

# Hoger minimumjeugdloon zal leiden tot beperkte stijging jeugdwerkloosheid

Het vorige kabinet heeft besloten om het wettelijk minimumjeugdloon te verhogen. Daardoor gaan jongeren meer verdienen, maar worden zij ook aanzienlijk duurder voor werkgevers. In hoeverre leidt dit tot een hogere jeugdwerkloosheid?

## IN HET KORT

- Het minimumloon voor jongeren van 15 tot 24 jaar stijgt gemiddeld met twaalf procent.
- Volgens onze schatting op basis van internationale data zal de jeugdwerkloosheid slechts met 1,3 procentpunt stijgen.
- Dan zal de Nederlandse jeugdwerkloosheid nog steeds tot de laagste ter wereld behoren.

## JOS JANSEN

Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie  
van Financiën

## JOYCE MURRE

Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie  
van Economische  
Zaken en Klimaat

Het wettelijk minimumjeugdloon is door het vorige kabinet in twee stappen verhoogd. De eerste stap ging in op 1 juli 2017, de tweede stap op 1 juli jongstleden. De leeftijd waarop het recht op het wettelijk minimumloon (WML) ontstaat, is verlaagd van 23 naar 21 jaar, terwijl de minimumlonen voor werknemers van 18 jaar en ouder zijn verhoogd. Maar voor werknemers van 15 tot 17 jaar verandert er niets. Tabel 1 geeft de verhoging weer. Deze aanpassingen in het minimumjeugdloon zijn de eerste sinds 1983.

## Jeugdwerkloosheid

Vanwege hun beperkte werkervaring zijn jongeren relatief kwetsbaar voor werkloosheid. Wereldwijd hebben ze een veel grotere kans op werkloosheid dan volwassenen, en hun kansen op werk zijn ook gevoeliger voor de conjunctuur (OESO, 2010).

Een nationaal wettelijk minimumloon kan dit versterken, aangezien het jongeren relatief duur maakt ten opzichte van volwassenen (Neumark en Wascher, 2007; Pacheco, 2011). Een apart, lager minimumjeugdloon kan deze kwetsbaarheid beperken (Hyslop en Stillman, 2007; Laporšek, 2013; Marimpi en Koning, 2018). Daarnaast helpt het om het minimumjeugdloon geleidelijk te laten oplopen met de leeftijd, want grote verschillen in jeugdlonen naar leeftijd geven werkgevers een prikkel om jongeren vlak voor hun verjaardag te ontslaan en vervolgens

goedkopere jongeren in dienst te nemen (Kabátek, 2015).

In internationaal perspectief gezien kent Nederland een lage jeugdwerkloosheid. In de periode 2000–2016 bedroeg de werkloosheid van 15- tot 24-jarigen hier gemiddeld 8,3 procent. Binnen een groep van dertig OESO-landen, was de jeugdwerkloosheid alleen in Japan lager (figuur 1). Vooral landen in Zuid-Europa kennen een hoge jeugdwerkloosheid.

## Effecten verhoging

Een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon maakt jongeren duurder, en kan de jeugdwerkloosheid dus ook verhogen. Het Centraal Planbureau concludeert op basis van een literatuuroverzicht dat de meest betrouwbare werkgelegenheidselasticiteiten tussen de  $-0,4$  en  $0$  (CPB, 2015) liggen. Dus als het minimumjeugdloon met 1 procent stijgt, daalt de werkgelegenheid van jongeren met maximaal 0,4 procent. Een zeer gering effect behoort echter ook tot de mogelijkheden. De schatting van Marimpi en Koning (2018) zit echter meer in de richting van  $-0,4$ , volgens deze schatting zou de werkgelegenheid voor jongeren met ongeveer 50.000 personen afnemen.

Een evaluatie van *de eerste stap* op basis van Nederlandse microdata liet echter slechts bescheiden negatieve werkgelegenheidseffecten zien (Van der Werff et al., 2018). Mogelijk komt dat doordat, na de eerste stap, de minimumarbeidskosten per saldo maar beperkt zijn gestegen als gevolg van de getroffen compensatiemaatregelen, zoals de invoering van een lage-inkomensvoordeel voor jongeren (jeugd-LIV). De tweede stap zal naar verwachting zwaarder aantikken.

Wat kunnen we verwachten van de volledige aanpassing van het minimumjeugdloon? In dit artikel maken we een schatting op basis van de ervaringen in andere landen. De precieze vormgeving van het minimumjeugdloon verschilt per land.

Ten eerste zijn er landen waar het nationaal minimumloon ook voor jongeren geldt (het minimumjeugdloon is dus 100 procent van het minimumloon). Het wettelijk minimumjeugdloon is in Letland op uurbasis zelfs iets hoger dan 100 procent, omdat jongeren voor hetzelfde loon iets minder uren mogen werken.

Er zijn ook verschillen tussen landen die wel een apart WML voor jongeren kennen. In het simpelste geval geldt er een lager minimumloon – bijvoorbeeld tachtig procent

van het reguliere minimumloon – voor werknemers onder een bepaalde leeftijdsgrens (bijvoorbeeld 18 jaar), terwijl vanaf die grens het reguliere minimumloon van toepassing is. Nederland kent een verfijnder schema, zoals tabel 1 laat zien, waarbij het minimumjeugdloon stapsgewijs toeneemt tussen 15 jaar en de ingangleeftijd van het reguliere minimumloon. De Scandinavische landen en Italië kennen geen uniform (wettelijk) minimumloon dat voor alle

sectoren geldt, en dus ook geen wettelijk minimumjeugdloon. In deze landen worden in het algemeen wel sector-specifieke minimumloonniveaus afgesproken in de cao's, en deze kunnen ook verschillen naar leeftijd. Zo bevatten cao's in Denemarken vaak de clausule dat voor jongeren onder de achttien een lagere minimumbeloning geldt dan voor volwassenen. Duitsland heeft pas sinds 2015 een wettelijk minimumloon, maar er geldt geen ondergrens voor werknemers onder de achttien.

Figuur 2 toont voor de dertig landen uit figuur 1 de hoogte van het gemiddelde wettelijk minimumjeugdloon in 2016, uitgedrukt als percentage van het reguliere minimumloon. De hoogte van het gemiddelde wettelijk minimumjeugdloon is berekend als het gewogen gemiddelde van het minimumloon voor werknemers met leeftijden van 15 tot 24 jaar; de gehanteerde gewichten zijn de respectieve aandelen in de totale werkgelegenheid van de groep 15- tot 24-jarigen. Voor landen zonder WML en Duitsland zijn er geen gegevens opgenomen. Nederland valt op als het land met veruit het laagste minimumjeugdloon – het minimumjeugdloon is hier ongeveer twee derde van het reguliere minimumloon. Dit lage niveau is toe te schrijven aan twee factoren: de relatief hoge ingangleeftijd van het reguliere minimumloon (23 jaar) en de relatief lage minimumlonen voor de jongste leeftijdsgroepen; voor een vijftienjarige is dit bijvoorbeeld maar dertig procent van het reguliere minimumloon.

### Methodie

We bepalen het effect van de verhoging van het minimumjeugdloon op basis van de volgende panelvergelijking:

$$jeugdwerkloosheid_{i,t} = a_i + b_1 \times \log(\text{minimumjeugdloon}_{i,t}) + b_2 \times \text{werkloosheid volwassenden}_{i,t} + b_3 \times \log(\text{regulier minimumloon}_{i,t}) + e_{i,t}$$

De index  $i$  geeft het land weer, en  $t$  het jaar. De land-specifieke constante  $a$  (*fixed effect*) meet de bijdrage van alle relevante land-specifieke factoren die niet variëren in de tijd. Voorbeelden daarvan zijn de inrichting van het stelsel van werk en inkomen, het onderwijssysteem en de culturele factoren.

Het minimumjeugdloon heeft betrekking op de leeftijdsgroep 15–24 jaar en is uitgedrukt als een percentage van het reguliere minimumloon (conform figuur 2). Het werkloosheidspercentage van volwassenen (25–64 jaar) geeft de stand van de conjunctuur weer. De verwachting is dat de coëfficiënt  $b_2$  groter is dan 1, omdat de jeugdwerkloosheid relatief sterk reageert op schokken. Het reguliere minimumloon is uitgedrukt als percentage van het nominale bruto binnenlands product per gewerkt uur, om rekening te houden met productiviteitsverschillen tussen landen en trendmatige reële loongroei over de tijd. De variabele  $e$  is de storingsterm.

De landen die we meenemen in de panelanalyse zijn de 24 landen in figuur 2 waarvoor er minimumloondata beschikbaar zijn. We presenteren aparte schattingsresultaten voor de tien landen die veranderingen in hun minimumjeugdloon hebben doorgevoerd; deze tien landen zijn in figuur 2 aangegeven met donkerblauwe staafjes. Door

### Verhoging minimumjeugdloon als percentage van het minimumloon

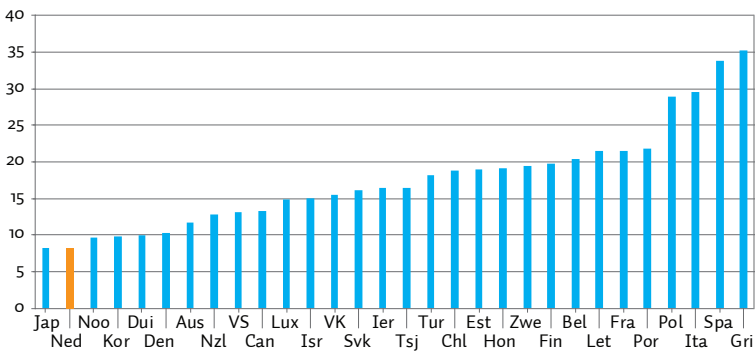
TABEL 1

Leeftijd	Voor 1 juli 2017	Per 1 juli 2017	Per 1 juli 2019
23 jaar en ouder	100	100	100
22 jaar	85	100	100
21 jaar	72,5	85	100
20 jaar	61,5	70	80
19 jaar	52,5	55	60
18 jaar	45,5	47,5	50
17 jaar	39,5	39,5	39,5
16 jaar	34,5	34,5	34,5
15 jaar	30	30	30

Bron: Rijksoverheid (2017) | ESB

### Gemiddelde werkloosheid van 15- tot 24-jarigen, 2000–2016

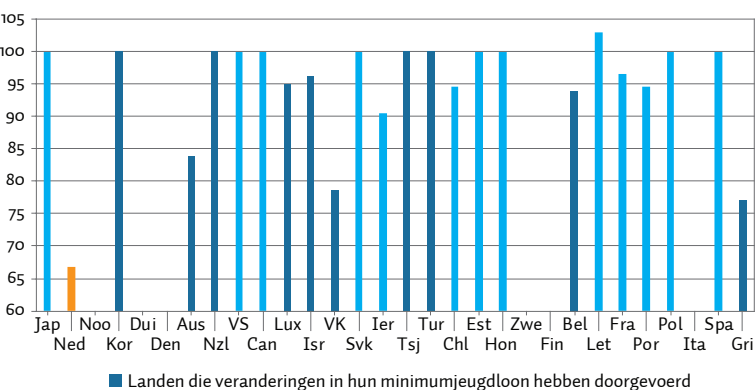
FIGUUR 1



Data: OESO, eigen bewerking | ESB

### Minimumjeugdloon (15–24 jaar) als percentage van het reguliere minimumloon, 2016

FIGUUR 2



Data: OESO, eigen bewerking | ESB

hun ervaringen wordt immers de schatting van het effect van het minimumjeugdloon ( $b_1$ ) bepaald. Ten slotte bleek er bij het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses dat de Griekse data een disproportioneel grote invloed hebben op de schatting van het minimumjeugdlooneffect. Griekenland heeft als onderdeel van het hervormingspakket in 2012 een minimumjeugdloon ingevoerd van 77 procent voor werknemers jonger dan 25 jaar. Gezien de uitzonderlijke omstandigheden waarin de Griekse economie toen verkeerde, presenteren we alleen resultaten voor de landengroepen waaruit Griekenland is weggelaten. De tijdsperiode is steeds 2000–2016.

## Resultaten

Het minimumjeugdloon heeft een statistisch significant effect op de jeugdwerkloosheid (tabel 2). Wanneer het minimumjeugdloon met 1 procent stijgt, neemt de jeugdwerkloosheid met ruim 0,1 procentpunt toe. Ook het geschatte effect van de macro-werkloosheid is significant: wanneer die werkloosheid oploopt, gaat de jeugdwerkloosheid ruim twee keer zo hard omhoog. We vinden geen sterk verband tussen het reguliere minimumloon en de jeugdwerkloosheid. Deze bevindingen komen grosso modo overeen met wat we op grond van de beschikbare literatuur zouden verwachten.

We hebben ook vergelijkingen geschat met additionele verklarende variabelen, te weten het aandeel van jongeren in de bevolking, de scholingsdeelname van jongeren, het vaardighedeniveau van jongeren op basis van PISA-scores, en de OESO-indicator voor ontslagbescherming van tijdelijke contracten. Deze extra factoren bleken echter niet statistisch significant te zijn en ook weinig invloed te hebben op de grootte van de coëfficiënt van het minimumjeugdloon. Ook zijn als check op de robuustheid van de schattingen extra regressies uitgevoerd met het reguliere minimumloon als percentage van het gemiddelde of het mediane loon. Omdat deze alternatieve schattingen de resultaten niet wezenlijk beïnvloedden, worden ze hier niet weergegeven.

## Gevolgen verhoging

Met behulp van de geschatte coëfficiënt van het minimumjeugdloon kunnen we een schatting maken van de gevolgen van de aanpassing van het Nederlandse minimumjeugdloon voor de werkloosheid en werkgelegenheid van jongeren. Gedurende de periode 2000–2016 bedroeg het Nederlandse minimumjeugdloon 66,8 procent van het reguliere minimumloon. Na de eerste stap stijgt het minimumjeugdloon naar 71,3 procent, en na de tweede stap verder naar 74,8 procent. In relatieve termen gaat het om een totale toename van 12 procent. Gegeven die cijfers, zou de jeugdwerkloosheid volgens onze schattingen structureel met 1,3 procentpunt toenemen.

Een dergelijke toename is beperkt vergeleken met de gemiddelde jeugdwerkloosheid van 8,3 procent. Nederland blijft daarmee internationaal een bijzonder lage jeugdwerkloosheid houden. In absolute getallen komt de stijging van de jeugdwerkloosheid met 1,3 procentpunt – uitgaande van het arbeidsaanbod van 1,4 miljoen personen in de leeftijdsgroep van 15–24 jaar in 2016 – overeen met een daling

## Regressieresultaten: effect op jeugdwerkloosheid TABEL 2

	23 landen	9 landen die minimumjeugdloon hebben aangepast
Minimumjeugdloon	0,1041**	0,1089**
Werkloosheid volwassenen	2,19***	2,21***
Regulier minimumloon	0,0177	0,0119

\*\*/\*\* Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau, op basis van geclusterde standaardfouten  
Data: OESO, eigen bewerking | ESB

van de werkgelegenheid van jongeren met zo'n 18.000 personen. Deze raming ligt binnen de bandbreedte van 10.000 tot 50.000 die het CPB (2015) heeft berekend, en is wat lager dan de centrale raming van 25.000.

We veronderstellen bij deze laatste berekening overigens wel dat het arbeidsaanbod niet reageert op de stijging van het minimumjeugdloon. Als het arbeidsaanbod vanwege het hogere loon toeneemt, dan kan het werkgelegenheidsverlies (gemeten in personen), ondanks het hogere werkloosheidspercentage, per saldo lager uitpakken. En hoger uitpakken, mocht de hogere werkloosheid jongeren juist ontmoedigen om te gaan werken. We houden verder geen rekening met de flankerende maatregelen die het kabinet heeft ingevoerd om de negatieve effecten van de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon deels te mitigeren. Zo worden in het middelbaar beroepsonderwijs de leerwerkplekken uitgezonderd van de minimumjeugdloonverhoging en kan het lage-inkomensvoordeel onder bepaalde condities gelden voor 21- en 22-jarige werknemers die maximaal 125 procent verdienen van het reguliere minimumloon. Ook is er een apart lage-inkomensvoordeel voor jongeren in 2018 ingevoerd – al is de verwachting dat deze laatste regeling zal worden afgeschaft in het kader van het recent afgesloten Pensioenakkoord. Per saldo zouden de arbeidsmarkteffecten dus nog minder ongunstig kunnen uitvallen dan onze schattingen al suggereren.

## Literatuur

- CPB (2015) *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon*. CPB Notitie, 17 december.
- Hyslop, D. en S. Stillman (2007) Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand. *Labour Economics*, 14(2), 201–230.
- Kabátek, J. (2015) *Happy birthday, you're fired! The effects of age-dependent minimum wage on youth employment flows in the Netherlands*. IZA Discussion Paper, 9528.
- Laporšek, S. (2013) Minimum wage effects on youth employment in the European Union. *Applied Economics Letters*, 20(14), 1288–1292.
- Marimpi, M. en P. Koning (2018) Youth minimum wages and youth employment. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(5), 1–18.
- Neumark, D. en W.L. Wascher (2007) Minimum wages and employment. *Foundations and Trends in Microeconomics*, 3(1–2), 1–182.
- OESO (2010) *Off to a good start? Jobs for youth*. Parijs: OECD Publishing.
- Pacheco, G. (2011) Estimating employment impacts with binding minimum wage constraints. *Economic Record*, 87(279), 587–602.
- Rijksoverheid (2017) *Verhoging minimumjeugdloon*. Publicatie te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Werff, S. van der., J. Zwetsloot en B. ter Weel (2018) *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon*. SEO-rapport, 2018–84.