd in de Richtlijn 2000/78/EG. Een nationale rechter moet indien nodig elke met dit beginsel strijdige nationale regeling buiten beschouwing laten. Op basis van dit arrest wordt gesteld dat gelijk loon voor gelijk werk ook doorwerkt naar het minimumjeugdloon, tenzij er een objectieve rechtvaardiging is op grond waarvan onderscheid noodzakelijk is.

9.1.2 Het Europees Sociaal Handvest

Nederland heeft het Europees Sociaal Handvest geratificeerd. Hierin is een aantal aanbevelingen en of streefdoelen geformuleerd over onder andere arbeid, en bijvoorbeeld eerlijke omstandigheden ten aanzien van loon. Voor zover relevant voor de discussie over het wettelijk minimumjeugdloon valt te wijzen op de volgende artikelen:

De Partijen stellen zich ten doel met alle passende middelen, zowel op nationaal als internationaal terrein, zodanige voorwaarden te scheppen dat de hiernavolgende rechten en beginselen daadwerkelijk kunnen worden verwezenlijkt (...) Alle werknemers hebben recht op een billijke beloning welke hun en hun gezin een behoorlijke levensstandaard waarborgt. (Deel I artikel 4)

Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op een billijke beloning te waarborgen, verbinden de Partijen zich (...) (art 1) het recht van de werknemers op een zodanige beloning die hun en hun gezin een behoorlijke levensstandaard verschaft, te erkennen (Deel II Artikel 4. Recht op billijke beloning)

En artikel 7.5: Kinderrechten en bescherming van jongere personen

To recognise the right of young workers and apprentices to a fair wage or other appropriate allowances;

Aan het ESH is een comité van deskundigen verbonden, dat oordelen geeft over het handelen van lidstaten in relatie tot het ESH. Oordelen van het comité zijn niet bindend. Wel zijn deze oordelen van zwaar gewicht, zie bijvoorbeeld de wijze waarop de Hoge Raad is omgegaan wat betreft het stakingsrecht, art. 6 lid 4 ESH. Uitspraken van het Europees Comité betreffende sociale rechten kunnen, afhankelijk van de kracht van de argumenten, politieke uitwerking hebben in een lidstaat.

Het Comité van deskundigen heeft over het Nederlands wettelijk minimumjeugdloon het volgende opgemerkt:

The Committee concludes that the situation in the Netherlands is not in conformity with Article 4 § 1 of the Charter on the grounds that:

- *It has not been established that the statutory minimum wage ensures a decent standard of living;*
- *The reduced rates of the statutory minimum wages applicable to young workers are manifestly unfair.*²

En over paragraaf 5 betreffende *fair pay*:

*The Committee concludes that the situation in the Netherlands is not in conformity with article 7 § 5 of the Charter on the ground that: young workers' wages are not fair; and apprentices' allowances are not fair*³.

De Nederlandse regering reageerde naar het Comité dat een lager minimumloon wel gerechtvaardigd is en dat de situatie in Nederland in overeenstemming is met artikel 7 paragraaf 5 van het Handvest.

9.1.3 ILO-conventies en jeugdlonen

De ILO probeert door het aannemen van conventies en aanbevelingen bindende arbeidsnormen vast te leggen. Conventies en aanbevelingen worden met meerderheidsbesluiten vastgesteld. Voordat conventies en aanbevelingen van de ILO bindend kunnen worden, moeten deze wel door de lidstaten worden geratificeerd. In de Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (no. 131) van de ILO staat het volgende:

- *Each member which ratifies this Convention shall be free to determine after consultation with the most representative organizations of employers and workers concerned, where such exist, to which, (...), categories of persons the minimum wage fixing machinery, (...) shall be applied;*
- *The competent authority in each country shall, in agreement or after full consultation with the representative organizations of employers and workers concerned, where such exist, determine the group of wage earners to be covered.*

² zie <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2014/def/NLD/4/1/EN> , conclusies 2014, en in vervolg op dezelfde conclusie in het rapport van 2010.

³ Zie <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680488e68> p 5, 2015.

Op basis van de conventie is het mogelijk om bepaalde groepen uit te sluiten als dit goed is beargumenteerd en na overeenstemming met of na volledige consultatie van de sociale partners. In 1992 is de conventie nader uitgewerkt in een algemeen rapport. Hierin staat het volgende:

The reasons which were at the origin of the adoption of lower minimum wage rates for some groups of workers on the basis of age (...) shall be re-examined periodically in the light of the principle of equal remuneration.

Op basis van de conventie is het mogelijk om onderscheid te maken op grond van leeftijd, maar de beloning zou in lijn moeten zijn met de kwantiteit en kwaliteit van het werk. Ook wordt gerefereerd aan een onderscheid tussen jongeren die volledig werkzaam zijn en hetzelfde werk doen als hun oudere collega's en jongeren die werk verrichten met trainingsaspecten, zoals stages/traineeships.

De ILO-Minimum Wage Fixing Convention (1970) voorziet niet in een stelsel van verschillende minimumlonen gebaseerd op leeftijd. Vanuit het perspectief van de ILO kunnen jeugdlonen onder het niveau van het wettelijk minimumloon daardoor mogelijk in strijd zijn met het beginsel gelijk loon voor gelijk werk. De ILO-conventie verbiedt jeugdlonen echter niet, aangezien de ILO-conventie het mogelijk maakt om bepaalde groepen werknemers uit te zonderen na overeenstemming met sociale partners, als deze periodiek worden geëvalueerd met het oog op het beginsel van gelijke beloning⁴.

De vraag kan gesteld worden of thans aan de voorwaarden voor deze uitzonderingsbepaling van de ILO-conventie wordt voldaan. Voor zover bekend heeft er sinds 1983 geen periodieke evaluatie van het wettelijk minimumjeugdloon meer plaatsgevonden. De SER heeft laatstelijk op 17 december 1999 nog stilgestaan bij de vraag of er sprake moest zijn een bijzondere aanpassing van het wettelijk minimumloon, maar er is geen specifieke uitspraak gedaan over het wettelijk minimumjeugdloon.

9.2 De Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL)

Deze wet is in 2004 in werking getreden en is bedoeld om (ongerechtvaardigd) onderscheid op grond van leeftijd te bestrijden. Op deze wet kan een beroep worden

⁴ Ghellab, 1998.

gedaan als sprake is van discriminatie op onder andere het terrein van arbeid, waaronder “arbeidsvoorwaarden en promotie”.

Het is verboden direct en indirect onderscheid te maken tussen werknemers op grond van leeftijd. De wet zegt:

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

- a. onderscheid: direct en indirect onderscheid, evenals de opdracht daartoe;*
- b. direct onderscheid: indien een persoon op grond van leeftijd op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld;*
- c. indirect onderscheid: indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde leeftijd in vergelijking met andere personen bijzonder treft.*

Het verbod op direct onderscheid geldt niet als het onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Dat laatste wil zeggen dat er een legitiem doel voor het onderscheid bestaat en het middel passend en noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Zie 7 lid 1 a en c:

Artikel 7

1. Het verbod van onderscheid geldt niet indien het onderscheid:

- a. gebaseerd is op werkgelegenheids- of arbeidsmarktbeleid ter bevordering van arbeidsparticipatie van bepaalde leeftijdscategorieën, voor zover dit beleid is vastgesteld bij of krachtens wet;*
- c. anderszins objectief gerechtvaardigd is door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.*

De systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon maakt onderscheid naar leeftijd. Bij toetsing van de toelaatbaarheid van dat onderscheid gaat het om de vraag of het doel van dit leeftijdsonderscheid legitiem is en of het middel geschikt en noodzakelijk is. De bewijslast ligt bij de wederpartij van de partij die voldoende feiten stelt die het leeftijdsonderscheid aannemelijk maken. Toetsing op strijdigheid met de Algemene wet gelijke behandeling kan plaatsvinden door het College voor de Rechten van de Mens, de oordelen zijn niet bindend. Een afdwingbare uitspraak zal door een rechter moeten worden gegeven, die daarbij gebruik kan maken van het oordeel van het College. In paragraaf 9.3 wordt hier nader op ingegaan.

Bij de beoordeling van een eventueel onderscheid op basis van leeftijd, zal de rechter primair toetsen of daartoe een objectieve rechtvaardiging bestaat. Het minimumjeugdloon is geregeld in een algemene maatregel van bestuur binnen de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. In de memorie van toelichting van het Besluit houdende vaststelling van een minimum jeugdloonregeling wordt een aantal argumenten ter rechtvaardiging voor de verlaging van het wettelijk minimumjeugdloon opgevoerd⁵:

- Vermindering van jeugdwerkloosheid, dan wel het gunstig beïnvloeden van de werkgelegenheid voor jongeren en versterking van de relatieve arbeidsmarktpositie van jongeren. Ten tijde van invoering van het Besluit was er volgens de nota van toelichting sprake van een “desastreuze werkloosheidssituatie en desastreuze omvang van de jeugdwerkloosheid”. Het kabinet stelde daarbij ook dat “verlaging van de jeugdlonen op de werkgelegenheidsontwikkeling van jongeren niet geïsoleerd kan worden aangegeven”;
- Besparingen op de collectieve middelen en bijdrage aan vermindering van het financieringstekort (ombuigingstaakstelling/met name wedde van dienstplichtigen);
- Betrokkenen hoeven over het algemeen niet de lasten van een eigen (gezins) huishouding te dragen. Het kabinet aanvaardde dat “de mogelijkheid om een zelfstandig bestaan te beginnen in de tijd gezien enigermate negatief wordt beïnvloed”.

In een latere reactie op de CPB-notitie over het wettelijk minimum jeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren wijst het kabinet er op dat bij een afweging over de vormgeving en de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon de gevolgen voor de werkgelegenheid onder jongeren, de verhouding van het wettelijk minimumjeugdloon ten opzicht van het wettelijk minimumloon en de gevolgen voor andere (laag-productieve) werknemers, de inkomenspositie en daarmee de economische zelfstandigheid van jongeren, de afweging van jongeren om te studeren of te werken, de effecten op de sociale zekerheidsuitkeringen integraal en zorgvuldig gewogen dienen te worden. “Naar verwachting zal een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon niet bijdragen aan de werkgelegenheid onder jongeren.” Mede met het oog op de forse toename van de jeugdwerkloosheid de afgelopen periode achtte

5 Het Besluit minimumjeugdloon (besluit 29 juni 1983 staatsblad 300,1984 laatstelijk gewijzigd 14-9-2001, Stb 2001,415).

het kabinet het daarom niet opportuun de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon op dat moment in heroverweging te nemen⁶.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid in 2002 is destijds aangegeven door het kabinet dat het jeugdminimumloon ook onder deze wet kon blijven bestaan, vanwege het volgens het kabinet legitieme doel om de werkgelegenheid voor jongeren te stimuleren en te voorkomen dat jongeren te vroeg school verlaten. Het middel van een lager minimumloon zou passend en noodzakelijk zijn, omdat de productiviteit van jongeren veelal lager ligt en een lagere beloning dat moet compenseren.

Ook relevant is de reactie van het kabinet op vragen van de Europese Commissie in 2012⁷:

- het is een feit dat over het algemeen jongeren minder productief zijn dan ouderen en meer toezicht vereisen;
- om een volwaardige werknemer te worden moeten jongeren ook werkervaring opdoen, zowel in algemene zin al werk gerelateerd.

Daarom vond het kabinet een lager minimumloon niet onredelijk en niet strijdig met het algemene principe van gelijke beloning voor gelijk werk. Voor zover bekend is er nog geen directe jurisprudentie over de huidige Nederlandse systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon, behoudens een uitspraak over minimumloon voor 13- en 14-jarigen.

De systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon moet in ieder geval moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

Legitiem doel

Centrale maatstaf voor de rechter is of met de regeling het doel wordt bereikt. Er moet sprake zijn van een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond voor een direct leeftijdsonderscheid. Hoofddlijn is dat leeftijd in beginsel geen rechtvaardigingsgrond is om onderscheid te maken. De zorgplicht van ouders voor kinderen tot 21 jaar, of de wens inkomensbeleid te voeren, kunnen niet of niet zonder meer als rechtvaardigingsgrond gelden. Lidstaten hebben echter wel ruime beoordelingsvrijheid. Uit jurisprudentie blijkt dat een *eenvoudige, algemene verklaring* dat een bepaalde maatregel bevorderlijk is voor de arbeidsmarktpositie van een

⁶ Brief dd. 10-7-2013, minister Asscher.

⁷ *Report made by the government of the Netherlands in accordance with article 22 of the constitution of the international labour organisation/minimum wage fixing*, no 131, 2012.

bepaalde categorie werknemers, niet voldoende is als onderbouwing van de rechtvaardigingsgrond en van het passend of noodzakelijk zijn van de maatregel⁸.

Opvallend is dat het doel van het middel lijkt te verschuiven in de tijd (1983 versus 2012 en verder). Juridisch gezien hoeft dat geen bezwaar te zijn, doelen van een wet kunnen immers wijzigen in de loop der tijd. In de praktijk (bijvoorbeeld door een juridische procedure) is echter nog niet gewogen of dit middel passend en (objectief) noodzakelijk en proportioneel is en daarmee legitiem.

Doelmatigheid en proportionaliteit

De maatregel moet passend en noodzakelijk zijn. Als de maatregel niet proportioneel is, dan kan de doelmatigheidstoets in het midden blijven. De vraag die dan beantwoord moet worden is of een generieke uitzondering voor jongeren nodig is om negatieve gevolgen op de arbeidsmarktpositie van jongeren te voorkomen, dan wel hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Kan het doel ook met andere middelen worden bereikt die geen leeftijds onderscheid maken?⁹ Bij de voorgenomen wijziging van het wettelijk minimumjeugdloon lijkt het verstandig in de memorie van toelichting de onderbouwing zowel het legitieme doel als de doelmatigheid en proportionaliteit van het middel te actualiseren.

Voorts blijkt uit jurisprudentie dat het argument dat de jongere met bijbaan niet is aangewezen op de inkomsten uit arbeid, niet als een rechtvaardigingsgrond kan gelden (“behoefte argument”). Over de aanzuigende werking van een (hoog) minimumloon (en het negatieve onderwijsdeelname effect) heeft de Hoge Raad gesteld dat dat zal afhangen van het niveau waarop dit loon wordt vastgesteld¹⁰. Het Comité van deskundigen van het ESH suggereert dat een regering het minimum loon in bepaalde bedrijven of sectoren in geval van ernstige economische omstandigheden mag verlagen (zie toelichting op uitspraak 2014).

9.4 Het wettelijk minimumjeugdloon en vakvolwassenheid

De beloning wordt in eerste instantie bepaald door de zwaarte van de functie, vaak vastgesteld met functiewaardering. In het loongebouw worden loonschalen gekoppeld aan functiegroepen. Vervolgens telt voor de beloning van de individuele werk-

⁸ Zie W. Bouwens (2014) Nederlands juristenblad, 2014/1677 p 1-9, september 2014.

⁹ NJ 2015/447, besluit houdende vaststelling van een minimumjeugdloonregeling (...) verboden leeftijdsdiscriminatie 13-14 jarigen.

¹⁰ NJ 2015/447, besluit houdende vaststelling van een minimumjeugdloonregeling (...) verboden leeftijdsdiscriminatie 13-14 jarigen, p 23 bij 3.4 ad c.

nemer de voor de functievervulling relevante ervaring of de mate van functiebeheersing. Werknemers groeien door hun loonschaal van minimum naar maximum op basis van toenemende ervaring in hun functie of toenemende beheersing van hun functie. Dit kan door jaarlijkse automatische periodieken of door individuele beoordelingen van het functioneren. Daarbij dient de vereiste periode om het maximum te bereiken vergelijkbaar te zijn met de gemiddelde leer- en ervaringsperiode die nodig is om een functie volledig te beheersen. Dit kan per functie verschillen.

Het maximumsalaris is veelal in beloningssystemen gebaseerd op de waarde van de functie die uitgeoefend wordt door een vakvolwassen functiehouder. Dat is de werknemer die de vereiste kwalificaties heeft en de functie in al zijn aspecten uitvoert. Niet-vakvolwassen functiehouders zijn (relatief) nieuw in de functie, hebben de vereiste kwalificaties, maar nog niet de ervaring om de functie geheel en op de gewenste wijze uit te oefenen. Niet-vakvolwassenen tot en met 22 jaar kunnen het afgeleide jeugdloonpercentage ontvangen, wat behoort bij de leeftijd en de functie. Hiervoor geldt naast het criterium ervaring ook het criterium leeftijd.

Uit de in een eerder hoofdstuk gepresenteerde inventarisatie van cao-afspraken blijkt dat het criterium leeftijd steeds vaker wordt vervangen door ervaring. In een aantal cao's wordt de vakvolwassen leeftijd losgelaten. Een werknemer wordt aangenomen en ingedeeld in een functiegroep op basis van zijn kwaliteiten verkregen door opleiding en ervaring. Leeftijd speelt hierbij in steeds mindere mate een rol van betekenis. De afgelopen jaren is in een aantal cao's de vakvolwassen leeftijd komen te vervallen. Daarmee zijn de jeugdlonen uit die loonschalen verdwenen. In sommige cao's worden de jeugdlonen (jaarlijks) met een leeftijdsjaar verminderd, in andere cao's wordt overwogen om de jeugdloonschalen te schrappen.

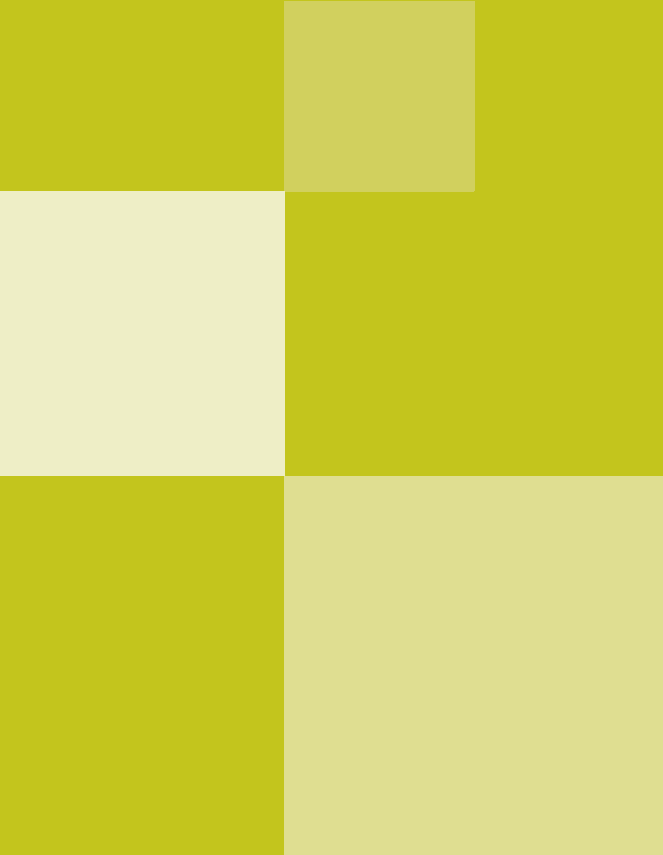
Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer is ingebracht dat werkgevers soms jeugdigen met een wettelijk minimumjeugdloon aannemen, juist omdat zij het vak nog moeten leren en ook nog fouten mogen maken¹¹. Door laag te beginnen wil de werkgever hen laten toegroeien naar volwassenheid, meer kwaliteit van het werk laten leveren, en hen aldus binden aan het bedrijf. Daartegenover is door jongerenbonden gesteld dat een verandering van het jeugdloon juist een positieve bijdrage kan leveren aan de arbeidsproductiviteit van jongeren omdat zij zich meer volwaardig werknemer zullen voelen binnen het bedrijf. In de afgelopen decennia is de opleidingsgraad van jongeren voortdurend toegenomen. Dit heeft een positief effect op hun arbeidsproductiviteit.

¹¹ Zie ook hoofdstuk 6, voetnoot 6

Literatuurlijst

- Amlinger, M., Bispinck, R. and T. Schulten (2016) *The German minimum wage: experiences and perspectives after one year*, WSI report no 28-e, 1/2016.
- Belman, D. and P.J. Wolfson (2014) *The new minimum wage research*, *Employment research* 21 (2), pp. 4-5, 2014.
- Boockmann, B. (2010) *The combined employment effects of minimum wages and labor market regulation- a meta analysis*, IAW discussion papers, nr 65, may 2010.
- Centraal Planbureau (2012) *Het wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren*, Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, CPB notitie, 21 december 2012.
- Centraal Planbureau (2015) *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*, CPB notitie, 17 december 2015.
- Chletsos, M., Giotis, G.P. (2015) *The employment effect of minimum wage using 77 international studies since 1992: a meta analysis*, January 2015, University of Ionannina, Department of Economics, Greece.
- FNV/Young and United (2015) *WTEFACT, de feiten over werkende jongeren in Nederland*.
- Grimshaw, D. (2014) *At work but earning less, trends in decent pay and minimum wages for young people*, International Labour Office, Employment working paper No.162, 2014.
- Kabátek, J. (2015) *Happy Birthday, You're Fired! The Effects of Age-Dependent Minimum Wage on Youth Employment Flows in the Netherlands*, IZA Discussion Papers No. 9528 November 2015, ZA <http://ftp.iza.org/dp9528.pdf>
- De Linde Leonard, M., T.D. Stanley, and H. Doucouliagos (2014) *Does the UK minimum wage reduce employment; a meta regression analysis*, *British journal of industrial relations*, september 2014, pp. 499-520.
- Ministerie van SZW (2005) *Onderscheid naar leeftijd in cao's*, juli 2005.

- Neumark, D. and W. Wasscher (2007) *Minimum wages and employment*, working paper, IZA Discussion Papers, no 2570, 2007.
- OECD (2015) *OECD employment outlook 2015*, OECD publishing, Paris, 2015.
- Pereira, S.C. (2003) The impact of minimum wages on youth unemployment in Portugal, *European Economic Review* 47 229-244, 2003.
- SERmagazine (2015) *Gelijk loon voor gelijk werk?* pp. 18-20, Nr. 12, december 2015/nr. 1 januari 2016.
- Stichting van de Arbeid (2015) *Brief 8 december aan ministerie van OCW, cao-afspraken ten aanzien van bbl-plekken*, 8 december 2015.
- Stillman, S. and D. Hyslop (2007) Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand, in *Labour economics*, 14, 201-230, 2007.
- Tweede Kamer (2015) *Position papers ronde tafelgesprek Tweede Kamer*, 14 oktober 2015, http://www.tweedekamer.nl/zoeken?qry=jeugdminimumloon&clusterName=Overige+Kamerstukken&Type=Kamerstukken&fld_prl_kamerstuk=Overige+Kamerstukken&fld_tk_categorie=kamerstukken&fld_prl_soort=Position+paper



Bijlagen

Internationale vergelijking wettelijke minimumjeugdlonen

Land	Vormgeving	Vormgeving voor jongeren
Australië	Het Australische Minimum Wage Panel beslist over de hoogte van het wettelijk minimumloon na consultatie van werkgevers, vakbonden en (lagere) overheden.	15: 36% 16: 47% 17: 57% 18: 68% 19: 82% 20: 97%
België	Minimumlonen worden vastgelegd door de Nationale arbeidsraad, die vervolgens (bindend) wordt vastgelegd in cao's. Voor sectoren waar geen sprake is van een cao geldt de interprofessionele regeling (gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen).	De bestaande degressiviteit in de interprofessionele regeling voor werknemers tussen de 18 en 21 jaar is afgeschaft. De meeste sectoren hebben een eigen regeling, vaak met degressief loon voor jongeren. Veel sectoren hebben de afschaffing van de interprofessionele jeugdlonen aangegrepen om ook het eigen stelsel te herzien. Voorts geldt wel: < 17: 70% 17: 76% Voor jongeren van 18,19 of 20 jaar met een studentencontract of ingeschreven in een stelsel van alternerende opleidingen: 18: 82% 19: 88% 20: 94%
Chili	Het minimumloon wordt door de overheid vastgesteld	15-17: 74%
Frankrijk	Er is sprake van een consultatieproces waarbij overheid, werkgevers en werknemers jaarlijks vergaderen over beslissingen over het wettelijk minimumloon. Daarnaast bestaat er een commissie van onafhankelijke experts die deze groep adviseert.	<17: 80% 17-18: 90% Daarnaast bestaan er een aparte staffel voor jongeren die tewerkgesteld zijn in een 'contrat de professionalement'
Duitsland	Vanaf januari 2017 wordt dit door een commissie vastgesteld die bestaat uit een voorzitter, drie leden van de vakbonden, drie leden van werkgeversorganisaties en twee (niet-stemmende) experts.	< 18: geen minimumloon
Griekenland	De regering legt het minimumloon vast.	<25: 89%
Ierland	De regering stelt het minimumloon vast na raadpleging van de sociale partners.	<18: 70%
Israël	De regering legt het minimumloon vast.	16: 70% 17: 75% 18: 83%

Land	Vormgeving	Vormgeving voor jongeren
Luxemburg	De regering legt het minimumloon vast.	15-16: 75% 17: 80%
Nederland	De regering past het minimumloon tweemaal jaarlijks aan, aan de gemiddelde contractloonontwikkeling bij de overheid- en marktsector.	15: 30% 16: 34,5% 17: 39% 18: 45,5% 19: 52,5% 20: 61,5% 21: 72,5% 22: 85%
Nieuw-Zeeland	De regering legt het minimumloon vast.	< 20: 80%
Portugal	De regering legt het minimumloon vast na raadpleging van de permanente commissie voor sociale dialoog.	<18: 75%
Slowakije	Vastgesteld door de regering na raadpleging van de sociale partners.	<18: 80% 18-21: 90%
Verenigd Koninkrijk	De regering stelt het minimumloon vast met inachtneming van de aanbevelingen van de Low Pay Commission	15-17: 59% 18-20: 80%
Verenigde Staten	De regering stelt het minimumloon vast.	<20: 58% gedurende de eerste 90 opeenvolgende dagen bij een werkgever

Bron: OECD (2015), Employment Outlook 2015

Overzicht literatuur (sinds 2000) over jeugdwerkgelegenheids-effecten van minimumjeugdlonen

Bijsluiter

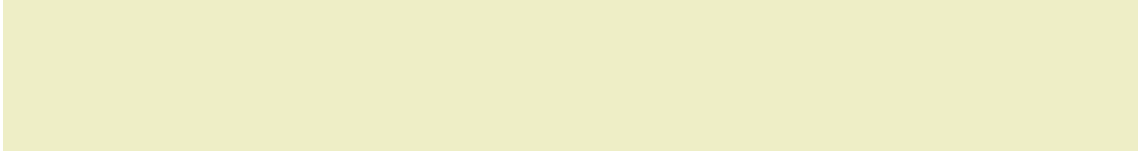
Om lessen te trekken uit internationale studies voor de effecten die zouden kunnen optreden in de Nederlandse context zijn de volgende vragen relevant:

- Met welke landen kan de Nederlandse situatie worden vergeleken? Het ligt voor de hand om te kijken naar een direct omringend land met vergelijkbare lonen en arbeidsmarktinstituties. Daarbij is de beperking dat Duitsland tot voor kort nog geen minimumloon had en er met betrekking tot het Belgische WM(J)L geen studies bekend zijn. In alle gevallen geldt: de uitgangssituatie voor een minimumjeugdloonverandering moet wel vergelijkbaar zijn met die in Nederland. Dat betekent dat de huidige hoogte van het minimumjeugdloon, het aandeel jongeren dat het minimumloon verdient en de grootte van de voorgestelde verandering moeten worden meegewogen. Bij gebrek aan vergelijkingsmateriaal in de omringende landen kan het redelijk zijn om literatuur te gebruiken over andere, verdere landen maar wel vergelijkbaar zijn met Nederland. Studies over bijvoorbeeld lage-inkomenslanden zijn minder relevant.
- De studies moeten gaan over het jeugdloon, en niet het volwassen loon.
- Van belang is dat er een beleidswijziging wordt onderzocht (quasi-natural experiment) van een verhoging van het minimumjeugdloon door de overheid. Daarbij moet de beleidswijziging ook substantieel zijn.
- Een tijdreeksanalyse van geleidelijke stijgingen is minder interessant voor de huidige situatie in Nederland.
- De studies moeten niet al te gedateerd zijn.

Authors	Country	Data	Method	Issue	Findings
Allegretto et al. 2011	United States	Current Population Surveys, 1990-2009	Wage regression controlling for spatial heterogeneity	Impact of MW trends in multiple states controlling for varying employment patterns	■ no dis-employment effects for 16-17 or 18-19 year old groups (employment elasticity indistinguishable from zero)
Antón & Muñoz de Bustillo (2011)	Spain	Spanish Labour Force Survey (EAPS)	Econometric difference-in-differences: 16-17 age versus 18-24	Reduced starting age of adult MW from 18 to 16 year olds	■ reduced employment by 3 percentage points ■ increased likelihood of unemployment by 2 points ■ reduced probability of being enrolled in formal education by 1.5 points
Blázquez Cuesta et al. (2011)	Spain	EAPS and Quarterly Survey of Labour Costs	Econometric model adjusted for regional and seasonal differences	Impact of changing Kaitz index on youth employment 2000-2008	■ evidence of a neutral or slightly positive effect of a rising Kaitz index on employment
Campolieti et al. (2005)	Canada	Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) 1993-9	Employment transition probabilities with longitudinal data	Impact of multiple MW policy reforms over different provinces over time	■ MW rises associated with an increase in transitions from employment to non-employment among low-wage youth (a minimum wage elasticity of around -0.4)
Cebrian et al. (2010)	Spain	Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL)	Econometric model adjusted for business cycle, region and workplace features	Employment effects of rising Kaitz index, 1981-2009	■ no significant effect on youth employment
Dickens et al. (2010)	United Kingdom	Labour Force Survey	Regression discontinuity approach	Impact on low-skilled workers when passing from age 21 (youth rate) to 22 (adult rate)	■ significant positive effect on employment ■ significant negative effect on male unemployment and female inactivity
Dickerson and Jones (2004)	United Kingdom	Youth Cohort Study	Transition matrices, multinomial logits and a novel decision-making model	Effect of a new youth MW on 16-17 year olds' education/ employment decision	■ marginal effect on education/ employment (0.1-0.2 percentage points reduction in numbers continuing in education post-16 with a new MW at £3.00)
Neathey (2004)	United Kingdom	Qualitative data	Telephone survey and case studies of 16 organisations	Views of employers towards employing 16-17 year olds in light of a proposed new youth MW	■ most employers in favour ■ most recommended a level above that actually established the following year ■ no expected adverse impact provided trainees regulated differently

Authors	Country	Data	Method	Issue	Findings
Pereira (2003)	Portugal	Firm-level micro data	Regression method	Impact of reforms to reduce starting age of adult MW from 20 to 18 years old	■ reduced employment of 18-19 year olds ■ caused substitution by 20-25 year olds
Sabia (2009)	United States	Current Population Surveys, 1979-2004	Regression	Effect on teen-age employment rate and hours worked of MW rises (with and without macro controls)	■ strong negative employment effects without macro controls, but smaller (still significant) effects with macro (year effect) controls
Salverda (2009)	Netherlands	Qualitative data (retail sector social partners)	Interviews	Impact of long tail of low youth rates	■ encourages substitution of ever younger workers ■ incentivises further education but is a disincentive for employer training investments ■ disconnect between pay and work experience perceived as unfair
Shannon (2011)	Canada	Labour Force Survey microdata 1976-2003	Difference-in-differences	Effect of abolishing youth rate for 15-16 year olds in six of ten provinces	■ mixed results for employment effects except two provinces (Ontario and British Columbia) with significant negative effects of 5-10 percentage point decrease in 16-16 year old employment rates ■ weak evidence of hours effects ■ weak evidence for Quebec where the youth-adult MW differential was the largest pre-abolition
Stillman & Hyslop (2007)	New Zealand	Household Labour Force Survey	Econometric difference-in-differences	Reduced starting age of adult MW and raised youth MW	■ no evidence of adverse employment impact of reduced starting age of adult MW ■ increase in unemployment ■ reduction in education enrolment

Bron: ILO, 2014



Samenstelling Commissie ad hoc verkenning wettelijk minimumjeugdloon

Leden

Plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)
prof. mr. E. (Evert) Verhulp

Ondernemersleden

drs. A. (Alfred) van Delft (VNO-NCW/
MKB Nederland)
drs. A. (Anthony) Stigter (VNO-NCW/
MKB Nederland)
ir. H.J.H. (Hans) Koehorst (LTO-Nederland)

Werknemersleden

G.J. (Gijs) van Dijk (FNV)
E. (Esther) Crabbendam (FNV Jong)
L. (Lieke) Bijpost LLM (CNV)

E.H.J. (Elwin) Wolters MA (VCP)

drs. C.C.H.J. (Chris) Driessen (FNV)

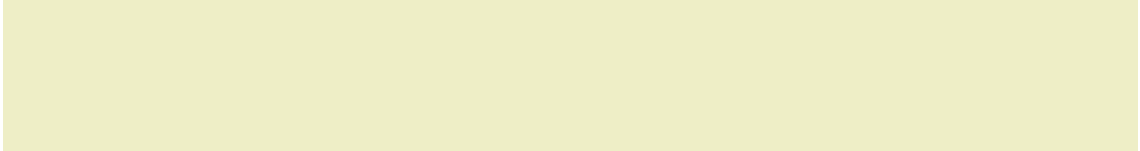
A.A. (Arend) van Wijngaarden
(CNV)

Adviserend lid

dr. D. (Daniel) van Vuuren (CPB)

Secretariaat SER

drs. P. (Peter) Koppe
drs. J. (Jeroen) Visser



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Verkenning wettelijk minimumjeugdloon

2016, 86 pp., ISBN 978-94-6134-083-2, verkrijgbaar via www.ser.nl

Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling

2016, 102 pp., ISBN 978-94-6134-082-5, verkrijgbaar via www.ser.nl

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

Snel en toegankelijk geschillen oplossen

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

Werk: van belang voor iedereen - Een advies over werken met een chronische ziekte

2016, 178 pp., ISBN 978-94-6134-078-8, bestelnummer 16/02

Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen

2016, 186 pp., ISBN 978-94-6134-077-1, bestelnummer 16/01

Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector

2016, 111 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het hoger onderwijs van de toekomst

(Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015 - 2025)

2015, 80 pp., ISBN: 978-94-6134-076-4, bestelnr: 15/06

De SER-agenda voor de Stad

2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden

Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad

2015, 84 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het funderend onderwijs van de toekomst

2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

Sociale ondernemingen: een verkennend advies

2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren
2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

Toekomst Pensioenstelsel
2015, 178 pp., ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

Arbeidsmigratie
2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

Grenswaarde voor 1,3-Butadien
2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

Betere zorg voor werkenden
2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

Calamiteitenregeling WW
2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen
2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

MVO-convenanten
2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

Discriminatie werkt niet!
2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen
2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016
2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

Naar macrostabiele reële pensioenen
2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

ILO-verdrag 170
2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-056-6, bestelnr: 13/05

Grenswaarden voor chroom VI-verbindingen
2013, 22 pp., ISBN 978-94-6134-055-9, bestelnr: 13/04

Verbreding draagvlak cao-afspraken
2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-054-2, bestelnr: 13/03

Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie
2013, 96 pp., ISBN 978-94-6134-053-5, bestelnr: 13/02

Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland
2013, 58 pp., ISBN 978-94-6134-051-1, bestelnr: 13/01

Naar een Energieakkoord voor duurzame groei
2012, 32 pp., ISBN 978-94-6134-046-7, bestelnr: 12/07

Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen
2012, 60 pp., ISBN 978-94-6134-045-0, bestelnr: 12/06

Rapporten

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Nieuwe EU-voorstellen Regulering en toezicht financiële sector
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt
2010, 124 pp., ISBN 978-94-6134-004-7

Engelstalige publicaties

The Dutch Work Councils Act
Information brochure, 2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-028-3

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions
Translation with abridged appendices, 68 pp., ISBN 90-6587-987-0, ordeno. 2009/01E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

CAP Reform and Public Services of Agriculture
Abridged version, 2008, 52 pp., ISBN 90-6587-973-0, ordeno. 2008/05E

Overige publicaties

Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen
2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen
2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch (070 3499 671);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667 165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie ad-hoc verkenning wettelijk minimumjeugdloon

Fotografie

Omslag: Hollandse Hoogte

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-083-2



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2016, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-083-2