



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 21 december 2012

Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren

*Uitgevoerd op verzoek van
het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van SZW

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Datum: 21 december 2012

Betreft: Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren

Contactpersoon
Daniel van Vuuren
Nicole Bosch

1 Inleiding

Het ministerie van SZW heeft het CPB verzocht om “zijn visie te geven op de werking van de arbeidsmarkt voor jongeren in relatie tot het wettelijk minimumjeugdloon.” Het wettelijk minimumjeugdloon (wmjl), dat geldt voor jongeren onder de 23 jaar, is in Nederland lager dan voor minder jonge werknemers. Wat zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid?

Zowel het wmjl als de jeugdwerkloosheid is in Nederland naar internationale maatstaven laag. Het wmjl bedraagt in 2013 441 euro bruto per maand voor 15-jarigen, oplopend naar 1249 euro voor 22-jarigen. Het Nederlandse wmjl is naar internationale maatstaven laag in verhouding tot zowel het mediane loon als het Wettelijk minimumloon voor werknemers van 23 jaar en ouder (wml; 1469 euro). Het wml is juist relatief hoog en daardoor voor een deel van de werknemers bindend. De Nederlandse prestaties voor de arbeidsmarkt voor jongeren zijn internationaal gezien uitstekend. De jeugdwerkloosheid is laag en dat geldt ook voor de verhouding van de jeugdwerkloosheid tot de totale werkloosheid.

Uit de economische literatuur is bekend dat het minimumloon een effectief – en waarschijnlijk ook vrij efficiënt – herverdelingsinstrument is.¹ Het verkleint de loonongelijkheid, terwijl de kosten in termen van minder werkgelegenheid kunnen meevallen. Als de arbeidsmarkt niet competitief is *en* het uitgangsniveau van het minimumloon laag is, dan heeft een beperkte verhoging van het minimumloon geen grote nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid. Als echter de arbeidsmarkt competitief is *of* als het uitgangsniveau van het minimumloon hoog is,

¹ Zie bijvoorbeeld Lee (1999), Teulings (2000, 2003), Lee en Saez (2012), Dickens et al. (2012).

dan daalt de werkgelegenheid bij een hoger minimumloon. Een grote verhoging van het minimumloon heeft negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

Een lager minimumloon voor jongeren is te rechtvaardigen doordat de werkgelegenheid voor jongeren relatief gevoelig is voor het minimumloon. Een tweede rechtvaardiging is dat de kansen toenemen voor laagproductieve jongeren om ervaring op te bouwen en zo hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Een derde rechtvaardiging is dat jongeren zo worden aangemoedigd om een opleiding te voltooien. Een laag arbeidsloon maakt scholing immers relatief aantrekkelijk.

Bij een hoger minimumloon voor jongeren stijgen de sociale zekerheidsuitgaven. De Wajonguitkering voor mensen tot 23 jaar is gebaseerd op het wml. Als het wml stijgt, dan stijgen de Wajonguitgaven daarom mee. Een hoger minimumloon leidt bovendien tot meer kosten voor een loonaanvullingsregeling² – zoals voorgesteld in de Participatiewet. Hoe hoger immers het minimumloon, hoe meer mensen gebruik kunnen maken van de loonaanvullingsregeling en hoe duurder deze regeling.

Een veelgehoord argument voor verhoging van het wml is dat het huidige lage wml ertoe leidt dat goedkope jongeren (laagproductieve) ouderen van de arbeidsmarkt verdringen. Bij verdringing worden voor 23-plussers minder gunstige arbeidsmarktuitskomsten verwacht dan voor 22-minners. In termen van werkloosheid en arbeidsparticipatie wijst daar echter niets op. De cijfers kunnen weliswaar geen definitief uitsluitsel geven over de vraag of er sprake is van verdringing, maar geven wel aan dat het moeilijk is om objectieve cijfers te presenteren die verdringing aantonen.

Is verhoging van het wml wenselijk? Per saldo alleen als inkomensherverdeling van doorslaggevend belang is. De huidige prestaties van de Nederlandse arbeidsmarkt voor jongeren steken zeer gunstig af bij andere landen. Verhoging van het wml draagt het risico in zich dat deze gunstige positie wordt opgegeven. De werkgelegenheidseffecten kunnen bij een geringe verhoging van het wml weliswaar beperkt blijven, maar bij een forse verhoging – bijvoorbeeld bij afschaffing van het wml – zal de werkgelegenheid voor jongeren waarschijnlijk dalen. Afschaffing van het wml betekent immers dat jongeren onder het wml zouden vallen en dat is naar internationale maatstaven hoog te noemen.

In paragraaf 2 gaan we kort in op het Nederlandse wml en vergelijken dit met de minimumjeugdlonen in andere landen. Vervolgens vergelijken we de uitkomsten voor de Nederlandse arbeidsmarkt voor jongeren met de uitkomsten in andere landen. In paragraaf 3 bespreken we de belangrijkste bevindingen uit de economische literatuur.

² De loonaanvullingsregeling heeft als doel de overbrugging van het 'productiviteitsgat' tussen de productiviteit van de werknemer en het minimumloon. Door de regeling worden werknemers feitelijk onder het minimumloon te werk gesteld.

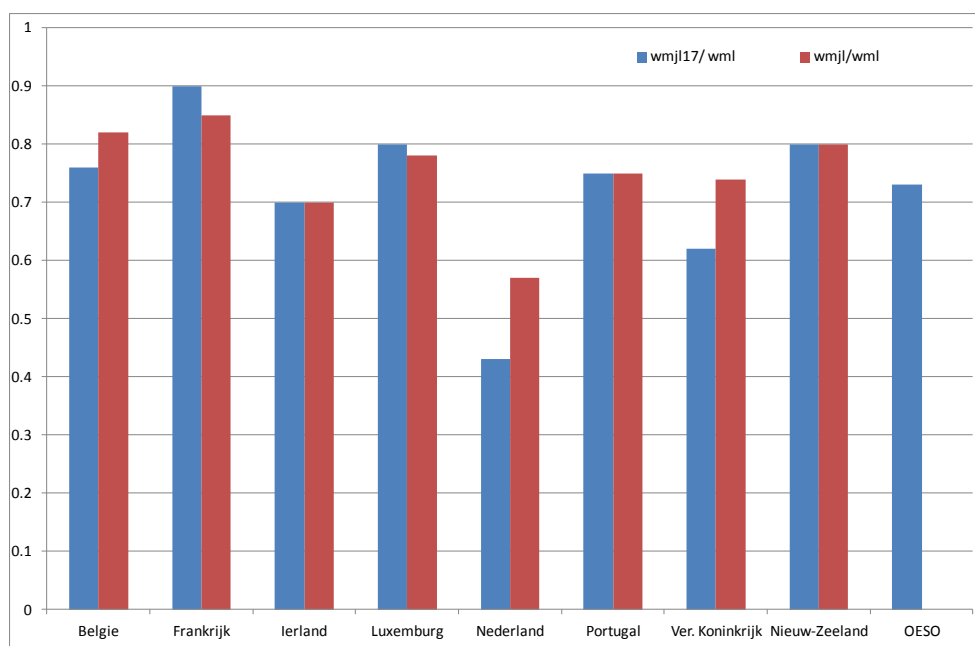
2 Wettelijk minimumjeugdloon en arbeidsmarktprestaties

2.1 De institutie

Het Wettelijk minimumloon (wml), dat geldt voor werknemers van 23 jaar en ouder, bedraagt in 2013 1469 euro bruto per maand. Het Wettelijk minimumjeugdloon (wmjl) bedraagt 441 euro voor 15-jarigen, oplopend naar 1249 euro voor 22-jarigen. Het Nederlandse wmjl is naar internationale maatstaven laag in verhouding tot zowel het wml als het mediane loon. Het Nederlandse wml is juist relatief hoog. Zou het wmjl worden afgeschaft, dan zouden de Nederlandse minimumjeugdlonen naar internationale maatstaven hoog zijn.

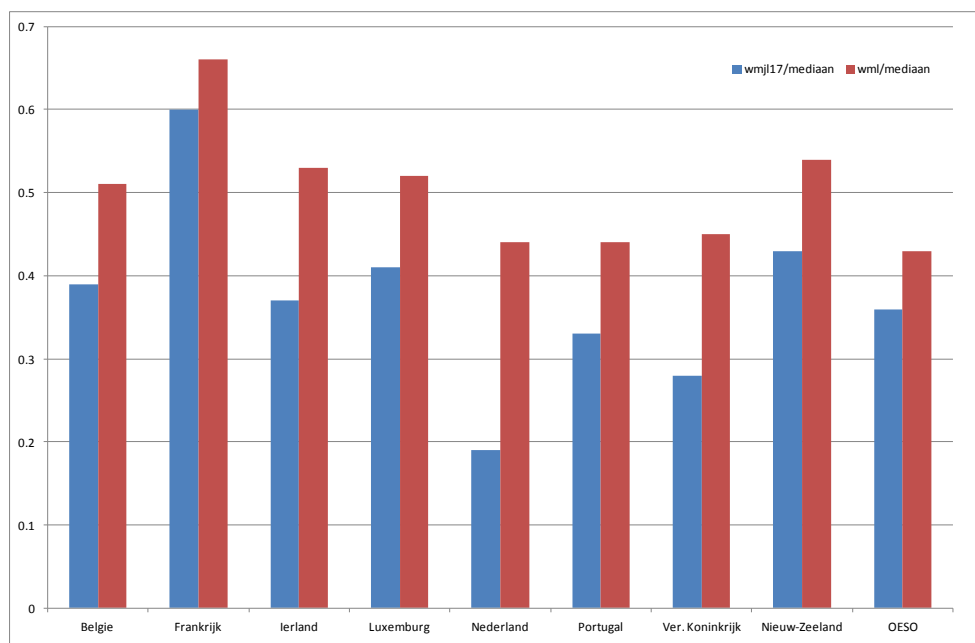
Het Nederlandse wmjl staat in een betrekkelijk lage verhouding tot het wml. In de meeste landen ligt deze verhouding rond de 70 à 80%, terwijl die in Nederland onder de 60% ligt (Figuur 1). Het Nederlandse wmjl is ook laag in vergelijking met het mediane loon. In de meeste landen ligt deze verhouding rond de 30 à 40%, terwijl die in Nederland ongeveer 20% bedraagt (Figuur 2). Een belangrijke kanttekening is dat het wmjl in Nederland niet altijd bindend is, dat wil zeggen de minimum cao-lonen boven het wmjl kunnen liggen (Tabel 2).

Figuur 1 Verhouding minimumjeugdloon ten opzichte van minimumloon in Nederland relatief laag (bron: OESO, 2008)



Het wettelijk minimumloon en het gereduceerde minimumloon op 17-jarige leeftijd worden respectievelijk genoteerd als 'wml' en 'wmjl17'. Het gemiddelde wettelijk minimumjeugdloon (ongewogen, over alle leeftijden waarvoor dit geldt) wordt genoteerd als 'wmjl'; zie ook tabel 3.2 in OESO (2008).

Figuur 2 Verhouding minimumjeugdloon en mediaan loon laag, verhouding minimumloon en mediaan loon gelijk aan OESO-gemiddelde

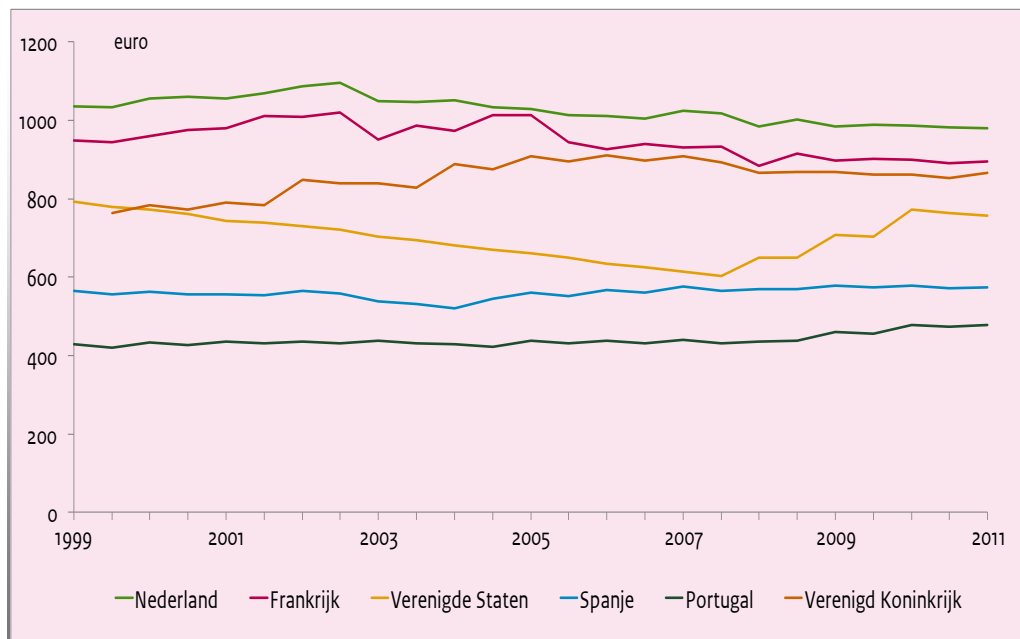


Tabel 2 Laagste jeugdlonen (17 jarigen) in een aantal cao's waaronder veel jongeren vallen, als % van het wmjl

Metaalnijverheid	100
Motorvoertuigen en tweewielerbedrijven	100
Mode- en Sportdetailhandel	100
TNT Post BV. Postbezorgers	100
Horeca- en aanverwant bedrijf	100
Corus staal	193
Afbouw	184
Hoveniersbedrijf	172
Dierhouderij	168
Timmerfabrieken	162
Bron: laagste lonen bestand 2010, SZW	

Het absolute niveau (in euro's) van het Nederlandse wml is internationaal gezien hoog. De OESO constateerde dat Nederland tot de top-3 van OESO-landen behoort voor wat betreft bruto loon en arbeidskosten op minimumloonniveau (Immervoll, 2007). Hetzelfde geldt voor het netto minimumloon gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit. In landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is het wml 10% lager dan in Nederlands en in Portugal zelfs de helft (Figuur 3).

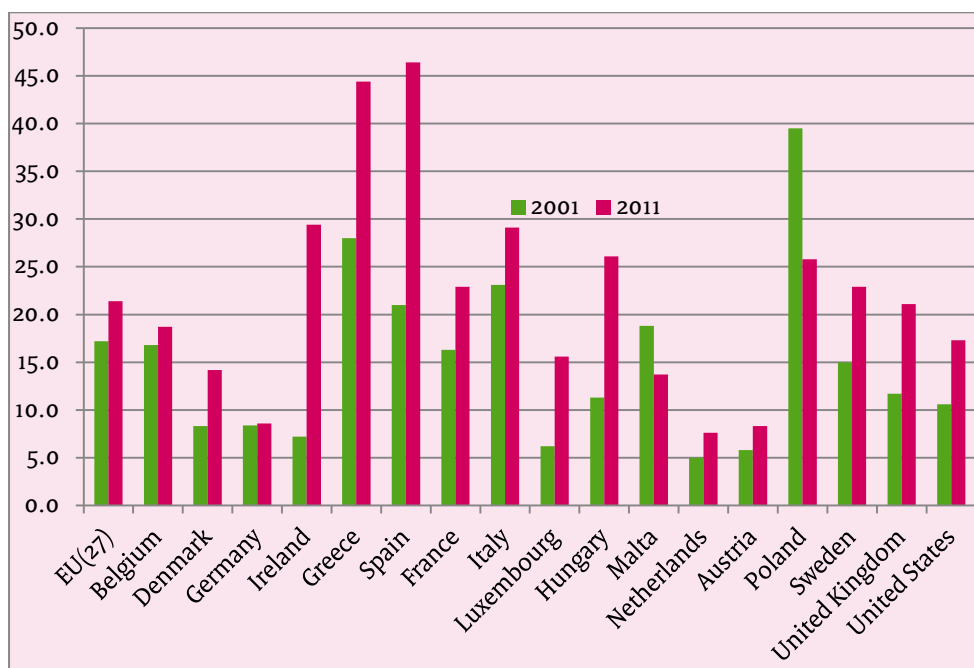
Figuur 3 Minimumloon voor volwassenen in Nederland relatief hoog (bron: Eurostat)



2.2 De uitkomsten

Internationaal gezien zijn de Nederlandse prestaties voor de arbeidsmarkt voor jongeren zeer goed te noemen. De jeugdwerkloosheid (onder 15 t/m 24-jarigen, als percentage van de beroepsbevolking in die leeftijdsgroep) behoort tot de laagste van de OESO-landen (Figuur 4). In een vergelijking met andere Europese landen, de VS en Japan scoort Nederland de laagste jeugdwerkloosheid (Tabel 3). In Nederland ligt deze nog onder de 8%, terwijl Duitsland, Frankrijk en de VS jeugdwerkloosheidscijfers van respectievelijk 9, 23 en 17% laten zien. Ook wanneer de jeugdwerkloosheid wordt afgezet tegen de totale werkloosheid, scoort Nederland gunstig. Alleen Duitsland heeft een relatief lagere jeugdwerkloosheid. In Nederland is de jeugdwerkloosheid 70% hoger dan de totale werkloosheid, terwijl dit in de drie andere landen gelijk is aan respectievelijk 50, 140 en 90%. De Nederlandse arbeidsmarkt voor jongeren wordt gezien als een van de beste van de OESO-landen (OESO, 2008). De OESO (2012) concludeert: "A key behind the successful labour-market performance is the early labour-market debut for many young people, facilitating later transition into full time position and permanent contracts."

Figuur 4 Jeugdwerkloosheid in Nederland relatief laag, 2001 en 2011



Tabel 3 Nederlandse jeugdwerkloosheid zowel laag ten opzichte van andere landen als ten opzichte van totale werkloosheid, 2011 (bron: The Fact Club (2012) o.b.v. cijfers Eurostat)

	Jeugdwerkloosheid (1)	Werkloosheid totaal (2)	Verhouding (3) = (1) / (2)
België	18,7	7,2	2,6
Denemarken	14,2	7,6	1,9
Duitsland	8,6	5,9	1,5
Ierland	29,4	14,4	2,0
Griekenland	44,4	17,7	2,5
Spanje	46,4	21,7	2,1
Frankrijk	22,9	9,6	2,4
Italië	29,1	8,4	3,5
Nederland	7,6	4,4	1,7
Oostenrijk	8,3	4,2	2,0
Portugal	30,1	12,9	2,3
Verenigd Koninkrijk	21,1	8,0	2,6
EU	21,4	9,7	2,2
VS	17,3	8,9	1,9
Japan	8,2	4,6	1,8

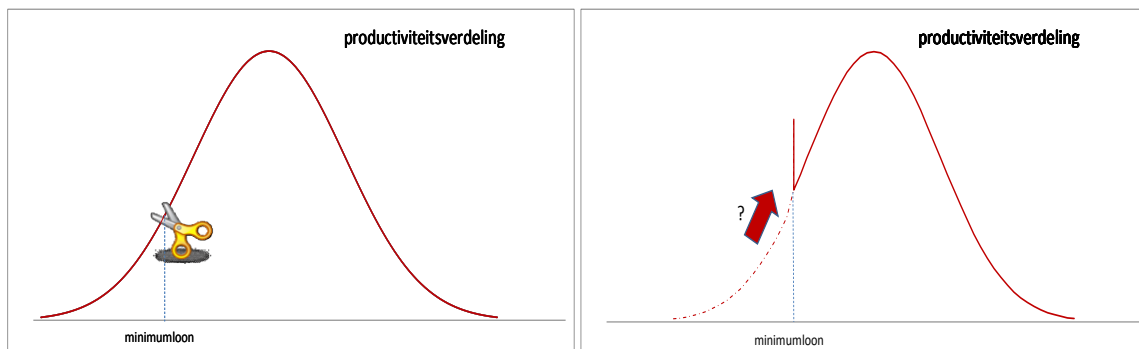
3 Werkgelegenheidseffecten minimumloon

Deze paragraaf bespreekt in vogelvlucht de theoretische en empirische inzichten uit de economische literatuur die kijkt naar de werkgelegenheidseffecten van (een verhoging van) het minimumloon. Volgens de economische theorie kan het werkgelegenheidseffect van een verhoging van het minimumloon zowel negatief als positief zijn. Als de arbeidsmarkt niet competitief is *en* het uitgangsniveau van het minimumloon laag, dan heeft een beperkte verhoging van het minimumloon waarschijnlijk geen grote nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid. Als de arbeidsmarkt competitief is *of* als het uitgangsniveau van het minimumloon hoog is, dan daalt de werkgelegenheid bij een hoger minimumloon. Een grote verhoging van het minimumloon – zoals afschaffing van het verlaagde minimumloon voor jongeren (wmjl) – heeft waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

3.1 Competitieve arbeidsmarkt?

In een competitieve arbeidsmarkt leidt een hoger minimumloon tot minder werkgelegenheid. Het uitsluiten van de laagste lonen maakt het voor werkgevers onaantrekkelijk om laagproductieven in dienst te nemen. De loonkosten zijn dan voor de minst productieve werknemers immers hoger dan hun productiviteit. Daardoor stijgt de werkloosheid onder laagproductieven. Bovendien kan een hoger minimumloon het (actieve) arbeidsaanbod van laagproductieven stimuleren, wat de werkloosheid verder opstuwt. Wanneer laagproductieven – bijvoorbeeld via scholing – hun productiviteit weten te verhogen tot op het minimumloon dan kunnen zij toch een plek op de arbeidsmarkt veroveren (Figuur 5). Empirische studies suggereren dat de arbeidsmarkt voor laagproductieve werknemers niet-competitief is.

Figuur 5 Minimumloon en werkgelegenheid



Als veel mensen ongeveer het minimumloon verdienen en het arbeidsaanbod niet sterk reageert op lonen, dan kan het negatieve werkgelegenheidseffect van een verhoging van het minimumloon beperkt blijven door 'spillover effecten'. Het wegvallen van de minst productieve werknemers (als in Figuur 5) kan gunstig uitpakken voor de productiviteit van productievere werknemers. Het loon van productievere werknemers stijgt daardoor. Een hoger minimumloon leidt dan tot een hoger loon voor degenen net daarboven en hetzelfde geldt weer voor degenen daarboven en weer daarboven. Door dit spillovereffect bereiken sommigen een hogere productiviteit. De werkgelegenheid neemt toe doordat de vraag naar de productievere werknemers navenant toeneemt (Dickens et al., 1998; Lee, 1999; Teulings, 2000; Teulings,

2003). Voor het Verenigd Koninkrijk concluderen Dickens et al. dat studies die geen rekening houden met spillovereffecten een te negatieve inschatting van het werkgelegenheidseffect geven. Per saldo vindt Teulings voor de VS een negatief werkgelegenheidseffect.

In theorie kan verhoging van het minimumloon de werkgelegenheid *bevorderen* wanneer sprake is van een niet-competitieve arbeidsmarkt met een laag minimumloon. Als werkgevers eenzijdig de lonen kunnen vaststellen (een zgn. monopsonistische arbeidsmarkt), dan leidt dit tot lagere lonen en minder werkgelegenheid dan in een competitieve arbeidsmarkt. Het instellen van een minimumloon verhoogt in dat geval niet alleen de lonen maar ook de werkgelegenheid, omdat meer mensen zich gaan aanbieden op de arbeidsmarkt (Card en Krueger, 1995). In een niet-competitieve arbeidsmarkt met een laag minimumloon kan een verhoging van het minimumloon dus meer werkgelegenheid genereren. De theorie heeft in de jaren negentig de nodige aandacht gekregen in de economische literatuur en vindt enige empirische ondersteuning. Als echter het minimumloon in de uitgangssituatie hoog is, dan leidt verhoging ook in een niet-competitieve arbeidsmarkt tot minder werkgelegenheid.

3.2 Empirie

De empirische literatuur laat een gemengd beeld zien. Een synthese op basis van de beschikbare empirische studies is dat een verhoging van het minimumloon bij een laag uitgangsniveau geen grote werkgelegenheidseffecten tot gevolg heeft, maar dat een hoog minimumloon slecht is voor de werkgelegenheid. Enerzijds concluderen Dickens et al. (2012) op basis van de literatuur dat het effect van het minimumloon op de werkgelegenheid in de VS en het VK klein is. Dit zijn allebei landen met een betrekkelijk laag minimumloon (voor het VK zie Figuur 2 en 3).³ Anderzijds vindt een meerderheid van de empirische studies een negatief werkgelegenheidseffect van een hoger minimumloon (Neumark en Wascher, 2006). Uit hun meta-analyse blijkt dat 2/3 van de 102 “moderne studies” en 80% van de 33 “meest betrouwbare studies” een negatief werkgelegenheidseffect concludeert. In de analyse zijn zowel studies meegenomen die uitgaan van een competitieve arbeidsmarkt, als studies die uitgaan van een monopsonistische arbeidsmarkt. De onderzoeksaanpak van de meer dan honderd studies sinds de jaren negentig verschilt sterk, bijvoorbeeld in de onderzochte tijdsperiode, het soort data dat gebruikt wordt en het moment waarop het werkgelegenheidseffect gemeten wordt (na 1 jaar of later).⁴ Studies die kijken naar de laagst opgeleide groepen vinden relatief sterk negatieve werkgelegenheidseffecten.

Het Nederlandse Wettelijk minimumloon (wml) is voor een deel van de werknemers bindend. De gevolgen van het wml voor de Nederlandse werkgelegenheid lijken beperkt, maar tegelijk kan niet worden uitgesloten dat een verdere verhoging ten koste zou gaan van de werkgelegenheid. Als veel mensen een loon verdienen op of rond het wml, dan leidt een

³ Recente ervaringen in het VK laten zien dat de introductie van een minimumloon niet leidde tot substantieel negatieve werkgelegenheidseffecten (Manning, 2012).

⁴ Cruciaal is de identificatie van het minimumlooneffect. Sommige onderzoeken leggen een specifieke structuur op aan de loonverdeling (Meyer en Wise, 1982, Dickens, et al., 1998, Teulings, 2000) en andere vergelijken de werkgelegenheidseffecten voor groepen die meer of minder worden geraakt door een aanpassing van het wml. Deze laatste aanpak is gevolgd door Abowd et al. (1999, 2000a, 2000b) voor de VS en Frankrijk en Hyslop en Stillman (2007) voor Nieuw-Zeeland.

verhoging waarschijnlijk tot minder werkgelegenheid. Het aantal mensen met een loon op of vlakbij het minimumloon wordt wel de 'bite' genoemd. Hoe hoger het minimumloon, hoe groter het aantal mensen met een productiviteit beneden het minimumloon en hoe groter de bite. De bite is voor Nederland berekend door het aandeel banen rond het wml te delen op het totale aantal banen (Tabel 4). Gecorrigeerd voor deeltijdwerk is dit aandeel ongeveer 5%.⁵ Het wml heeft in Nederland dus een niet-verwaarloosbare bite. Dit suggereert dat een verhoging van het wml de werkgelegenheid nadelig kan beïnvloeden.

Tabel 4 Een op de twintig banen op of rond het minimumloon, 2012 (bron: CBS)

	2009	2010
Banen met maximaal minimumloon (in dzd)	478	496
Totaal banen (in dzd)	7819	7773
Aandeel	6.1	6.4
Aandeel (gecorrigeerd voor deeltijdwerk)	4.6	5.0

4 Gevolgen minimumjeugdloon

4.1 Waarom een lager minimumloon voor jongeren?

Laagproductiviteit is meer relevant voor jongeren, omdat zij per definitie onervaren zijn en vaak hun opleiding nog niet hebben afgemaakt. De versturende werking van het minimumloon voor de werkgelegenheid kan voor jongeren daardoor relatief groot zijn. Een verlaagd minimumloon voor jongeren kan optimaal zijn, omdat het enerzijds laagproductieve jongeren in staat stelt om de arbeidsmarkt te betreden en anderzijds jongeren aanmoedigt om een opleiding te voltooien (OESO, 2008). Een laag arbeidsloon maakt scholing immers relatief aantrekkelijk.⁶

In de empirische literatuur wordt gevonden dat het minimumloon voor jongeren een relatief sterk negatief werkgelegenheidseffect sorteert (Dolado et al., 1996; Hyslop en Stillman, 2007). Uit een vergelijkende analyse onder 17 OESO-landen blijkt dat een hoger minimumloon nadelig is voor de werkgelegenheid voor jongeren (Neumark en Wascher, 2004). Dolado et al. (1996) concluderen: "As the employment effects of minimum wages on the youth labor market seem to be worse, there is a strong case for having a lower minimum wage for young workers."

Een verhoging van het minimumjeugdloon in Nieuw-Zeeland leidde tot relatief minder werkgelegenheid voor jongeren tot 20 jaar. Ook leidde het tot meer inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid en een lagere opleidingsgraad (Hyslop en Stillman, 2007). In Nieuw-Zeeland werd in 2001 de leeftijd waarop het volwassen minimumloon inging, verlaagd van 20 jaar naar 18 jaar. Bovendien werd het minimumjeugdloon verhoogd van 60% naar 80% van het

⁵ In het Verenigd Koninkrijk is het aandeel mensen op of onder het wml ook ongeveer 5% (Manning, 2012). Cijfers voor andere landen zijn niet beschikbaar of gedateerd.

⁶ Daartegenover staat weer dat het minimumloon een effectief instrument is voor herverdeling en dat geldt evenzeer voor jongeren. Bij de vaststelling van de optimale 'discount' van het minimumloon voor jongeren ten opzichte van het reguliere minimumloon moeten de genoemde rechtvaardigingsgronden daarom worden afgewogen tegen de herverdelende werking van het minimumloon.

volwassen minimumloon. In het onderzoek worden de arbeidsmarkttuitkomsten van de jongeren waarvoor het loon steeg vergeleken met die van de groep jongvolwassenen waarvoor het loon gelijk bleef (20-25-jarigen). Twee jaar na de hervorming werd een stijging van de werkloosheid gevonden doordat de toename van de arbeidsvraag achterbleef bij de toename van het arbeidsaanbod. Direct na de hervorming werd echter nog geen werkgelegenheidseffect gevonden.

Voor Nederland is geen empirisch bewijs voorhanden over de gevolgen van het minimumjeugdloon voor de werkgelegenheid van jongeren. Een causaal verband tussen enerzijds het relatief lage minimumjeugdloon in Nederland (Figuur 1 en 2) en anderzijds de relatief lage jeugdwerkloosheid (Tabel 3) ligt echter voor de hand. Een kleine verhoging van het wml kan weliswaar slechts beperkte werkgelegenheidseffecten hebben (paragraaf 3), maar het is onwaarschijnlijk dat het relatief grote verschil tussen wml en wml geen gevolgen heeft voor de werkgelegenheid van de Nederlandse jongeren.

4.2 Verdringing?

Een veelgehoord argument voor verhoging van het wml is 'het tegengaan van verdringing'. Door het lagere wml zouden jongeren (laagproductieve) ouderen op de arbeidsmarkt verdringen. Een verhoging van het wml maakt 23-plussers relatief aantrekkelijker voor werkgevers. In de beschikbare statistieken kan echter geen ondersteuning voor deze theorie worden gevonden.

Jongeren van 16 tot 23 jaar hebben betrekkelijk vaak een deeltijdbaan naast hun studie. Binnen bedrijven is vaak zichtbaar (geweest) dat dergelijke deeltijdbanen ten koste gaan van voltijdbanen.⁷ Is dit erg? Deeltijd- en voltijdbanen zijn in de praktijk vaak verschillend. Kleine deeltijdbanen zijn vaak flexibele banen die in de avonduren of in het weekend worden uitgevoerd en zich daarom minder lenen voor een voltijdse werkweek. De creatie van een deeltijdbaan voor jongeren hoeft daarom niet per se ten koste te gaan van een voltijdbaan van een 23-plusser. Binnen een bedrijf kan dit wel zo zijn, maar daarmee hoeft het niet voor de economie als geheel te gelden. De 23-plusser kan bij een ander bedrijf een andersoortige baan vinden. De gedachte dat de hoeveelheid arbeidsplaatsen van tevoren vast staat – waardoor een vervallen arbeidsplaats van een jongere deeltijdwerker automatisch zou worden opgevuld door een oudere voltijdwerker – wordt ook wel de “lump of labour fallacy” genoemd. De hoeveelheid arbeid is echter geen vast gegeven. Als een arbeidsplaats van een jongere vervalt, dan is niet gezegd dat precies dezelfde arbeidsplaats door een 23-plusser wordt vervuld.⁸

Arbeidsmarkttuitkomsten van jongeren onder de 23 jaar versus 23-plussers bevatten geen aanwijzingen dat sprake is van verdringing. Bij verdringing worden voor 23-plussers minder

⁷ Zo heeft de vakbeweging er meermalen op gewezen dat sprake is van “leeftijdscriminatie” bij vakkenvullers, omdat de oudere – en dus duurder – vakkenvullers vaak hun baan verliezen ten gunste van jongeren.

⁸ Een bekend voorbeeld (van het omgekeerde) is de vut, die wel van (grote negatieve) invloed is geweest op de participatie van ouderen, maar geen noemenswaardige effecten heeft gehad voor de werkgelegenheid van jongeren (Barr en Diamond, 2009; Gruber en Wise, 2010).

gunstige arbeidsmarkttuitkomsten verwacht dan voor 22-minners. De werkloosheid voor 16-19-jarigen (11,1%) en 20-24-jarigen (6,9%) is echter hoger dan voor 25-29-jarigen (4,4%) in 2010. Ook de bruto participatiecijfers voor 25-29-jarigen zijn met 90% zeer hoog, tegen 64% voor 16-19-jarigen. Dergelijke cijfers kunnen weliswaar geen definitief uitsluitsel geven over de vraag of er sprake is van verdringing, maar geven wel aan dat het moeilijk is om objectieve cijfers te presenteren die voor de arbeidsmarkt als geheel verdringing aantonen.

5 Sociale Zekerheid

Het probleem van de ‘onderkant van de arbeidsmarkt’ behelst de overbrugging van het gat tussen de productiviteit van laagproductieven en het minimumloon. Dit wordt weergegeven in de rechtergrafiek in Figuur 5. De overbrugging kan tot stand worden gebracht door scholing, maar ook door een ‘loonaanvullingsregeling’ of sociale werkplaatsen. Een loonaanvullingsregeling sluit het gat tussen het minimumloon en het hoogste loon dat een werkgever over heeft voor laagproductieve arbeid (Commissie de Vries, 2009). Daardoor kan werkgelegenheid tot stand komen voor mensen met een productiviteit onder het minimumloon. Een dergelijke loonaanvullingsregeling maakt deel uit van de nieuwe Participatiewet in het Regeerakkoord van 2012.

Verhoging van het wml impliceert meer kosten voor de sociale zekerheid. Een loonaanvullingsregeling wordt immers kostbaarder, niet alleen vanwege het grotere productiviteitsgat maar ook omdat meer mensen in aanmerking komen voor de regeling. Tot slot moet bedacht worden dat een loonaanvullingsregeling de herverdelende werking van het minimumloon ondergraaft. Laagproductieven worden meer toegelaten op de arbeidsmarkt en dit gaat ten koste van degenen met een iets hogere productiviteit (zie de alinea over spillover effecten in paragraaf 3.1). Gegeven dat een loonaanvullingsregeling wordt ingevoerd is het daarom de vraag of het überhaupt zinvol is om het wml te verhogen, aangezien het in termen van inkomensherverdeling weinig meer oplevert.

De kosten voor sociale zekerheid stijgen bovendien doordat de Wajonguitkering voor mensen tot 23 jaar gebaseerd is op het wml. Als het wml stijgt, dan stijgen daarom de sociale zekerheidsuitgaven mee voor Wajongers tot 23 jaar. De stijging van de Wajonguitgaven kan substantieel zijn, omdat ongeveer tweederde van de instroom in de Wajong plaatsvindt voor de leeftijd van 23 jaar.

Referenties

Abowd, J., F. Kramarz, and D. Margolis, 1999, Minimum Wages and Employment in France and the United States, NBER Working Paper 6996, National Bureau of Economic Research.

Abowd, J., F. Kramarz, T. Lemieux, and D. Margolis. 2000a. “Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States.” In D. Blanchflower and R. Freeman, eds. *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, pp. 427-72. Chicago: University of Chicago Press.

Abowd, J., F. Kramarz, D. Margolis, and T. Phillipon. 2000b, The Tail of Two Countries: Minimum Wages and Employment in France and the United States, IZA Discussion Paper 203, Institute for the Study of Labor (IZA).

Barr, N. and P. Diamond, 2009, Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions, *International Social Security Review*, 62, 5-29.

Card, D. en A. Krueger, 1995, *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Commissie de Vries, 2009, Fundamentele herbezuiging Wsw.

Dickens, R., Machin, S. en A. Manning, 1998, Estimating the effect of minimum wages on employment from the distribution of wages: A critical view, *Labour Economics*, Vol. 5, pp. 109-134.

Dickens, R., A. Manning en T. Butcher, 2012, Minimum wages and wage inequality: Some theory and an application to the UK, Economics Department Working Paper Series, No. 45-2012, University of Sussex.

Dolado, J., Kramarz, F., Machin, S., Manning, A., Margolis, D. en C. Teulings, 1996, The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, *Economic Policy*, 11(23), 317-372.

Gruber, J. and D. Wise, 2010, *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, University of Chicago Press.

Hyslop, D. en S. Stillman, 2007, Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand, *Labour Economics*, 14, pp. 201-230

Immervoll, H., 2007, Minimum Wage, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment", OECD Social, Employment and Migration Working Paper 39, Parijs.

Lee, D., 1999, Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising Dispersion or falling Minimum Wage? *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, pp. 977-1023.

Lee, D. en E. Saez, 2012, Optimal minimum wage policy in competitive labor markets, *Journal of Public Economics*, Vol. 96, pp. 739-749.

Manning, A., 2012, Minimum wage: Maximum Impact, Resolution Foundation, April 2012.

Neumark, D. en W. Wascher, 2006, Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, NBER Working Paper 12663.

Neumark, D. en W. Wascher, 2004, Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis, *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 2.

OESO, 2008, Jobs for Youth.

OESO, 2012, Economic Survey of the Netherlands (forthcoming).

The Fact Club, 2012, *Jeugdwerkloosheid*, rapportage t.b.v. het NGSZ Symposium 'Jeugdwerkloosheid: harde realiteit of veelbesproken fabel?', 13 december, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Teulings, C., E. Vogels en L. Van Dieten, 1998, *Minimumloon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling*, Sdu, Den Haag.

Teulings, C., 2000, Aggregation Bias in Elasticity of Substitution and het Minimum Wage Paradox, *International Economic Review*, Vol. 41, pp. 359-398.

Teulings, C., 2003, The contribution of minimum wages to increasing wage inequality, *Economic Journal*, Vol. 113, pp. 801-833.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

December 2012