



Centraal Planbureau



# Kansrijk

arbeidsmarktbeleid

update

minimumloonbeleid



april 2020

# KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID - MINIMUMLOONBELEID

DIT IS EEN UPDATE VAN PARAGRAAF 2.2.1. UIT KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID DEEL 2, CPB 2016 ([LINK](#))

## In deze update

Nieuwe paragraaf minimumloonbeleid ter vervanging van paragraaf 2.2.1 wettelijk minimumloon uit *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* deel 2, 2016.

## Toelichting update Kansrijk minimumloonbeleid

In recente jaren is veel nieuw onderzoek naar het minimumloon gedaan. In aanloop naar Keuzes in Kaart 2021 is daarom de paragraaf over minimumloonbeleid uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* 2 (2016) herzien, en zijn de kosten en opbrengsten van beleidsmaatregelen gerelateerd aan het minimumloon opnieuw doorgerekend.

Per beleidsoptie evalueren we de verwachte effecten op de overheidsfinanciën, werkgelegenheid en inkomensongelijkheid. De evaluatie baseren we op de huidige inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en analyses met CPB-modellen. De lezer kan zich op basis van de plussen en minnen op de verschillende sociale en economische uitkomsten een eigen oordeel vormen over de wenselijkheid van de beleidsopties.

De overige paragrafen over loonvormingsbeleid uit hoofdstuk 2 van *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* 2 zijn niet herzien. Van de hoofdstukken uit Kansrijk arbeidsmarktbeleid over socialezekerheidsbeleid, beleid op het gebied van uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen, en actief arbeidsmarktbeleid verschijnen aparte updates.

Auteurs: Jurriaan Paans en Jan-Maarten van Sonsbeek

Deze publicatie kan gezien worden als aanvulling op de publicatie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* deel 2 uit 2016. U kunt deze en de oorspronkelijke publicatie downloaden via de website [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl). Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: CPB (2020), Update Kansrijk arbeidsmarktbeleid - minimumloonbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau. Deze publicatie verschijnt tijdens de coronacrisis, maar is eerder geschreven. Het is mogelijk dat de resultaten en aanbevelingen door de snelle en onvoorspelbare ontwikkelingen in een ander licht komen te staan.

# Inhoud

|     |                                                                   |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Actuele tabel.....                                                | 4  |
| 2   | Inleiding .....                                                   | 5  |
| 3   | Achtergrond .....                                                 | 7  |
| 4   | Literatuuroverzicht.....                                          | 10 |
| 4.1 | Toepassing op de Nederlandse situatie en cijfers .....            | 14 |
| 4.2 | Andere effecten minimumloon.....                                  | 16 |
| 5   | Beleidsopties .....                                               | 17 |
| 5.1 | Minimumloonvarianten.....                                         | 17 |
| 5.2 | Minimumjeugdloonvarianten.....                                    | 18 |
| 5.3 | Overige varianten .....                                           | 19 |
| 6   | Belangrijkste verschillen met Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2 ..... | 21 |
|     | Literatuur .....                                                  | 23 |
|     | Bijlage: data en methode.....                                     | 27 |

# 1 Actuele tabel

Tabel 1.1 Deze tabel vervangt tabel 2.1 (deel minimumlonen), p. 46 uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2* (CPB, 2016)  
Overzicht structurele effecten van beleidsopties voor het minimumloon

| Maatregel                                                                    | Ex-ante budgettair effect (a) | Werkgelegenheid (b) | Ex-ante inkomensongelijkheid | Toelichting en aanvullingen                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                              | mld euro                      | %                   | kwalitatief                  |                                                                                                                  |
| Minimumloonvarianten met behoud koppeling aan sociale zekerheid              |                               |                     |                              |                                                                                                                  |
| Minimumloon 5% omlaag                                                        | +2,8                          | +0,3                | Toename                      | Flexibele arbeid betreft alle werknemers met een contract voor bepaalde duur, oproepkrachten en uitzendkrachten. |
| Minimumloon 5% omhoog                                                        | -3,2                          | -0,2                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 10% omhoog                                                       | -6,3                          | -0,5                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 20% omhoog                                                       | -12,4                         | -1,1                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 30% omhoog                                                       | -18,6                         | -2,4                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 40% omhoog                                                       | -24,7                         | -3,5                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloonvarianten zonder koppeling aan sociale zekerheid                  |                               |                     |                              |                                                                                                                  |
| Minimumloon 5% omlaag                                                        | +0,1                          | +0,0                | Toename                      | Flexibele arbeid betreft alle werknemers met een contract voor bepaalde duur, oproepkrachten en uitzendkrachten. |
| Minimumloon 5% omhoog                                                        | -0,2                          | -0,0                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 10% omhoog                                                       | -0,4                          | -0,1                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 10% omhoog flexibele arbeid (c)                                  | -0,1                          | -0,1                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 20% omhoog                                                       | -0,7                          | -0,4                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 30% omhoog                                                       | -1,1                          | -1,3                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumloon 40% omhoog                                                       | -1,6                          | -2,0                | Afname                       |                                                                                                                  |
| Minimumjeugdloonvarianten                                                    |                               |                     |                              |                                                                                                                  |
| Minimumjeugdloon 5% omhoog                                                   | -0,0                          | -                   | Afname                       | Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren is nihil.                                                      |
| Minimumjeugdloon 10% omhoog                                                  | -0,0                          | -                   | Afname                       | Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren is zeer beperkt.                                               |
| Afschaffen minimumjeugdloon                                                  | -0,3                          | -                   | Afname                       | Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren: -20% .                                |
| Grens minimumloon verlagen naar 18 jaar, treden van 20% per leeftijdjaar (e) | -0,3                          | -                   | Afname                       | Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren: -10%.                                 |
| Grens minimumloon verhogen naar 23 jaar, terugdraaien staffel                | +0,2                          | -                   | Toename                      | Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren is zeer beperkt.                                               |
| Overige varianten                                                            |                               |                     |                              |                                                                                                                  |
| Invoering minimumuurloon op basis van 38-urige werkweek                      | +0,0                          | +0,0                | Lichte toename               | Eenvoudigere handhaving en uitvoering.                                                                           |

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.

(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed?) niet zijn meegerekend. Er wordt hierbij uitgegaan van structurele effecten van beleid, waarbij het jaar 2025 als structureel is verondersteld.

(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in banen. In 2025 zijn er naar verwachting 8.925 duizend banen. Een 10% minimumloonsverhoging met koppeling leidt dus tot een daling van de werkgelegenheid met ongeveer

45 duizend banen (-0,5%). Een 40% minimumloonsverhoging met koppeling leidt tot een daling van de werkgelegenheid met ongeveer 315 duizend banen (-3,5%).

(c) Voor deze variant is waarschijnlijk een wetswijziging nodig. Het budgettaire effect is exclusief hogere grondslag voor huidige LIV-regeling.

(d) Het partiële werkgelegenheidseffect is de werkgelegenheidsverandering onder de groep jongeren onder 21 jaar, dit moet onderscheiden worden van het totale werkgelegenheidseffect.

(e) Dit betreft % t.o.v. het minimumloon (als grondslag).

## 2 Inleiding

Kansrijk minimumloonbeleid is onderdeel van de reeks Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze reeks maakt beschikbare kennis toegankelijk voor beleidsvorming, en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De Kansrijk-rapporten geven inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, en kunnen daarmee de politieke partijen helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes.

Inzichten in de effectiviteit van beleidsopties zijn gebaseerd op ervaringen in het verleden, zowel in Nederland als in andere landen. Zeker in deze tijd, middenin de coronacrisis, is voorzichtigheid geboden. De toekomst is inherent onzeker. De belangrijkste onzekerheden bij de effectramingen betreffen omgevingsonzekerheid (zoals bevolkingsgroei, economische groei, energieprijzen, technologische groei) en gedragsonzekerheid (hoe reageren burgers en bedrijven). Deze onzekerheden gelden zowel voor de onderzochte beleidsmaatregelen als voor het onderliggende basispad, dat uitgaat van ongewijzigd beleid.

In 2015 en 2016 zijn de eerste publicaties in de reeks Kansrijk Beleid verschenen in aanloop naar de landelijke verkiezingen in 2017. In recente jaren is veel nieuw onderzoek naar het minimumloon gedaan. Dit is aanleiding geweest voor een update van de minimumloonparagraaf uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2* (2016).

### Kansrijk minimumloonbeleid

Verskillende landen hebben de afgelopen jaren het minimumloon verhoogd. In de Verenigde Staten verhoogden meerdere steden het minimumloon, waarbij sommige zeer forse stappen zetten tot 15 dollar per uur.<sup>1</sup> Duitsland heeft in 2015 een minimumloon ingevoerd, het Verenigd Koninkrijk hanteert een nieuwe streefwaarde van 67% van het mediane loon in 2024, en Spanje verhoogde in 2019 het minimumloon met 22%. De Europese Commissie streeft naar meer uniformiteit in de manier waarop het minimumloon is geïmplementeerd. Nu is er grote variatie tussen de lidstaten. Sommige landen gaan uit van automatische indexatie, anderen maken een beoordeling op basis van macro-economische ontwikkelingen en weer anderen volgen een bepaalde doelstelling zoals de verhouding ten opzichte van het mediane loon (Kaitz-ratio). Als gevolg van de nieuwe minimumloonwetgeving is er veel nieuw onderzoek gedaan naar de effecten hiervan, met name de effecten op de werkgelegenheid. Tegelijkertijd zijn de methoden om deze effecten te beoordelen beter geworden (Angrist en Pischke, 2010). Dit is de belangrijkste reden om de effecten van minimumloonbeleid opnieuw te evalueren.

Deze notitie presenteert een reeks beleidsvarianten met daarin aanpassingen van het wettelijk minimumloon (kortweg: minimumloon) en het wettelijk minimumjeugdloon. Per beleidsmaatregel worden ex-ante budgettaire kosten en gevolgen voor de werkgelegenheid gekwantificeerd. In deze studie worden alleen

<sup>1</sup> In procentuele termen betrof dit stijgingen tussen de 27% en 53%, waarbij de invoering overigens gespreid over meerdere jaren plaatsvond er niet altijd sprake was van indexering aan inflatie.



directe effecten van een aanpassing van het minimumloon meegenomen.<sup>2</sup> Van andere, zogenoemde ex-post effecten, wordt geabstraheerd. Zo wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van een hoger of lager minimumloon voor de inkomstenbelasting. Hetzelfde geldt voor de doorwerking van een aanpassing van het minimumloon in belangrijke macro-economische kengetallen, zoals effecten op consumptie en inflatie en de productiviteit. Deze worden niet doorgerekend in deze notitie maar wel beknopt kwalitatief besproken.

In dit onderzoek baseren we ons op de meest recente inzichten uit de internationale minimumloonliteratuur, deze worden vervolgens toegepast op de Nederlandse situatie. De minimumloonliteratuur is zeer omvangrijk, maar de onderzoeksmethoden in recente literatuur zijn zowel geavanceerder door beter onderzoeksdesign als nauwkeuriger vanwege grotere onderzoeksgroepen. Er is daarom een selectie gemaakt van de meest recente, representatieve en empirisch meest betrouwbare studies, waarbij ook rekening is gehouden met de generaliseerbaarheid van de studie. Op basis van deze studies zijn nieuwe elasticiteiten geschat. Daarbovenop is gecorrigeerd voor specifieke elementen van de Nederlandse situatie, zoals de koppeling van sociale uitkeringen aan het minimumloon. De hoofdconclusie van de literatuur is dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon kleiner zijn dan tot voor kort werd gedacht. Onze inschatting van het totale effect op de werkgelegenheid is daarom ten opzichte van *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2* naar beneden bijgesteld. Met name de elasticiteit van het directe effect op de werkgelegenheid is sterk afgenomen. De werkgelegenheidseffecten als gevolg van koppeling aan de sociale uitkeringen zijn vrijwel onveranderd gebleven.

Het wettelijk minimumloon functioneert als een ondergrens voor onderhandelingen op de arbeidsmarkt. Als gevolg van een minimumloonsverhoging stijgen de loonkosten voor lage inkomens. Dit vermindert de inkomensongelijkheid, maar kan leiden tot minder nieuwe banen. Nederland kent daarnaast de (internationaal gezien) unieke situatie dat veel socialezekerheidsuitgaven zijn gekoppeld aan het minimumloon, waaronder de bijstand. De koppeling aan de sociale uitkeringen draagt (bij een verhoging van het minimumloon) bij aan een afname van de inkomensongelijkheid en de armoede, maar heeft ook tot gevolg dat het minder aantrekkelijk wordt om te gaan werken. Ten opzichte van een situatie zonder deze koppeling neemt dan de vervangingsratio toe (de verhouding tussen uitkeringsinkomen en looninkomen), wat leidt tot werkgelegenheidsverlies.

Het budgettaire effect van een minimumloonsverhoging wordt met name bepaald door de koppeling aan sociale uitkeringen, waaronder de AOW en de bijstand. Zonder koppeling aan de sociale uitkeringen stijgen de uitgaven slechts beperkt, deze komen dan vooral voort uit extra uitgaven aan personele kosten voor de overheid en een hogere grondslag voor de Lage-inkomensvoordeelregeling (LIV).

De berekeningen in deze update gaan uit van structurele effecten. Om deze reden zijn de varianten slechts in beperkte mate gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur. Desondanks neemt de onzekerheidsmarge rondom de resultaten toe bij grote schokken. Dit is relevant in het licht van de huidige coronacrisis. Voor een minimumloonsverhoging met koppeling aan de sociale uitkeringen kunnen de budgettaire effecten op de korte termijn bijvoorbeeld groter zijn dan in het basispad, als gevolg van een hogere grondslag. Er is geen onderzoek dat op grote schaal, en overtuigend, heeft onderzocht in welke mate de werkgelegenheidseffecten afhankelijk zijn van de conjunctuur.<sup>3</sup> De schattingen uit de internationale literatuur waarop de analyse gefundeerd is, zijn wel representatief voor minimumloonsverhogingen tijdens verschillende fasen van de conjunctuurencyclus.

<sup>2</sup> Dit is in lijn met de voorgaande publicatie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2* (2016) en de Startnotitie voor Keuzes in Kaart (2016).

<sup>3</sup> Clemens en Witherer (2019) vinden voor de financiële crisis 2008 een groot negatief werkgelegenheidseffect als gevolg van de federale minimumloonsverhoging. Deze studie is echter bekritiseerd omdat de auteurs onvoldoende corrigeren voor verschillen tussen de staten die zij vergelijken (Zipperer, 2016). Ook kunnen belangrijke aannames voor de analyse, zoals pre-trends, niet worden getoetst.

Omdat we uitgaan van structurele werkgelegenheidseffecten, houden we geen rekening met de wijze van invoering. Zeker bij ingrijpende wijzigingen van het minimumloon ligt een meer stapsgewijze invoering voor de hand. Over de beste manier van timing en opbouw van dergelijke maatregelen bestaat echter onvoldoende empirisch onderzoek om te kunnen concluderen of, en hoeveel, dit uitmaakt. Ten slotte bespreken we, zoals gebruikelijk in de Kansrijk serie, in dit onderzoek alleen de effecten van aanpassingen van het minimumloon als geïsoleerde maatregel.

## 3 Achtergrond

De wetgever bepaalt de hoogte van het minimumloon en de randvoorwaarden voor secundaire arbeidsvoorwaarden. Het minimumloon garandeert werknemers een minimumvergoeding voor geleverde arbeid en daarnaast functioneert het als grondslag voor verschillende uitkeringen. Het huidige Nederlandse stelsel van wettelijke minimumlonen specificeert voor verschillende leeftijdsgroepen een vast loonbedrag per maand. De geldende bedragen zijn te vinden in artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wet WML). Op 1 januari 2020 bedraagt het minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder, uitgaande van een 38-urige werkweek, 10,05 euro per uur. Dit komt neer op 1653 euro op maandbasis en 19.836 euro op jaarbasis.

Het minimumloon wordt twee keer per jaar geïndexeerd op basis van de voorspelde cao-loonstijging. Deze voorspellingen komen uit de Macro Economische Verkenning en het Centraal Economisch Plan van het CPB. Het minimumloon dient vervolgens als indexatiegetal voor een reeks sociale uitkeringen, waaronder de AOW, de bijstand, de daglonen van de WW, WAO/WIA en ZW en de grondslagen van de WAZO, toeslagen en de LIV. Zie *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 2* (2016) voor een uitgebreidere beschrijving van de institutionele achtergrond.

In recente jaren is de minimumloonwetgeving op een aantal punten veranderd. Allereerst is het wettelijk minimumloon per januari 2018 uitgebreid, het minimumloon geldt sindsdien ook voor contracten op basis van stukloon, overwerkuren en overeenkomsten tegen beloning. De uitbreiding van het minimumloon naar stuklonen kan mogelijk tot een productiviteitsdaling hebben geleid voor deze groep werknemers (CPB, 2016b). Daarnaast is het minimumjeugdloon voor 18-tot 22-jarigen verhoogd. Dit is gebeurd in twee stappen, in juli 2017 en juli 2019. Vanaf 21 jaar geldt nu het volledige (volwassenen)minimumloon, dat eerst pas vanaf 23 jaar gold. Een uitzondering op de minimumjeugdloonverhoging zijn mbo-leerlingen uit de beroepsbegeleidende leerweg (bbl'ers). De verwachting uit eerdere doorrekeningen was dat de verhoging van het minimumjeugdloon een negatief effect op de jeugdwerkgelegenheid zou hebben, en dat de uitzonderingspositie van bbl'ers beperkte effecten zou hebben op de vraag naar leerplekken (CPB, 2015, 2016c). Een onderzoek naar de effecten van deze beleidsmaatregel na de invoering van de eerste stap, in juli 2017, vond echter geen duidelijk effect op de arbeidsparticipatie en het aantal leerplekken (Van der Werff et al., 2018).

Tot slot is in januari 2017 het lage-inkomensvoordeel ingevoerd (LIV). Dit is een loonkostensubsidie voor werkgevers op basis van werknemers die rond het wettelijk minimumloon verdienen. De LIV bestaat uit een hoog tarief van 1,01 euro per verloond uur voor werknemers die tussen 100% en 110% van het minimumloon verdienen, en een laag tarief van 0,51 euro per uur voor werknemers die tussen de 110% en 125% van het minimumloon verdienen. In januari 2018 is ook het jeugd-LIV ingevoerd, een compensatieregeling voor werkgevers die 18- tot 22-jarige werknemers in dienst hebben. De regeling vergoedt gedeeltelijk de stijging van de loonkosten als gevolg van de minimumjeugdloonverhoging.

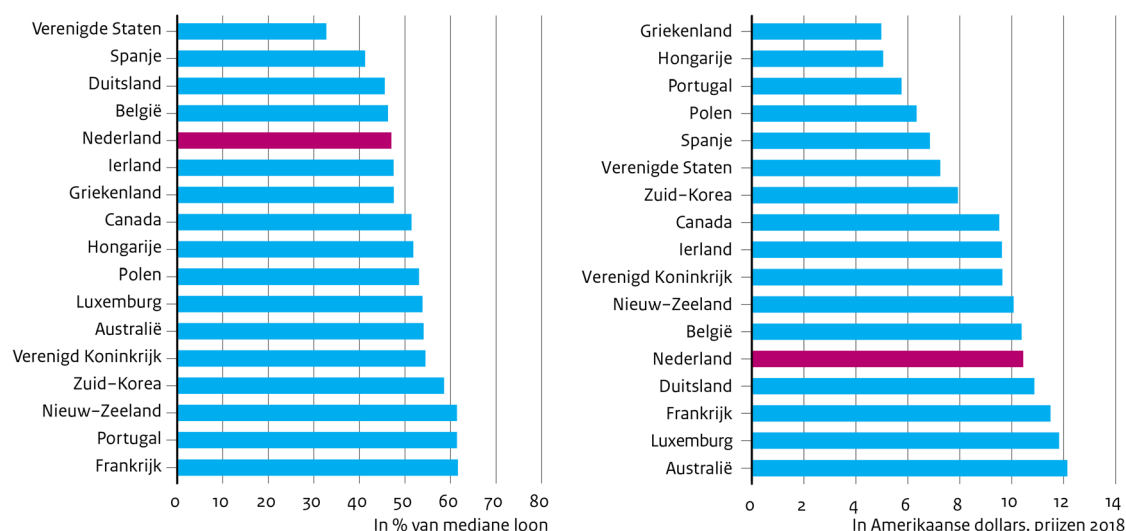
In het principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel in 2019 is echter besloten dat het LIV wordt teruggebracht tot één LIV-tarief van 0,51 euro per uur voor werknemers die tussen de 100 en 125% van het minimumloon verdienen, en dat het jeugd-LIV wordt beëindigd. De LIV en de jeugd-LIV regelingen waren onder meer bedoeld om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren en eventuele negatieve werkgelegenheidseffect te compenseren. Het is nog onduidelijk in welke mate dit effectief is geweest.

### Het minimumloon in internationaal perspectief

Ten opzichte van andere westerse landen is het absolute minimumloon in Nederland relatief hoog. Alleen Australië, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland kenden in 2018 een hoger minimumloon per uur. Een andere manier om naar het minimumloon te kijken is door het af te zetten tegen het mediane loon in een land (Kaitz-ratio). Een rangschikking van het minimumloon als verhouding van het mediane loon geeft een ander beeld. In Nederland bedraagt het minimumloon 47% van het mediane loon, wat lager is dan in de meeste andere OESO landen, zie figuur 3.1.

Figuur 3.1

Het minimumloon in Nederland en andere landen: t.o.v. mediane loon (links) en uurloon in constante prijzen (rechts)



Bron: [OESO](#), cijfers 2018, eigen selectie.

Het aandeel werknemers dat op het minimumloon verdient is met 6% in Nederland kleiner dan in de meeste andere EU-lidstaten. De mediaan onder EU-lidstaten is 7,2%.<sup>4</sup> Landen als Duitsland (11%) en het Verenigd Koninkrijk (12%) hebben meer werknemers die op het minimumloon betaald worden, België (3%) en Griekenland (4%) minder. Het aandeel werknemers dat op het minimumloon verdient, kent een positief verband met de hoogte van het minimumloon ten opzichte van het mediane loon (Eurofound, 2019).

Lang niet alle EU-lidstaten hebben een minimumjeugdloon. Duitsland heeft bijvoorbeeld helemaal geen minimumloon voor jongeren en andere lidstaten zoals Spanje maken geen onderscheid naar leeftijd. Frankrijk, Luxemburg, Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben wel een lager minimumloon voor jongeren, maar geen van deze landen heeft zoveel differentiatie naar leeftijd als Nederland.

<sup>4</sup> Gebaseerd op de cijfers van de EU-SILC 2017 enquête, data over het jaar 2016, bewerkt door Eurofound (2019).



In 2018 werd in Nederland ruim 6% van de ongeveer 8 miljoen banen (ongeveer 515 duizend) betaald op het minimumloon. Een groot aantal banen heeft daarnaast een loon dat niet ver boven het huidige minimumloon ligt. Zo kent in totaal 13% van de banen een loon lager dan 110% van het minimumloon, oplopend tot 26% van het aantal banen met een loon dat lager is dan 130% van het minimumloon (CBS StatLine). De sectoren waarin het vaakst het minimumloon betaald wordt, zijn de verhuur (deze sector omvat ook de uitzendkrachten), horeca, cultuur, landbouw en de overige dienstverlening, zie tabel 3.1.

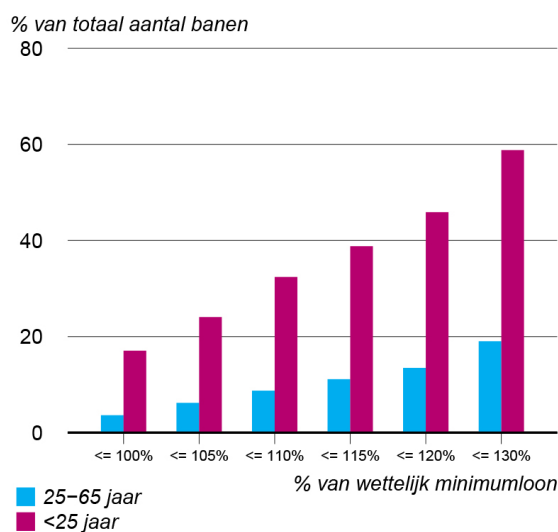
**Tabel 3.1**  
**Banen op of onder het minimumloon, 2018**

| Sector                                | Percentage van minimumloon |        |        |
|---------------------------------------|----------------------------|--------|--------|
|                                       | <=100%                     | <=105% | <=110% |
|                                       | % banen                    |        |        |
| Verhuur en overige zakelijke diensten | 14                         | 20     | 26     |
| Horeca                                | 10                         | 19     | 34     |
| Cultuur, sport en recreatie           | 9                          | 13     | 19     |
| Landbouw, bosbouw en visserij         | 8                          | 12     | 18     |
| Overige dienstverlening               | 7                          | 12     | 17     |
| Verhuur en overige zakelijke diensten | 14                         | 20     | 26     |

Bron: CBS, [StatLine](#).

Het minimumloon is vooral bindend voor jongeren. Onder de leeftijdsgroep jongeren tot 25 jaar verdient 17% het minimumloon, voor oudere leeftijdsgroepen van 25-65 jaar is het aandeel werknemers dat het minimumloon verdient 3,6%. Daarnaast is ook het aandeel jongeren dat net boven het minimumloon verdient groot: 32% van de jongeren verdient minder dan 110% van het minimumloon en meer dan de helft van de jongeren verdient onder de 130% van het minimumloon. Omdat het aandeel jongeren dat rond het minimumloon verdient zo groot is, zal een minimumloonsverhoging voor veel jongeren effect hebben.

**Figuur 3.2**  
**Banen onder het minimumloon, naar leeftijd, 2018**



Bron: CBS, [StatLine](#).

## 4 Literatuuroverzicht

### Effecten op de werkgelegenheid

Het effect van een verhoging van het minimumloon op de werkgelegenheid is al decennialang een controversieel en veelbesproken onderwerp in de economische literatuur. Het is een van de weinige onderwerpen waarover meerdere meta-analyses zijn gepubliceerd (Brown et al., 1982, Doucouliagos en Stanley, 2009, Belman en Wolfson, 2014, 2019). Een belangrijke vernieuwing in deze literatuur is de opkomst van quasi-experimenteel onderzoek waardoor het, met de juiste onderzoeksopzet, mogelijk is om causale verbanden te vinden (Card en Krueger, 1995, Angrist en Pischke, 2010). Een groot deel van deze nieuwere literatuur is gebaseerd op de VS. Dit komt onder andere doordat daar grote verschillen bestaan in het minimumloonbeleid tussen staten, wat mogelijkheden biedt voor quasi-experimenteel onderzoek.

In de minimumloonliteratuur zijn deze methoden gepioneerd door het onderzoek van Card en Krueger (1995). Zij vonden geen negatief effect op de werkgelegenheid na een minimumloonsverhoging, en wezen op de tekortkoming van het klassieke vraag-en-aanbodmodel zonder fricties bij het analyseren van de arbeidsmarkt. Hierop volgde begin jaren 2000 kritiek (Neumark en Wascher, 2002), en dit was ook de aanleiding voor een nieuwe reeks aan onderzoeken met uiteenlopende resultaten. In de laatste vijf jaar is een voorzichtige nieuwe consensus ontstaan dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon kleiner zijn dan men eerder dacht (Dube, 2019b, Belman en Wolfson, 2019). Dit komt mede doordat belangrijke methodologische verschillen zijn opgehelderd en doordat omvangrijke nieuwe studies naar recente minimumloonsverhogingen nauwkeurigere schattingen hebben opgeleverd door een betere onderzoeksopzet en een focus op een bredere groep direct geraakte werknemers.

De meeste kwalitatief hoogstaande studies vinden een relatief kleine negatieve elasticiteit van een minimumloonsverhoging op de werkgelegenheid, al bestaan er nog steeds uitschieters waarin grote negatieve, of juist positieve, elasticiteiten worden gerapporteerd. Een veel genoemde theoretische verklaring voor positieve werkgelegenheidseffecten, is dat er sprake kan zijn van imperfecte concurrentie op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan het voor de werkgever mogelijk zijn om een lager loon te betalen dan de arbeidsproductiviteit. Dit verschijnsel wordt ook wel *monopsony* genoemd (Card en Krueger, 1995, Manning, 2003).<sup>5</sup> *Monopsony* is echter niet de enige factor die positieve elasticiteiten theoretisch kan verklaren. Het kan ook zijn dat andere aanpassingsmechanismen een rol spelen, waaronder afwenteling van de toename in loonkosten, substitutie-effecten en hogere productiviteitsgroei (zie paragraaf 4.3). Verschillende studies vinden dat als gevolg van een minimumloonsverhoging de omloop in werknemers afneemt. Studies die een negatief werkgelegenheidseffect vinden, verklaren dit vooral door een grotere afname van de instroom in nieuwe banen, meer dan door de (afname) van de uitstroom uit bestaande banen (Brochu en Green, 2013; Dube et al., 2016, Gopalan et al., 2018, Jardim, 2018, Bossler en Gerner, 2019, Meer en West, 2016).

### Selectie referentiestudies

In deze notitie hebben we uit de omvangrijke literatuur een selectie gemaakt van de meest toonaangevende en relevante studies. Deze studies helpen bij het bepalen van de elasticiteit op de werkgelegenheid voor alle werknemers, voor het merendeel volwassenen. Over de elasticiteiten voor specifiek de groep jongeren is meer discussie, en is de literatuur die gebruikmaakt van de meest recente schattingsmethoden beperkter. We maken voor jongeren daarom apart een inschatting, die zowel de laatste inzichten meeneemt als die uit een grotere hoeveelheid oudere studies die specifiek op deze groep zijn gericht.

---

<sup>5</sup> Het CPB werkt in 2020 aan een apart onderzoek naar monopsony in Nederland.

Bij de selectie van studies hebben we een keuze gemaakt op basis van recentheid, relevantie (studies die zo breed mogelijk de groep werknemers met een laag loon onderzoeken en niet focussen op een specifieke leeftijdsgroep, sector of demografische groep), gebruik van quasi-experimentele onderzoeksmethoden, toepasbaarheid op Nederlandse data en algemene kwaliteitscriteria (zoals databronnen, en het opnemen van gevoeligheidsanalyses).

In de minimumloonliteratuur gaan veel studies over specifieke doelgroepen waarvan een groot aandeel van de werknemers het minimumloon verdient, in het bijzonder jongeren en werknemers in de horeca of de detailhandel. Een voordeel van deze benadering is dat als er een sterk (negatief) effect op de werkgelegenheid bestaat, dit ook gemakkelijker te identificeren is. Een nadeel is echter dat de resultaten over deze groepen minder gemakkelijk te generaliseren zijn naar het totaal aantal werknemers voor wie het minimumloon geldt. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen de arbeidsmarktposities van jongeren en volwassenen: jongeren zijn gemiddeld lager opgeleid, hebben minder werkervaring en hebben vaak aantrekkelijkere alternatieven voor werk (zoals een vervolgopleiding). Voor onderzoek naar werknemers in specifieke sectoren zoals de horeca kan er sprake zijn van verschuivingen tussen sectoren of in de vraag naar bepaalde vaardigheden, die de resultaten kunnen vertekenen (Dube, 2019b). Studies die focussen op één specifieke doelgroep hebben daarom niet de voorkeur.

Een kleiner, maar belangrijk deel van het onderzoek kiest een andere benadering en probeert zo breed mogelijk de effecten op werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt te analyseren. Veel van deze studies doen dit op basis van veranderingen in de volledige verdeling van het uurloon voor werknemers. Andere studies, waaronder Harasztosi en Lindner (2019), doen dit op basis van bedrijfsdata. Het onderzoek door Cengiz et al. (2019) is een van de meest omvangrijke studies met een brede benadering op basis van de uurloonverdeling van werknemers. De studie onderzoekt voor de VS de werkgelegenheidseffecten gebruikmakend van 138 minimumloonsverhogingen tussen 1979 en 2016.

De onderzoeksmethoden in de econometrie zijn de laatste decennia sterk verbeterd en verfijnd. Volledig gerandomiseerd onderzoek met een controlegroep is voor economische vraagstukken vaak onmogelijk, daarom wordt door middel van quasi-experimenteel onderzoek geprobeerd zo scherp mogelijk een controle- en een behandelingsgroep af te bakenen en zo nodig te corrigeren voor verschillen daartussen. Er bestaat een omvangrijk methodologisch debat over of deze quasi-experimentele methoden inderdaad beter werken dan een traditionele paneldata-aanpak voor het onderzoeken van de effecten van een minimumloonsverhoging (Neumark, Salas en Wascher, 2014, Allegretto et al. 2013, 2017, Totty, 2017). Het wetenschappelijke debat over de optimale onderzoeksmethode is uiteindelijk echter van beperkt belang voor de overeenstemming over de werkgelegenheidselasticiteiten, de verschillen die voortkomen uit de gekozen methode kunnen tegenwoordig beter worden geduid.

Allegretto et al. (2017, 2018) komen tot de conclusie dat er consensus bestaat dat de werkgelegenheidseffecten voor werknemers in de horeca over het algemeen erg klein zijn, soms niet te onderscheiden van nul. Cengiz (2019) laat zien dat voor volwassenen de effecten op werkgelegenheid beperkt zijn, ongeacht de gebruikte methode. Alleen voor jongeren worden substantiële negatieve effecten op werkgelegenheid gevonden als gebruik wordt gemaakt van de traditionele paneldatamethode in plaats van quasi-experimenten. Tot slot blijkt een deel van de verschillen in de literatuur uit de VS verklaard te worden door sterke schommelingen in werkgelegenheid tussen staten in de jaren tachtig. Als een recentere periode wordt geanalyseerd dan zijn ook de verschillen in de geschatte elasticiteit voor jongeren kleiner (Cengiz et al., 2019). Over het algemeen is er dus sprake van convergentie in de literatuur, mede omdat grote verschillen beter kunnen worden verklaard.

Tot slot bestaat er een belangrijk verschil in het type elasticiteit dat wordt gehanteerd. De meeste oudere studies rapporteren de ‘minimumloonelasticiteit op de werkgelegenheid’ (MWE).<sup>6</sup> Dit is de procentuele mutatie van de totale werkgelegenheid als gevolg van een procentuele stijging van het minimumloon. Een elasticiteit van -0,1 wil dan zeggen dat als het minimumloon met 10% stijgt, de totale werkgelegenheid met 1% daalt. Bij een elasticiteit van +0,1 stijgt de totale werkgelegenheid met 1%.

Recente studies meten niet alleen het effect van de minimumloonsverhoging, maar ook dat van de gemiddelde loonsverhoging in de steekproef, dit heet de ‘eigen minimumloonelasticiteit’ (OWE).<sup>7</sup> De OWE-elasticiteit heeft als groot voordeel dat deze elasticiteit onafhankelijk is van de ‘bite’ in de steekproef, het deel van de mensen dat door de minimumloonsverhoging geraakt wordt, en de mate waarin ze geraakt wordt (Jardim et al., 2017). Hierdoor is de elasticiteit beter te vergelijken tussen studies, en is de OWE ook beter geschikt om de (buitenlandse) minimumloonelasticiteit uit de literatuur op de Nederlandse data toe te passen. Om deze redenen baseren we ons uitsluitend op studies die de OWE rapporteren.

Tabel 4.1 biedt een overzicht van de resultaten van de door ons geselecteerde onderzoeken op basis van de hierboven besproken criteria. Te zien is dat er ook in deze selectie van de meest hoogstaande en gedetailleerde studies grote uitschieters bestaan in de gevonden elasticiteiten, zowel aan de boven- als aan de onderkant. De meeste studies in het overzicht betreffen de VS omdat deze studies gebruikmaken van de daar voorkomende verschillen in beleid op het niveau van individuele staten (wel of geen minimumloonsverhoging op een bepaald moment), om de effecten van een minimumloonsverhoging te identificeren. In andere landen is het lastiger om een controlegroep te vinden omdat een minimumloonsverhoging daar voor het hele land geldt, en aangrenzende landen doorgaans niet geschikt zijn als controlegroep vanwege significante institutionele en economische verschillen. Dustmann et al. (2019) en Harasztosi en Lindner (2019) maken daarom gebruik van variatie in de intensiteit van de minimumloonsverhoging. Bij de eerstgenoemde is dit de variatie in het aantal werknemers op het minimumloon tussen regio's in Duitsland, in de laatstgenoemde gebeurt dit in de variatie tussen bedrijven in Hongarije in het aantal medewerkers op het minimumloon.

De geselecteerde studies bevatten analyses van minimumloonsverhogingen in zowel hoog- als laagconjunctuur. In de studies van Cengiz et al. (2019), Godoy en Reich (2019) en Monras (2019) worden bijvoorbeeld ook minimumloonsverhogingen meegenomen uit de crisisjaren 2009 en 2010. Ook omvat de literatuurselectie zowel kleinere als grotere minimumloonsverhogingen. Montialoux en Derenoncourt (2019) en Bailey et al. (2018) onderzoeken de effecten van een 28% minimumloonsverhoging in bepaalde staten in de VS als gevolg van de ‘1966 Amendments to the Fair Labor Standards Act’ en Harasztosi en Lindner (2019) onderzoeken een verdubbeling van het minimumloon in Hongarije tussen 2000 en 2002. De selectie studies in tabel 4.1 kent een grote overlap met eerder gepubliceerde overzichten van studies die de OWE rapporteren waaronder die van Harasztosi en Lindner (2019), Dube (2019b) en CBO (2019).

---

<sup>6</sup> MWE =  $\% \Delta \text{Werkgelegenheid} / \% \Delta \text{Minimumloon}$

<sup>7</sup> OWE =  $(\% \Delta \text{Werkgelegenheid} / \% \Delta \text{Minimumloon}) / (\% \Delta \text{Gemiddeld loon} / \% \Delta \text{Minimumloon}) = \text{MWE} / \text{AWE}$

Tabel 4.1  
Overzicht selectie literatuur OWE-elasticiteit minimumloon volwassenen

| Studie                            | Elasticiteit (OWE) | Focusgroep                                        | Periode analyse | Land | Toelichting onderzoeksopzet                                                      |
|-----------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------|-----------------|------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Cengiz et al. (2019)              | +0,41              | Lage uurlonen, leeftijd                           | 1979-2016       | VS   | Staatniveau, event-based, identificatie a.d.h.v. loonverdeling.                  |
| Dustmann et al. (2019)            | +0,22              | Lage uurlonen                                     | 2015            | DU   | Identificatie a.d.h.v. loonverdeling, en geografische variatie in blootstelling. |
| Montialoux en Derenoncourt (2019) | +0,02              | Lage uurlonen, etniciteit                         | 1967            | VS   | Uitbreiding minimumloon naar bedrijfstakken, en a.d.h.v. loonverdeling.          |
| Godoy en Reich (2019)             | +0,00              | Lage opleiding, leeftijd, geslacht                | 2007-2014       | VS   | Lokaal 'county'-niveau, variatie in blootstelling.                               |
| Bailey et al. (2018)              | -0,16              | Iedereen, etniciteit, leeftijd, opleiding         | 1967            | VS   | Staatniveau, identificatie a.d.h.v. variatie in blootstelling.                   |
| Harasztosi en Lindner (2019)      | -0,18              | Iedereen, bedrijven met groot aandeel minimumloon | 2001-2002       | HO   | Bedrijfsniveau, variatie in blootstelling.                                       |
| Monras (2019)                     | -1,22              | Lage opleiding, leeftijd                          | 1985-2012       | VS   | Staatniveau, event-based.                                                        |
| Jardim et al. (2017)              | -2,00              | Lage uurlonen                                     | 2015-2016       | VS   | Lokaal 'county'-niveau, event-based.                                             |
|                                   |                    |                                                   |                 |      |                                                                                  |
| Mediaan                           | -0,08              |                                                   |                 |      |                                                                                  |
| Gemiddelde                        | -0,36              |                                                   |                 |      |                                                                                  |

De acht gekozen studies hebben een mediane elasticiteit van -0,08. Het gemiddelde van de elasticiteiten bedraagt -0,36, maar wordt sterk vertekend door de negatieve elasticiteit van -2,00 uit de studie van Jardim et al. (2017). Zonder deze negatieve uitschieter zou het gemiddelde -0,13 bedragen. We concluderen uit de tabel dat een elasticiteit van -0,1 het beste de actuele stand van de literatuur weergeeft.<sup>8</sup>

De bovenstaande criteria kunnen minder gemakkelijk worden toegepast voor de bepaling van de jeugd-elasticiteiten omdat de recente literatuur hier schaarser over is en de oudere literatuur meer uiteenloopt. Hoewel de spreiding in de werkgelegenheidseffecten van een minimumloonsverhoging voor jongeren groter is, tenderen de meeste studies, zoals ook de metastudie van Belman en Wolfson (2019), naar een grotere (negatieve) elasticiteit voor jongeren dan voor volwassenen. Dat is ook aannemelijk. Vanwege de minder sterke positie op de arbeidsmarkt kan het werk van jongeren gemakkelijker geautomatiseerd worden, voor veel banen is er sprake van lage zoekkosten en ook kan er sprake zijn van asymmetrie in de informatie over de waarde van een match tussen werknemer en werkgever. Kabatek (2020) vindt bijvoorbeeld dat in Nederland jonge supermarkmedewerkers een groot risico hebben om ontslagen te worden vlak voor hun verjaardag, als

<sup>8</sup> De gekozen elasticiteit is representatief voor de minimumloonliteratuur, maar blijft met onzekerheid omgeven. Ook kunnen de werkgelegenheidseffecten een verschillende uitwerking hebben op subgroepen werknemers, bijvoorbeeld parttime werkende vrouwen en minderheden (Aitken et al., 2018, Bailey et al., 2018, Derenoncourt et al., 2018), en verschillende typen sectoren zoals de export (Gopalan, 2018, Manning, 2016, Cengiz et al., 2019).



gevolg van de sterk oplopende staffel in het jeugdminimumloon.<sup>9</sup> De resultaten uit Kabatek (2020) zijn echter weer moeilijk te extrapoleren naar het effect van een universele minimumloonsverhoging.

Er is een verschil tussen de recente en de oudere literatuur over hoe groot de elasticiteiten voor jongeren precies zijn. Cengiz et al. (2019) vinden dat de werkgelegenheidseffecten op jongeren klein zijn, en niet significant afwijken van nul, ongeacht de methode die wordt gebruikt. Een schatting voor Nederland naar de effecten van de jeugdminimumloonsverhoging in juli 2017 vindt ook geen significant effect op de arbeidsparticipatie (Van der Werff et al., 2018), maar de resultaten hiervan kunnen ook zijn beïnvloed door de invoering van mitigerend beleid zoals het Jeugd-LIV. Er is daarentegen een groot aanbod aan ouder onderzoek, veelal met een focus op jongeren, waaruit vaak een grotere (negatieve) elasticiteit blijkt. De meta-analyse van Belman en Wolfson (2019) houdt rekening met 37 minimumloonstudies in de periode 2000-2015, waarvan de helft de effecten op de werkgelegenheid van jongeren onderzoekt. Deze analyse vindt een grotere OWE, van ongeveer -0,83 (MWE: -0,125).<sup>10</sup> Het is waarschijnlijk dat de meta-analyse op basis van oudere studies een bovengrens betreft, want recentere studies over de werkgelegenheidseffecten voor jongeren zijn doorgaans nauwkeuriger en laten een kleinere elasticiteit zien. Dube (2019b) rapporteert op basis van twaalf studies uit de VS een OWE van -0,2. Dit zien wij als een betrouwbaarder uitgangspunt. Op basis hiervan nemen we aan dat een elasticiteit voor jongeren van -0,2 (twee keer die van volwassenen) het beste de actuele stand van de literatuur weergeeft.<sup>11</sup>

## 4.1 Toepassing op de Nederlandse situatie en cijfers

De OWE-elasticiteiten uit de literatuur die we als uitgangspunt nemen zijn -0,1 voor volwassenen en -0,2 voor jongeren. Daarbovenop worden nog enkele correcties uitgevoerd om de stap te maken naar een toepassing op de Nederlandse situatie. Allereerst onderzoeken niet alle studies de langetermijneffecten van een minimumloonsverhoging. Het is aannemelijk dat de vraag naar arbeid niet altijd direct reageert, maar wel met enige vertraging. Op de lange termijn kan een minimumloonsverhoging bijvoorbeeld automatisering in de hand werken (Sorkin, 2015, Aaronson et al., 2018). Om deze reden zijn de elasticiteiten vermenigvuldigd met een factor 1,5. Deze correctie is in lijn met de literatuuranalyse en gelijk aan de aanname uit het beleidsrapport van CBO (2019).

Een hoger minimumloon leidt tot minder banen, maar dit mechanisme is waarschijnlijk niet lineair.<sup>12</sup> Dat wil zeggen dat naarmate de verhoging van het minimumloon groter wordt, het werkgelegenheidsverlies meer dan proportioneel toeneemt. Daarom is nagegaan in welke mate de literatuur representatief is voor deze verhogingen. Een belangrijke maatstaf om dit te beoordelen is de 'bite', het aandeel werknemers waarvoor de minimumloonsverhoging bindend is. Alhoewel de studies in tabel 4.1 ook gebeurtenissen met zeer grote

---

<sup>9</sup> Kabatek (2020) rapporteert een MWE-elasticiteit van -0,08 van het effect op baanverlies. Dit is een bovengrens, de elasticiteit op baanverlies is negatiever dan die op de werkgelegenheid, omdat deze geen rekening houdt met positieve arbeidsaanbodeffecten als gevolg van de minimumloonsverhoging.

<sup>10</sup> Omgerekend in lijn met de methode gebruikt door CBO (2019), op basis van gegevens voor de VS.

<sup>11</sup> CPB doet samen met Universiteit Utrecht onderzoek naar de impact de jeugd minimumloonsverhoging in Nederland in juli 2017 en 2019.

<sup>12</sup> De toename van de 'bite' impliceert een grotere schok, de totale loonkosten van werkgevers worden hierdoor meer door geraakt. Een andere reden die soms wordt genoemd is het belang van het uitgangsniveau van de 'bite'. Als deze hoog is, heeft een minimumloonsverhoging een grotere impact op de totale loonkosten van de werkgever en daarom een grotere prikkel om het productieproces te veranderen, bijvoorbeeld door minder mensen aan te nemen. Enkele onderzoeken vinden geen verband tussen een hoog uitgangsniveau, en de werkgelegenheidseffecten (Cengiz et al., 2019, Godoy en Reich, 2019), zij definiëren het uitgangsniveau aan de hand van het kaitz-ratio (verhouding t.o.v. het mediane loon).

minimumloonsverhogingen omvatten, is de bite in de meeste studies kleiner dan of gelijk aan 15%. De hoogste bite in de studies uit tabel 4.1 is 20% uit de Hongaarse studie van Harasztosi en Lindner (2019). Deze studie rapporteert met -0,18 ook een wat hogere elasticiteit dan de meeste andere. De 'bite' voor de Nederlandse situatie wordt bij een minimumloonsverhoging van boven de 30% groter dan 15%. Voor de beleidsvarianten van 30% en hoger wordt daarom uitgegaan van een hogere elasticiteit van -0,25 (zie tabel 4.2). Deze doorrekening is consistent met de doorrekeningen in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2* (2016a) en CBO (2019) waarin ook wordt uitgegaan van niet-lineariteit ten opzichte van de 'bite' van een minimumloonsverhoging. In CBO (2019) is het verschil tussen de grootste en kleinste variant 0,05%-punt voor volwassenen en 0,2%-punt voor jongeren. In deze doorrekening is de correctie voor volwassenen iets groter en die voor jongeren vergelijkbaar, waarbij de elasticiteiten zelf lager zijn voor zowel jongeren als volwassenen.

Een derde correctie vindt plaats in het geval van een daling van het minimumloon. Er is zeer weinig empirische literatuur over de effecten van een minimumloonsverlaging, waarschijnlijk omdat dit niet vaak voorkomt. Verondersteld wordt dat de positieve werkgelegenheidseffecten hiervan per saldo kleiner zijn dan de negatieve werkgelegenheidseffecten in het geval van een minimumloonsverhoging, omdat een minimumloonsverlaging niet direct bindend is voor de werkgever (Kramarz en Philippon, 2000, Falk et al. 2006). De werkgever mag zijn lonen immers verlagen, maar hoeft dat niet te doen. We gaan bij een verlaging van het minimumloon daarom uit van halvering van de elasticiteiten zoals gevonden voor een verhoging van het minimumloon. Dit is consistent met de doorrekeningen in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2* (2016).

Een overzicht met de nieuwe, gecorrigeerde elasticiteiten is te zien in tabel 4.2. De elasticiteiten gaan over het directe effect van een minimumloonsverhoging, zonder koppeling aan de sociale uitkeringen. Aan de hand van deze elasticiteiten worden de directe werkgelegenheidseffecten berekend op werknemersniveau. Niet-lineariteit in de werkgelegenheidseffecten is het gevolg van de gekozen elasticiteiten, en de uurloonverdeling op basis van Nederlandse data, zie de bijlage voor details.

**Tabel 4.2**  
**Elasticiteiten werkgelegenheidseffect minimumloon zonder koppeling, na correctie**

|                                    | Volwassenen        | Jongeren |
|------------------------------------|--------------------|----------|
|                                    | Elasticiteit (OWE) |          |
| Verhoging, >15% werknemers geraakt | -0,25              | -0,5     |
| Verhoging, <15% werknemers geraakt | -0,15              | -0,3     |
| Verlaging                          | -0,075             | -0,15    |

De elasticiteiten uit empirisch onderzoek meten het totale effect op de werkgelegenheid, wat wil zeggen dat deze elasticiteiten zowel de arbeidsvraag- als arbeidsaanbodeffecten omvatten. Als gevolg van een minimumloonsverhoging stijgen de loonkosten voor de werkgever, waardoor de vraag naar arbeid daalt. Aan de andere kant kan het zijn dat het arbeidsaanbod toeneemt omdat werken meer loont. Als er geen sprake is van koppeling van sociale uitkeringen, daalt hierdoor de vervangingsratio van sociale uitkeringen ten opzichte van werk op minimumloonniveau. Uniek aan de Nederlandse situatie is echter dat sociale uitkeringen in beginsel gekoppeld zijn aan het minimumloon. Daarom wordt in de berekening van de werkgelegenheidseffecten ook rekening gehouden met de toename van de bijstand in geval van koppeling.<sup>13</sup> Deze laatste correctie vindt plaats bovenop de elasticiteiten uit tabel 4.2.

<sup>13</sup> Dit wordt berekend op basis van MICSIM, de elasticiteit van een verhoging van de bijstand op de totale werkgelegenheid is ongeveer 0,03.

## 4.2 Andere effecten minimumloon

Een minimumloonsverhoging op zichzelf vermindert armoede slechts in beperkte mate. Het aantal armen in loondienst bedraagt in Nederland een relatief klein deel van het totaal aantal armen (19%) en daarnaast werkt een groot deel van deze personen in deeltijd waardoor een loonsverhoging minder effectief is (Hulst en Schut, 2019, CBS, 2019). Het effect van de verhoging van sociale uitkeringen als gevolg van de koppeling aan een verhoogd minimumloon, zou wel omvangrijker kunnen zijn. In de publicatie van *Kansrijk armoedebelaid* (CPB 2020, nog te verschijnen) worden de effecten op verschillende armoede-indicatoren doorgerekend van enkele verhogingen van het minimumloon en worden deze ook vergeleken met alternatieve maatregelen ter bestrijding van armoede.

Voordat gedragsreacties hebben plaatsgevonden (ex ante), is het evident dat een minimumloonsverhoging ook de inkomensongelijkheid vermindert. Naast de mechanische doorwerking heeft een minimumloonsverhoging echter ook overloop in de inkomens hierboven, die volgens meerdere studies substantieel kan zijn. Deze studies tonen aan dat om deze reden de daling van het reële minimumloon in de VS in de jaren tachtig gerelateerd is aan een sterke toename van de inkomensongelijkheid (Lee, 1999, Teulings, 2003). Cengiz et al. (2019) schatten dat de lonen tot 3 dollar boven het nieuwe minimumloon ook stijgen. Dustmann et al. (2019) schatten dat het effect van overloopeffecten in Duitsland reikt tot lonen van maximaal 5 euro boven het nieuwe minimumloon. Dit kan een aanzienlijk deel zijn van de totale inkomenseffecten. Cengiz et al. (2019) schatten dat de overloopeffecten 40% bedragen van de totale toename in loonkosten. Nadat er gedragsreacties hebben plaatsgevonden (ex post) is het niet evident dat de inkomensongelijkheid daalt, omdat sommige werknemers hierdoor hun baan zullen verliezen. Maar recent onderzoek door Autor et al. (2016) en Dube (2019a) laat zien dat ook rekening houdend met werkgelegenheidseffecten de inkomensongelijkheid significant kan afnemen als gevolg van een minimumloonsverhoging, al schatten zij dit effect kleiner in dan werd geschat door Lee (1999). Een deel van de loonstijging als gevolg van een hoger minimumloon zal in de Nederlandse situatie overigens wel teniet worden gedaan door een afname in toeslagen, heffingskortingen en uitkeringen.

Als gevolg van een minimumloonsverhoging daalt de werkgelegenheid in banen. Het is waarschijnlijk dat ook andere aanpassingsmechanismen een rol spelen. Enkele Duitse studies vinden dat de hogere loonkosten bijvoorbeeld kunnen leiden tot een aanpassing van de intensieve marge, het aantal gewerkte uren (Bruttel et al., 2018, Bossler en Gerner, 2019, Caliendo et al., 2019). Deze studies zijn echter gebaseerd op minder betrouwbare enquête-data en data over contracturen in plaats van reëel gewerkte uren. Studies uit het VK en de VS vinden doorgaans geen of slechts een beperkt effect op het aantal uren per werknemer (Aitkin et al. 2018, Jardim et al., 2018).

Een substantieel aanpassingskanaal is afwenteling van de loonkosten op consumenten door prijsverhogingen (Haraztosi en Lindner, 2019, Luca en Luca, 2019, Aaronson et al., 2008, Hirsch et al., 2015). Dit kanaal is waarschijnlijk belangrijker in dienstensectoren zoals de horeca en detailhandel, dan in exportsectoren.

Tot slot kan ook de productiviteit toenemen als gevolg van een minimumloonsverhoging. Coviello et al. (2019) vinden een directe toename in productiviteit per werknemer. Een andere manier waarop de productiviteit kan toenemen, is als gevolg van allocatie- en substitutie-effecten, zowel op werknemersniveau als tussen bedrijven. Een aantal studies vindt substitutie van minder productieve werknemers door hoger productieve werknemers, de literatuur hierover is echter verdeeld (Jardim et al., 2018, Horton, 2018, Cengiz et al., 2019). Andere studies vinden aanwijzingen voor een allocatie-effect onder bedrijven, bijvoorbeeld omdat kwalitatief lagere (en mogelijk ook minder productieve) bedrijven verdwijnen (Luca en Luca, 2019), en doordat werknemers van baan wisselen naar een groter, beter betalend bedrijf (Dustmann et al., 2019).

# 5 Beleidsopties

## 5.1 Minimumloonvarianten

### Beleidsoptie: verlagen minimumloon met 5% met behoud koppeling aan sociale zekerheid

Het verlagen van het wettelijk minimumloon met behoud van de koppeling aan de uitkeringen (die dus ook verlaagd worden) leidt tot een ex-ante budgettaire besparing van 2,8 mld euro. Deze besparing komt vooral voort uit lagere uitkeringen, in het bijzonder de AOW en de bijstand. Daarnaast dalen ook de overheidsloonkosten licht.<sup>14</sup> Het effect van een verlaging van het minimumloon op de werkgelegenheid is kleiner dan bij een verhoging, omdat werkgevers het loon van hun werknemers die het minimumloon verdienen niet hoeven te verlagen. De verwachte werkgelegenheidstoename is 0,3%, dit is het totaal van de directe werkgelegenheidseffecten en de werkgelegenheidseffecten als gevolg van de koppeling aan de sociale uitkeringen. Het grootste deel van de werkgelegenheidstoename is een gevolg van de verlaging van de bijstand. Door de minimumloonsverlaging hebben werknemers op het minimumloon en uitkeringsgerechtigden minder te besteden. De inkomensongelijkheid neemt hierdoor toe. Ex post kunnen deze effecten afwijken, omdat er mogelijk meer banen ontstaan. Omdat de uitkeringen meedalen met het minimumloon, neemt de armoede toe.

### Beleidsoptie: verhogen minimumloon met 5%, 10%, 20%, 30% of 40%, met behoud koppeling aan sociale zekerheid

Het verhogen van het wettelijk minimumloon met behoud van de koppeling aan de uitkeringen leidt tot een ex-ante negatief budgettair effect. Dit bedrag loopt vrijwel proportioneel op met de grootte van de minimumloonsverhoging. Voor de 5%-variant is dit 3,2 mld euro, voor de 40%-variant 24,7 mld euro. Het grootste gedeelte daarvan wordt veroorzaakt door toenemende uitgaven aan AOW en (in mindere mate) bijstand, die allebei gekoppeld zijn aan het minimumloon. Ook de kosten van arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/WIA, Wajong), WW, toeslagen en LIV nemen toe. Daarnaast stijgen door een minimumloonsverhoging ook de loonkosten voor de overheid. Voor het effect op de werkgelegenheid is de omvang van de stijging belangrijk. Een stijging van het minimumloon met 10% leidt tot een daling van de werkgelegenheid met 0,5%, een stijging van 20% tot een daling van 1,1% en een stijging van 40% tot een daling van 3,5%. De doorwerking op de werkgelegenheid is dus niet lineair. Als gevolg van de loonstijging voor lagere inkomens daalt ex ante de inkomensongelijkheid. Door de stijging van gekoppelde uitkeringen en minimumlonen neemt ook de armoede af.<sup>15</sup>

### Beleidsoptie: verlagen minimumloon met 5% zonder koppeling aan sociale zekerheid

Het verlagen van het wettelijk minimumloon zonder koppeling aan de uitkeringen leidt tot een ex-ante budgettaire besparing van 0,1 mld euro. Deze besparing komt doordat de overheidsloonkosten licht dalen. Het effect op de werkgelegenheid is vrijwel nihil. Tegenover het positieve effect op de werkgelegenheid als gevolg van de daling van het minimumloon staat een negatief effect op de werkgelegenheid doordat het verschil tussen minimumloon en bijstand kleiner wordt. Door de daling van het inkomen van werknemers

<sup>14</sup> Hierbij is uitgegaan van het aantal werknemers op het minimumloon in de sectoren openbaar bestuur en zorg.

<sup>15</sup> De ex-ante toename in de brutoloonsum van werknemers is meer dan proportioneel omdat naarmate de minimumloonstijging groter is, er meer mensen door geraakt worden. Bij een 5% minimumloonsverhoging stijgt de brutoloonsum met 0,2 mld, bij een 40% minimumloonsverhoging loopt dit op tot 4,6 mld. Deze loonsommutatie houdt geen rekening met de negatieve werkgelegenheidseffecten en overloopeffecten. Het is waarschijnlijk dat aangrenzende lonen meestijgen, bijvoorbeeld om verschillen in het loongebouw te bewaren, en deze stijging kan aanzienlijk zijn (zie paragraaf 3.3).

neemt de ex-ante inkomensongelijkheid iets toe. Ex-post kunnen deze effecten afwijken, omdat er tegelijkertijd meer banen ontstaan. Omdat de uitkeringen op peil blijven, is er nauwelijks effect op armoede.

#### **Beleidsoptie: verhogen minimumloon met 5%, 10%, 20%, 30% of 40%, zonder koppeling aan sociale zekerheid**

Zonder de koppeling van de uitkeringen aan het minimumloon is het ex-ante budgettaire effect van een verhoging van het minimumloon fors kleiner. De uitgavenstijging loopt op van 0,2 mld in de 5%-variant tot 1,6 mld in de 40%-variant (ter vergelijking: met koppeling zou de uitgavenstijging meer dan het vijftienvoudige bedragen, oplopend van 3,2 mld in de 5%-variant tot 24,7 mld in de 40%-variant). Deze uitgaven komen door een stijging van de overheidsuitgaven aan lonen en een toename in de grondslag van de LIV-regeling. Het aantal werknemers dat op of iets boven het minimumloon verdient, neemt toe. Een minimumloonsverhoging zonder koppeling aan de sociale zekerheid maakt ook uit voor de werkgelegenheidseffecten. Het effect op de werkgelegenheid van de minimumloonsverhoging neemt duidelijk af als de uitkeringen niet mee verhoogd worden. In plaats van dat het minder interessant is om te werken, omdat de uitkering stijgt, wordt het nu interessanter om te werken, omdat het verschil tussen uitkering en (minimum)loon toeneemt. De daling van de werkgelegenheid is hierdoor kleiner, voor de 5%-variant daalt de werkgelegenheid met 0,05% (afgerond 0,0%), voor de 40% variant is de daling 2%. De stijging van het minimumloon leidt tot hogere inkomsten voor de minstverdienende werknemers en meestjigende aangrenzende lonen. De inkomens van uitkeringsgerechtigden blijven gelijk. Dit resulteert in een ex-ante afname van de inkomensongelijkheid die kleiner is dan in de variant met behoud van de koppeling. Het hogere minimumloon komt alleen de werkende armen toe, en dan alleen de werknemers onder hen, waardoor het effect op armoede beperkt is.

#### **Beleidsoptie: minimumloonsverhoging met gedeeltelijke koppeling aan de sociale zekerheid**

Een andere mogelijkheid is om de koppeling aan de sociale zekerheid gedeeltelijk te behouden, bijvoorbeeld voor de helft. De budgettaire effecten en de effecten op de werkgelegenheid van deze varianten liggen precies tussen de varianten met gehele koppeling en zonder koppeling in. In het geval van een 10%-minimumloonsverhoging met halve koppeling zouden de uitgaven ex ante met 3,4 mld stijgen en de werkgelegenheid met 0,4% dalen. De absolute hoogte van de uitkeringen stijgt, wat een negatief effect heeft op de werkgelegenheid. Daar staat tegenover dat het verschil tussen uitkering en (minimum)loon ook groter wordt, wat weer een positief effect heeft op de werkgelegenheid.

Een andere beleidsoptie kan zijn om alleen de netto-nettokoppeling met de AOW te handhaven, in dat geval zouden de budgettaire kosten voor een 10%-minimumloonsverhoging 4,1 mld bedragen. Doordat in dit geval alleen de AOW gekoppeld is, zijn de werkgelegenheidseffecten vergelijkbaar met de variant zonder koppeling (-0,1%).

## **5.2 Minimumjeugdloonvarianten**

#### **Beleidsoptie: minimumjeugdlonen met 5% of 10% verhogen**

Als de minimumjeugdlonen verhoogd worden, stijgen onder meer de uitgaven aan de Wajong-uitkeringen en de loonkosten voor de overheid. Het ex-ante budgettaire effect hiervan is echter verwaarloosbaar omdat het aantal jongeren in de Wajong, en jonge werknemers in de sector openbaar bestuur, beperkt is. Het effect op de totale werkgelegenheid is nihil, daarom wordt ook het partiële werkgelegenheidseffect gerapporteerd, dat wil zeggen de werkgelegenheidsmutatie binnen de groep werkende jongeren. Hoewel de elasticiteiten voor jongeren groter zijn dan voor volwassenen, is het partiële werkgelegenheidseffect beperkt. Als gevolg van de minimumloonsverhoging is het mogelijk dat de opleidingsgraad daalt omdat werken aantrekkelijker wordt. Deze effecten zijn naar verwachting klein (Van der Werff et al., 2018).

### Beleids optie: minimumjeugdlonen gelijktrekken met regulier minimumloon

Het gelijktrekken van de minimumjeugdlonen met het reguliere minimumloon impliceert een negatief ex-ante budgettaire effect van 0,3 mld euro. Dit is voornamelijk het gevolg van hogere personele uitgaven voor de overheid en een grotere grondslag voor de LIV-regeling omdat de werkgever daar voor jongere werknemers dan ook aanspraak op kan maken. Bijna alle werkende jongeren onder de 21 jaar zullen er in loon op vooruitgaan als het jeugdminimumloon wordt afgeschaft, voor veel jongeren is het meer dan een verdubbeling. Het verwachte partiële werkgelegenheidsverlies voor de groep jongere werknemers is daarom ook fors, namelijk 20%. In veel gevallen kan het loon als gevolg van de maatregel groter worden dan de productiviteit. Voor werkgevers is er na een verhoging van het minimumjeugdloon een prikkel om kapitaalintensiever te produceren, waardoor de gemiddelde arbeidsproductiviteit mogelijk toeneemt. Op de lange termijn kan een daling van de opleidingsgraad daarentegen een drukkend effect op de productiviteit hebben, het netto-effect op de productiviteit blijft daarmee onzeker. Ex ante zal de inkomensongelijkheid dalen doordat het loon stijgt. De armoede daalt hierdoor, al is het effect waarschijnlijk beperkt.<sup>16</sup> Indien de opleidingsgraad daalt, is op langere termijn een lagere participatiegraad te verwachten.

### Beleids optie: minimumloongrens verlagen naar 18 jaar, treden van 20% per leeftijd

De huidige leeftijdsgrens waarop het reguliere minimumloon geldt, is in 2017 en 2019 met stapjes verlaagd van 23 jaar naar 21 jaar. Het is mogelijk om deze grens verder terug te brengen naar 18 jaar. Dit komt neer op een stijging van het minimumloon voor 18-, 19- en 20-jarigen van gemiddeld ongeveer 80%. Voor jongeren onder de 18 gaan we uit van treden van 20%-punt. De maatregel betekent een loonstijging voor 78% van de jongeren. Het partiële werkgelegenheidseffect is 10%, wat kleiner is dan bij het totaal gelijktrekken aan het reguliere minimumloon. Het budgettaire effect is -0,3 mld euro. Dit komt wederom vooral door een toename in personele kosten voor de overheid en door een hogere grondslag voor het LIV. De maatregel kan leiden tot een (lichte) daling van de opleidingsgraad. Door de loonstijging daalt ex ante de inkomensongelijkheid, het effect op armoede is beperkt.

### Beleids optie: minimumloongrens verhogen naar 23 jaar, staffel van voor juli 2017

In deze variant wordt de grens van het reguliere minimumloon verhoogd naar 23 jaar. De variant betekent de facto het terugdraaien van de minimumloonaanpassingen die in juli 2017 zijn ingezet. Net als bij een verlaging van het reguliere minimumloon zijn de werkgelegenheidseffecten hier kleiner omdat de maatregel niet tot bindende aanpassingen leidt voor werkgevers, het partiële werkgelegenheidseffect is daarom klein. Ook de budgettaire effecten zijn klein, deze bedragen 0,2 mld en dit komt vooral voort uit besparingen op personele kosten bij de overheid.

## 5.3 Overige varianten

### Beleids optie: invoering minimumuurloon op basis van 38-urige werkweek

Nederland is een van de weinige landen die geen minimumuurloon hebben, het minimumloon is namelijk gespecificeerd per dag, week en maand. Dat betekent dat het minimumuurloon verschilt afhankelijk van de contractuele normale arbeidsduur. Deze verschilt per cao, en is meestal tussen de 36 en 40 uur per week. Gemiddeld is de normale arbeidsduur die in cao's is afgesproken 37,3 uur. Het merendeel van de sectoren heeft een arbeidsduur tussen de 36 en 39 uur (SZW, 2019). Ongeveer een kwart van de werknemers heeft geen

<sup>16</sup> De armoedecijfers zijn op basis van huishoudensniveau. Voor thuiswonende jongeren die werkloos worden kan gelden dat het huishoudensinkomen door inkomsten van de ouders al boven het armoedepoort ligt, in dat geval is het hogere inkomen van deze jongeren niet te zien in de armoedecijfers. Het CBS laat studentenhuishoudens buiten beschouwing bij de bepaling van armoedecijfers.



cao waarin de arbeidsduur is bepaald, voor deze werknemers wijkt de arbeidsduur mogelijk af van de gemiddelde arbeidsduur afgesproken in cao's.

Een voordeel van een minimumuurloon is dat dit de handhaving gemakkelijker maakt en ook tot lagere uitvoeringskosten leidt voor bijvoorbeeld de uitzendbranche. Het invoeren van één minimumuurloon op basis van een 38-urige werkweek, betekent een verhoging van het minimumloon met ongeveer 5% voor werknemers die werken met een cao met een arbeidsduur van 40 uur, en een verlaging van het minimumloon met ongeveer 5% voor werknemers met een arbeidsduur korter dan 36 uur. De werkgelegenheidseffecten van de twee groepen vallen gedeeltelijk tegen elkaar weg, gemiddeld zal er sprake zijn van een beperkte daling van het loon. De budgettaire effecten en de effecten hiervan op de werkgelegenheid zijn verwaarloosbaar.

### Beleidsoptie: invoering compensatie loonkosten

Een minimumloonsverhoging leidt tot een daling van werkgelegenheid als direct gevolg van een stijging van de loonkosten voor werkgevers, en door een koppeling aan de sociale uitkeringen. De daling van de werkgelegenheid als gevolg van het directe effect (zonder koppeling aan de uitkeringen) kan worden beperkt door tegemoetkomingen in de loonkosten. Tabel 5.1 laat zien hoeveel de loonkosten stijgen als gevolg van een minimumloonsverhoging. Te zien is dat de toename in loonkosten meer dan proportioneel oploopt bij een grotere minimumloonsverhoging, omdat deze voor meer werknemers bindend wordt. In tabel 5.1 zijn overloopeffecten naar hogere lonen niet meegenomen, zodat de bedragen een ondergrens zijn van de daadwerkelijke loonkostenstijging.

Tabel 5.1  
Mutatie totale loonkosten per variant

| Variant                | Loonkosten mutatie |
|------------------------|--------------------|
|                        | mld euro           |
| Minimumloon 5% omlaag  | -0,2               |
| Minimumloon 5% omhoog  | 0,2                |
| Minimumloon 10% omhoog | 0,5                |
| Minimumloon 20% omhoog | 1,7                |
| Minimumloon 30% omhoog | 3,4                |
| Minimumloon 40% omhoog | 5,8                |

Idealiter worden in een compensatieregeling de loonkosten gecompenseerd per werkgever op basis van de daadwerkelijke toename in loonkosten als gevolg van de minimumloonsverhoging. Dit is in de praktijk echter moeilijk uitvoerbaar. Een andere mogelijkheid om dit te doen is via de bestaande lage-inkomensvoordeel (LIV) regeling. Een aantal recente empirische studies vindt elasticiteiten van een loonkostenreductie op werkgelegenheid, vergelijkbaar met het directe werkgelegenheidseffect van een minimumloonsverhoging (Saez et al. 2019, Skedinger, 2014, Egebark & Kaunitz, 2018).<sup>17</sup> Dit is een indicatie dat een loonkostensubsidie van vergelijkbare grootte als de minimumloonsverhoging de directe werkgelegenheidseffecten substantieel kan compenseren.

Het LIV-instrument heeft echter een aantal nadelen. Het is een grof instrument omdat het een vast uurtarief uitkeert aan werkgevers op basis van de vaste grondslag van 100-125% van het WML. Als het LIV wordt gebruikt ter compensatie van een minimumloonsverhoging, dan sluit dit niet aan bij de gemiddelde

<sup>17</sup> Deze studies schatten de elasticiteit van een loonkostensubsidie op de werkgelegenheid voor jongeren, deze komen overeen met de elasticiteiten voor het jeugdminimumloon. De verwachting is dat ook voor volwassenen de elasticiteiten m.b.t de loonkostensubsidie dezelfde orde van grootte kennen als de directe minimumloonelasticiteiten.

loonkostenstijging van een werkgever als gevolg van de minimumloonsverhoging, en omvat de grondslag ook werknemers voor wie de minimumloonsverhoging niet bindend is. Brown et al. (2011) vinden dat een lage inkomenssubsidie in algemene zin niet-kosteneffectief en inefficiënt is als maatregel om werkgelegenheid te stimuleren. Een loonkostensubsidie is het meest effectief in het creëren van werkgelegenheid voor banen met de laagste productiviteit. Als gevolg van samenstellingseffecten kan dit leiden tot een daling van de gemiddelde productiviteit, en is een toename in laagproductieve banen niet altijd welvaartverhogend. Cheron et al. (2008) vinden daarom dat een uitgespreide lage-inkomenssubsidie de voorkeur heeft boven een subsidie op het minimumloonniveau. Tot slot bestaat het risico dat de begrenzing van de LIV tot substitutie-effecten leidt en de creatie van hoogbetaalde banen tegengaat. Een evaluatie door Van der Werff et al. (2019) vindt hier echter geen bewijs van, al is deze studie niet gebaseerd op een gerandomiseerde evaluatie met een controlegroep.

## 6 Belangrijkste verschillen met Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2

Deze update is een herziening van de paragraaf over minimumloonbeleid uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (2016) (KA II). De kosten en opbrengsten van minimumloon gerelateerde beleidsmaatregelen zijn opnieuw doorgerekend aan de hand van de laatste data, beleid, en het huidige inzicht uit de (internationale) literatuur. Met name als gevolg van nieuw onderzoek over het minimumloon, en door een vernieuwde methodologische aanpak, is het effect van een minimumloonsverhoging op de werkgelegenheid naar beneden bijgesteld. De ex-ante budgettaire effecten zijn vergelijkbaar met KA II.

Voor dezelfde beleidsvarianten zijn de werkgelegenheidseffecten in deze notitie aanmerkelijk lager dan in KA II. In KA II werd het werkgelegenheidseffect van een 5% minimumloonsverhoging met koppeling aan de sociale uitkering geschat op -0,5% en het effect van dezelfde minimumloonsverhoging zonder koppeling op -0,3%. In deze update is dat respectievelijk -0,2% en 0,0%. Het verschil in de werkgelegenheidseffect komt met name door een bijstelling van het directe effect, de correctie voor de koppeling aan de sociale uitkering is grotendeels gelijk gebleven. Varianten boven de 5% minimumloonsverhoging zijn nieuw in deze update.

Een overeenkomst met KA II is de niet-lineariteit van het werkgelegenheidseffect. Bij een minimumloonsverhoging van 2% werd dit destijds geschat op 0,0%-punt, wat minder is dan proportioneel valt te verwachten. De werkgelegenheidseffecten van een minimumjeugdloonverhoging, bijvoorbeeld het afschaffen van het minimumjeugdloon, zijn in deze notitie iets groter dan in KA II. Voor het afschaffen van het minimumjeugdloon werd in KA II een partieel werkgelegenheidseffect van 16% gerekend, dat is nu 20%. De verschillen worden niet alleen veroorzaakt door het gebruik van andere elasticiteiten, maar ook doordat de loonstijging meer bindend is geworden als gevolg van de recente minimumjeugdloonsverhoging.

Zowel de elasticiteiten als de methodologie zijn in de huidige notitie gewijzigd ten opzichte van KA II. Zoals eerder genoemd is de directe elasticiteit op de werkgelegenheid naar beneden bijgesteld op basis van de laatste inzichten uit de literatuur. De elasticiteit is niet alleen lager, maar ook van een ander type (OWE in plaats van MWE, zie hoofdstuk 4), en de elasticiteit wordt direct toegepast op de werknemers waarvoor de minimumloonsverhoging bindend is. De elasticiteiten zijn niet exact om te rekenen, maar komen overeen met een MWE van ongeveer 0,01 voor een 5% minimumloonsverhoging. Ten opzichte van de directe elasticiteit voor volwassenen van 0,1 in KA II is dit dus een factor 10 kleiner. De jeugdloonelasticiteiten zijn ongeveer een factor 4 kleiner ten opzichte van KA II. Ook de methodologie rondom de doorrekening is

veranderd: de doorrekening van de werkgelegenheidseffecten is in deze notitie op basis van CBS-microdata waarbij rekening is gehouden met de uurloonverdeling, in KA II gebeurde dit op basis van meer geaggregeerde cijfers.

De ex-ante budgettaire kosten van de varianten zijn ten opzichte van KA II iets toegenomen. De kosten van een 5% minimumloonsverhoging met koppeling aan de sociale uitkeringen werd in KA II geschat op -2,5 mld, en zonder koppeling op -0,0 mld. In deze notitie is de schatting respectievelijk -3,2 mld en -0,4 mld. De uitgavenstijging wordt vooral bepaald door de koppeling van sociale uitkeringen, waarvoor de inschattingen weinig zijn veranderd. Een wezenlijke verandering is dat als gevolg van een minimumloonsverhoging nu ook de uitgaven aan de huur- en zorgtoeslag toenemen. In KA II hadden toeslagen (huurtoeslag en zorgtoeslag) een negatief effect op de uitgaven (ombuiging). De voornaamste reden dat dat nu afwijkt komt door het afschaffen van de KAN-bepaling voor de huurtoeslag, en de koppeling van het afbouwpunt aan het minimumloon voor de zorgtoeslag. Tot slot nemen de uitgaven extra toe als gevolg van de invoering van de LIV-regeling, elke minimumloonsverhoging heeft nu immers ook effect op de grondslag en de kosten van het LIV.

# Literatuur

Aaronson, D., E. French, E. en J. MacDonald, 2008. The minimum wage, restaurant prices, and labor market structure. *Journal of Human Resources*, 43(3), 688–720. [\(link\)](#)

Aaronson, D., E. French, I. Sorkin en T. To, 2018. Industry Dynamics and the Minimum Wage: a Putty-Clay Approach. *International Economic Review*, 59(1), 51–84. [\(link\)](#)

Aitken, A., P. Dolton en R. Riley, 2018. The Impact of the Introduction of the National Living Wage on Employment, Hours and Wages, (November), 1–110. Retrieved from [\(link\)](#)

Allegretto, S., A. Dube, M. Reich en B. Zipperer, 2013. Credible Research Designs for Minimum Wage Studies. IRL Working Paper No. 148-13. [\(link\)](#)

Allegretto, S., A. Dube, M. Reich en B. Zipperer, 2017. Credible research designs for minimum wage studies: A response to Neumark, Salas, and Wascher. *Industrial and Labor Relations Review*, 70(3), 559–592. [\(link\)](#)

Allegretto, S., A. Godoey, C. Nadler en M. Reich, 2018. Minimum Wage Effects in Six Cities The New Wave of Local Minimum Wage Policies: Evidence from Six Cities. Center on Wage and Employment Dynamics. Retrieved from [\(link\)](#)

Angrist, J. D., en J.S. Pischke, 2010. The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3–30. [\(link\)](#)

Autor, D. H., A. Manning en C.L. Smith, 2016. The contribution of the minimum wage to US wage inequality over three decades: A reassessment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(1), 58–99. [\(link\)](#)

Bailey, M. J., J. DiNardo en B.A. Stuart, 2020. The Economic Impact of a High National Minimum Wage: Evidence from the 1966 Fair Labor Standards Act. [\(link\)](#)

Belman, D. en P.J. Wolfson, 2014. The New Minimum Wage Research. *Employment Research*, 21(2), 4–5. [\(link\)](#)

Bossler, M. en H.D. Gerner, 2019. Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata. *ILR Review*. [\(link\)](#)

Brochu, P. en D.A. Green, 2013. The impact of minimum wages on labour market transitions. *Economic Journal*, 123(573), 1203–1235. [\(link\)](#)

Brown, C., C. Gilroy en A. Kohen, 1982. The Minimum Wage on Effect of the Employment and Unemployment. *Journal of Economic Literature*, 20(2), 487–528. [\(link\)](#)

Brown, A. J. G., C. Merkle n D.J. Snower, 2011. Comparing the effectiveness of employment subsidies. *Labour Economics*, 18(2), 168–179. [\(link\)](#)

Bruttel, O., A. Baumann en M. Dütsch, 2018. The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channels. *European Journal of Industrial Relations*, 24(2), 145–162. [\(link\)](#)

Caliendo, M., C. Schröder en L. Wittbrodt, 2019. The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany – An Overview. *German Economic Review*, 20(3), 257–292. [\(link\)](#)

Card, D. en A. Krueger, 1995. Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-analysis. *The American Economic Review*, 85(2), 238–243. Retrieved April 17, 2020, from [\(link\)](#)

CBO, 2019. The Effects on Employment and Family Income of Increasing the Federal Minimum Wage. [\(link\)](#)

Cengiz, D., 2019. Seeing Beyond the Trees: Using machine learning to estimate the impact of minimum wages on affected individuals. Retrieved from [\(link\)](#)

Cengiz, D., A. Dube, A. Lindner en B. Zipperer, 2019. The Effect of Minimum Wages On Low-Wage Jobs. *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405–1454. [\(link\)](#)

Clemens, J. en M. Wither, 2019. The minimum wage and the Great Recession: Evidence of effects on the employment and income trajectories of low-skilled workers. *Journal of Public Economics*, 170, 53–67. [\(link\)](#)

Chéron, A., J.O. Hairault en F. Langot, 2008. A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach. *Journal of Public Economics*, 92(3–4), 817–843. [\(link\)](#)

Coviello, D., E. Deserranno en N. Persico, 2019. Minimum Wage and Individual Worker Productivity: Evidence from a Large US Retailer. [\(link\)](#)

CPB, 2015, Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

CPB, 2016a. Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2. Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

CPB, 2016b. Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumloon. Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

CPB, 2016c. Lonen van bbl-leerlingen en het wettelijk minimumjeugdloon. Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

CPB, 2016d). MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

Doucoulagos, H. en T. D. Stanley, 2009. Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), 406–428. [\(link\)](#)

Dube, A., T. William Lester en M. Reich, 2016. Minimum wage shocks, employment flows, and labor market frictions. *Journal of Labor Economics*, 34(3), 663–704. [\(link\)](#)

Dube, A., 2019a. Minimum wages and the distribution of family incomes. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 268–304. [\(link\)](#)

Dube, A., 2019b. Impacts of minimum wages: review of the international evidence. Retrieved from [\(link\)](#)

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer, P. Vom Berge, D. Card en I. Sorkin, 2019. Reallocation Effects of the Minimum Wage: Evidence From Germany, (July). Retrieved from [\(link\)](#)

Egebark, J. en N. Kaunitz, 2018. Payroll taxes and youth labor demand. *Labour Economics*, 55 (October), 163–177. [\(link\)](#)

Eurofound, 2019. Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [\(link\)](#)

Falk, A., E. Fehr en C. Zehnder, 2006, Fairness Perceptions and Reservation Wages: The Behavioral Effects of Minimum Wage Laws, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 121(4): 1347-1381.

Garloff, A., 2019. Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data. *German Economic Review*, 20(3), 356–381. [\(link\)](#)

Godøy, A. en M. Reich, 2019. Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas, (106). Retrieved from [\(link\)](#)

Gopalan, R., B. H. Hamilton, A. Kalda en D. Sovich, 2018. State Minimum Wage Changes and Employment: Evidence from 2 Million Hourly Wage Workers. *SSRN Electronic Journal*, (January). [\(link\)](#)

Harasztosi, P. en A. Lindner, 2019. Who Pays for the Minimum Wage? *American Economic Review*, 109(8), 2693–2727. [\(link\)](#)

Hirsch, B. T., B.E. Kaufman en T. Zelenska, 2015. Minimum wage channels of adjustment. *Industrial Relations*, 54(2), 199–239. [\(link\)](#)

Hoff, S., van Hulst en J.M. Wildeboer Schut, 2019. Werkende en niet-werkende armen. In: Armoede in kaart: 2019. Geraadpleegd op 27 maart 2020 via [\(link\)](#).

Horton, J. J., 2017. Price Floors and Employer Preferences: Evidence from a Minimum Wage Experiment. *SSRN Electronic Journal*, 1–76. [\(link\)](#)

Jardim, E., M.C. Long, R. Plotnick, E. van Inwegen, J. Vigdor en H. Wething, 2018. Minimum Wage Increases and Individual Employment Trajectories. NBER Working Paper Series. Retrieved from [\(link\)](#)

Kabátek, J., 2020. Happy Birthday, You're Fired! Effects of an Age-Dependent Minimum Wage on Youth Employment Flows in the Netherlands. *ILR Review*, (9528). [\(link\)](#)

Kramarz, F. en T. Philippon, 2000, The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, IZA Discussion Paper 219.

Lee, D., 1999. Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage? *Quarterly Journal of Economics* 114, (3): 977-1023. [\(link\)](#)

Luca, D. L. en M. Luca, 2019. Survival of The Fittest: The Impact of The Minimum Wage On Firm Exit. NBER Working Paper Series, (25806). Retrieved from [\(link\)](#)

Manning, A., 2003. The real thin theory: Monopsony in modern labour markets. *Labour Economics*, 10(2), 105–131. [\(link\)](#)



Meer, J. en J. West, 2013. Effects of the minimum wage on employment dynamics. Retrieved from [\(link\)](#)

Monras, J., 2019. Minimum wages and spatial equilibrium: Theory and evidence. *Journal of Labor Economics*, 37(3), 853–904. [\(link\)](#)

Montialoux, C. en E. Derenoncourt, 2019. Minimum Wages and Racial Inequality. Retrieved from [\(link\)](#)

Neumark, D. en W. Wascher, 2002. Do Minimum Wages Fight Poverty?. *Economic Inquiry*, 40: 315-333. doi:10.1093/ei/40.3.315

Neumark, D. en W.L. Wascher, 2014. Revisiting the Minimum Wage Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?, *Industrial and Labor Relations Review*, ILR Review, Cornell University, ILR School, vol. 67(2.5), pages 608-648, May

Saez, E., B. Schoefer en D. Seim, 2019. Hysteresis from Employer Subsidies. CEPR Discussion Paper No. DP14052. Available at SSRN: [\(link\)](#)

Skedinger, P., 2012. Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers : Evidence from Swedish Retail \*. IFN Working Paper, (May). Retrieved from [\(link\)](#)

Sorkin, I., 2015. Are there long-run effects of the minimum wage? *Review of Economic Dynamics*, 18(2), 306–333. [\(link\)](#)

SZW, 2019. Cao-afspraken 2018. [\(link\)](#)

Teulings, C. N., 2003. The Contribution of Minimum Wages to Increasing Wage Inequality. *The Economic Journal*, 113(490), 801–833. Retrieved from [\(link\)](#)

Totty, E., 2017. the Effect of Minimum Wages on Employment: a Factor Model Approach. *Economic Inquiry*, 55(4), 1712–1737. [\(link\)](#)

Van der Werff, S., J. Zwetsloot en B. ter Weel, 2018. Verkenning Effecten Aanpassing Minimum(jeugd)loon. [\(link\)](#)

Van der Werff, S., T. Vervliet en B. ter Weel, 2019. Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de Arbeidsparticipatie. [\(link\)](#)

Wolfson, P. en D. Belman, 2019. 15 Years of Research on US Employment and the Minimum Wage. *Labour*, 33(4), 488–506. [\(link\)](#)

Zandvliet, K., E. Vleeschouwer, R. Oostenbrugge, en R. Rey, 2019. Budgettaire Effecten van verhoging van het Minimumloon. SEOR. [\(link\)](#)

Zipperer, B., 2016. Did the minimum wage or the Great Recession reduce low-wage employment? Comments on Clemens and Wither, (December). [\(link\)](#)

# Bijlage: data en methode

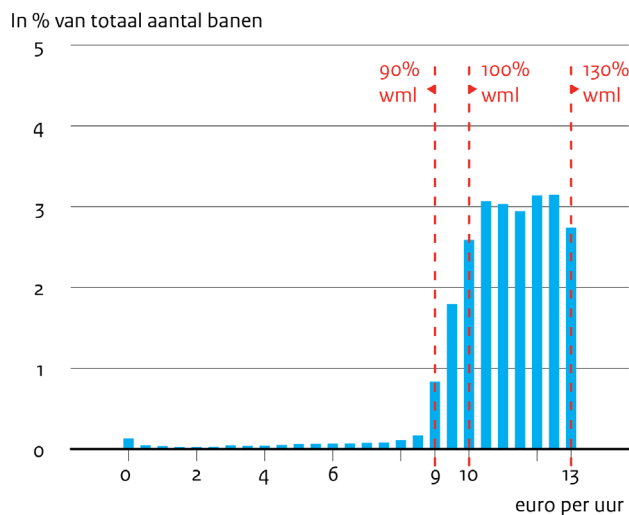
## Beschrijving microdata

Voor de berekening van de werkgelegenheidseffecten is gebruikgemaakt van het SPOLIS bestand uit het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS. Dit bestand bevat voor alle werknemers in Nederland de banen in een gegeven jaar. Het SPOLIS bestand is vervolgens gekoppeld aan de gemeentelijke basisadministratie (GBA) om de leeftijd van een werknemer te kunnen bepalen. Voor de peildatum 1 september 2019 is voor alle banen van mensen tussen de 15 en 70 jaar het uurloon berekend. Bijzondere typen banen zoals directeur grootaandeelhouders (dga's), stagiaires en werknemers die werken op basis van de Wet sociale werkvoorziening (wsw) zijn buiten de selectie gelaten. Het uurloon is berekend aan de hand van het basisloon<sup>18</sup>, dit is het brutoloon exclusief bijzondere beloningen, toeslagen en loon uit overwerk (dit maakt het basisloon een stabiel loonbegrip), en de basisuren, het aantal verloonde uren minus het aantal overwerkuren.

Uit de steekproef blijkt dat 4,5% van het aantal banen onder het minimumloon verdient. Dit kan voor een deel verklaard worden doordat sommige werknemers een normale arbeidsduur hebben van boven de 38 uur, wat er op neerkomt dat hun minimumuurloon lager is dan ons uitgangspunt. Er zijn echter ook enkele moeilijk verklaarbare gevallen met een geregistreerd uurloon dat ruim lager is dan het minimumloon. Om de banen met een hogere arbeidsduur niet uit te sluiten van de steekproef en rekening te houden met een foutmarge, zijn alle banen onder het minimumuurloon, maar boven 90% van het minimumuurloon, beschouwd als een minimumloonbaan. Alle banen onder 90% van het minimumuurloon zijn weggelaten uit de analyse. Dit betreft 1,5% van het totaal aantal banen.

Figuur 1

Verdeling uurloon microdata, op basis van 38 uur standaard werkweek



## Toelichting doorrekening werkgelegenheidseffecten

De elasticiteit die voor de berekening van de werkgelegenheidseffecten wordt gehanteerd, is de gecorrigeerde eigen loonelasticiteit (OWE), zie tabel 4.2. De elasticiteit is toegepast op de Nederlands loonverdeling en volgt

<sup>18</sup> Hierbij is uitgegaan van een normale arbeidsduur van 38 uur. Dit is iets meer dan de gemiddelde arbeidsduur in cao's van 37,3 uur, dit zou kunnen leiden tot een kleine overschatting van de werkgelegenheidseffecten.

hierbij de aanpak van het CBO (2019). De methode kan worden toegelicht met een rekenvoorbeeld: als gevolg van een gemiddelde loonsverhoging van 5% en uitgaande van een eigen loonelasticiteit van 0,2, zou dat betekenen dat van de 100 banen waarvoor deze bindend is, de werkgelegenheid met één baan daalt ( $0,05 * 0,2 * 100$ )<sup>19</sup>. Het voordeel van de methode is dat deze in detail rekening houdt met de Nederlandse loonverdeling en de 'bite'. De methode houdt er rekening mee dat de kans dat iemand zijn baan verliest verschilt per persoon, afhankelijk van hoe groot de individuele loonsverhoging is als gevolg van de minimumloonsverhoging. De werkgelegenheidseffecten zijn niet-lineair. Dit komt gedeeltelijk doordat bij een grotere minimumloonsverhoging een grotere elasticiteit wordt gehanteerd, maar ook omdat het aantal personen waarvoor de loonsverhoging bindend is, toeneemt bij een grotere minimumloonsverhoging. Bij de berekening van de werkgelegenheidseffecten is geen rekening gehouden met mutaties in werkgelegenheid als gevolg van overloopeffecten. Het werkgelegenheidseffect als gevolg van overloopeffecten is ambigu. Het is waarschijnlijk dat ook lonen vlak boven het nieuwe wettelijk minimumloon meestijgen, bijvoorbeeld om loondifferentiatie te behouden tussen functies. Deze hogere loonkosten zouden vervolgens kunnen leiden tot extra baanverlies. Het besluit van de werkgever om ook lonen boven het nieuwe wettelijk minimumloon mee te verhogen, is echter niet bindend. Daarnaast is het mogelijk dat door substitutie-effecten de vraag naar meer productieve (en hoger betaalde) werknemers juist toeneemt. Een imperfectie van de gebruikte methode is dat wordt uitgegaan van een gemiddelde elasticiteit, bepaald op basis van de literatuur (zie Hoofdstuk 3). Er is dus geen onderscheid tussen werknemers voor wie de loonsverhoging bindend is en werknemers met een loonstijging als gevolg van overloopeffecten. Hierdoor is het in de toepassing op de Nederlandse data niet goed mogelijk om tussen deze groepen te differentiëren.

### Toelichting doorrekening budgettaire effecten

De ex-ante budgettaire effecten zijn grotendeels doorgerekend met behulp van Mimosi (CPB, 2016d). De budgettaire effecten zijn berekend op basis van structureel beleid, de demografie in 2025, en uitgedrukt in prijzen 2021. Aanvullend zijn de effecten bepaald van een minimumloonsverhoging op de huidige LIV-regeling en op de personele kosten van werkgevers. De loonkostenstijging als gevolg van de wml-verhoging is berekend aan de hand van de microdataset, zoals hierboven beschreven. De budgettaire effecten zijn voor Nederland onder meer ook bekeken door Zandvliet et al. (2019). Wezenlijk methodologische verschillen met deze update van Kansrijk arbeidsmarktbeleid zijn dat Zandvliet et al. (2019) uitgaat van een oudere uitkeringsgrondslag en beleid en deze studie ook de indirecte inderdieneffecten beschouwt.

<sup>19</sup> In de werkelijke berekening gebeurt dit op basis van de loonverdeling en niet de gemiddelde loonstijging. De loonstijging verschilt per persoon, de werkgelegenheidsverandering is daarom berekend als:

$$\Delta \text{Werkgelegenheid} = \sum_{i=1}^n \frac{(W_i^{\text{nieuw}} - W_i^{\text{oud}})}{W_i^{\text{oud}}} * \varepsilon$$