



Verkenning wettelijk minimumjeugdloon

Datum	25-03-2025
Status	Definitief

Colofon

Projectnaam	Verkenning wettelijk minimumjeugdloon
Bijlage(n)	Blauw Research – Rapportage Jongeren en minimumjeugdloon

Inhoud

Samenvatting—5

1 Aanleiding en doel verkenning—8

- 1.1 Aanleiding verkenning—8
- 1.2 Doel verkenning—8

2 Het minimumjeugdloon op hoofdlijnen—9

- 2.1 De totstandkoming van het wettelijk minimumjeugdloon—9
 - 2.1.1 Invoering en wijzigingen van het minimumjeugdloon—9
 - 2.1.1.1 Een variatie op het minimumjeugdloon voor de beroepsbegeleidende leerweg—10
 - 2.1.2 Doel van het minimumjeugdloon: aanvaardbare tegenprestatie—10
- 2.2 Opbouw en hoogte van het minimumjeugdloon—13
- 2.3 Juridisch kader—17
 - 2.3.1 Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid—17
 - 2.3.2 Europees Sociaal Handvest—17
 - 2.3.3 EU-richtlijn toereikende minimumlonen—18

3 Voor wie geldt het minimumjeugdloon?—19

- 3.1 Jeugdigen—19
 - 3.1.1 Deelname aan betaalde arbeid—19
 - 3.1.2 Deelname aan onderwijs—22
 - 3.1.3 Uurloon naar leeftijd—23
 - 3.1.4 Woonsituatie—24
 - 3.1.5 Armoede onder jongeren—25
- 3.2 Minimumjeugdloonverdieners—26
 - 3.2.1 Jeugdigen met een uurloon op of rond het minimumjeugdloon—26
 - 3.2.2 Gewerkte uren van minimumjeugdloonverdieners—27
 - 3.2.3 Onderwijsdeelname van minimumjeugdloonverdieners—27
 - 3.2.4 Huishoudens van minimumjeugdloonverdieners—29
 - 3.2.5 Jeugdigen afhankelijk van het minimumjeugdloon—30
- 3.3 Het inkomen van voltijds werkende minimumjeugdloonverdieners—31

4 Loonkosten voor werkgevers—33

- 4.1 Loonkosten op minimumjeugdloonniveau—33
- 4.2 Cao-afspraken in relevante bedrijfstakken—34
- 4.3 Het minimumjeugdloon in twee voorbeeldbedrijven—35

5 Effecten minimumjeugdloon—37

- 5.1 Werkgelegenheidseffecten en arbeidsdeelname—37
- 5.2 Scholing en onderwijs—40
 - 5.2.1 Directe effecten aanpassingen minimumjeugdloon op scholing en onderwijs—40
 - 5.2.2 Samenloop aanpassingen minimumjeugdloon met scholing en onderwijs—41
- 5.3 Inkomen uit arbeid—44
- 5.4 Financiële positie studenten—45
- 5.5 Arbeidsproductiviteit—45
- 5.6 Prijzen en inflatie—46

6 Context van de staffel voor de beroepsbegeleidende leerweg—48

7	Het minimumjeugdloon in internationaal perspectief—50
7.1	Een internationale vergelijking van het minimumjeugdloon—50
7.1.1	Minimumlonen voor jeugdigen: percentages—51
7.1.2	Minimumlonen voor jeugdigen: bedragen—53
7.2	De arbeidsdeelname van jongeren in internationaal perspectief—54
7.3	Internationale vergelijking van armoede onder jongeren—56
7.4	Literatuur over de werkgelegenheidseffecten in andere landen—58
7.5	Internationale vergelijking van onderwijsdeelname—60
7.5.1	Internationaal onderzoek naar de directe effecten aanpassingen minimumjeugdloon op scholing en onderwijs—62
8	Signalen uit de praktijk—63
8.1	Signalen minimumjeugdloon uit gesprekken met stakeholders—63
8.1.1	Vakbonden—64
8.1.2	Werkgevers—64
8.1.3	Vertegenwoordigers van scholieren, studenten en onderwijsinstellingen—65
8.2	Signalen over de beroepsbegeleidende leerweg (bbl)—66
8.3	Signalen van jongeren—66
9	Beleidsvarianten—69
9.1	Overwegingen bij beleidsvarianten—69
9.2	Vier beleidsvarianten uitgewerkt—71
9.3	Beleidsvariant aanpassen separate staffel bbl-studenten—72

Samenvatting

Het minimumjeugdloon

- Het minimumjeugdloon beoogt een aanvaardbare beloning voor werknemers van 15 tot en met 20 jaar.
- Het minimumjeugdloon bepaalt sinds 1974 welk loon werkgevers minimaal moeten betalen aan jeugdige werknemers. Momenteel geldt het minimumjeugdloon voor werknemers van 15 tot en met 20 jaar.
- Het doel van het minimumjeugdloon is om werknemers te verzekeren van een loon en een vakantiebijslag, waarvan het minimumloon gezien de algehele welvaartssituatie als aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid kan worden beschouwd. Om te bepalen wat een aanvaardbare tegenprestatie is, is de afgelopen decennia onder andere gekeken naar de arbeids- en onderwijsdeelname van jongeren, en naar de toereikendheid van het minimumjeugdloon.
- Het minimumjeugdloon verschilt per leeftijd door middel van jeugdloonstaffels. Per 1 januari 2025 ligt het minimumjeugdloon tussen de € 4,22 (15 jaar) en € 11,25 (20 jaar). Het minimumloon voor 21 jaar en ouder bedraagt € 14,06 per uur. In naar schatting 43% van de onderzochte cao's zijn jeugdlonen afgesproken die hoger liggen dan het wettelijke minimumniveau.
- Een stelsel van een wettelijk minimumjeugdloon is op basis van internationale wetgeving niet verboden, mits er een juridisch houdbare rechtvaardiging is voor de verschillende minima voor verschillende leeftijdsgroepen.

Jeugdigen en minimumjeugdloonverdieners

- Van de 1,25 miljoen personen van 15 t/m 20 jaar heeft ongeveer driekwart betaald werk. Het betreft overwegend deeltijd (87%) en deels voltijd werk (13%).
- Jongeren verdienen gemiddeld boven het voor hen geldende wettelijke minimumjeugdloon in 2023.
- Circa 155 duizend jeugdigen werken voor een loon dat binnen een bandbreedte valt van twintig procent rond het geldende minimumloon. Dit betreft circa 7% van het totaal bij 15-jarigen en loopt op tot circa 28% bij 20-jarigen. De overige 957 duizend jeugdigen werken voor een loon dat hoger ligt dan het minimum.
- Ongeveer 70% van de minimumjeugdloonverdieners volgt onderwijs. En circa 77% van de minimumjeugdloonverdieners woont bij één of beide ouders.
- Tussen de 4 duizend en 15 duizend minimumjeugdloonverdieners werken voltijds of bijna voltijds, volgen geen opleiding en wonen niet in het ouderlijk huis. Dit komt overeen met 3 à 10% van de minimumjeugdloonverdieners. Deze groep is afhankelijk van het minimumjeugdloon om rond te kunnen komen.
- Minimumloonverdieners van 20 jaar en ouder die 36 uur per week werken beschikten in 2024 over voldoende inkomen om zelfstandig een eigen huishouden te voeren. Voor 18- en 19-jarigen die 36 uur per week voor het minimumjeugdloon werkten, lijkt het inkomen in 2024 niet voldoende voor het zelfstandig voeren van een eigen huishouden.

Loonkosten voor werkgevers

- Bovenop het bruto minimumjeugdloon betalen werkgevers extra loonkosten. Deze extra kosten bestaan uit vakantiegeld, premies voor werknemersverzekeringen, een inkomensafhankelijke zorgbijdrage en

pensioenpremie. Deze extra loonkosten bedragen 32 tot 36 procent van het bruto minimumjeugdloon.

- In supermarkten en de horeca werken relatief veel jongeren. In de cao voor de horeca zijn lonen afgesproken die 10 tot 15%-punten hoger liggen dan de percentages van het wettelijke minimumjeugdloon. De cao voor supermarkten is op het moment van schrijven van deze verkenning verstreken. Een nieuwe cao is nog niet afgesloten. De verstreken cao bevat lonen voor 18-, 19- en 20-jarigen die onder het niveau van het minimumjeugdloon liggen. In de praktijk zijn supermarkten voor deze leeftijden gebonden aan het minimumjeugdloon.

Effecten van het minimumjeugdloon

- De verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 hebben op korte termijn de arbeidsdeelname van jeugdigen in Nederland beperkt beïnvloed. Het Centraal Planbureau schatte in 2020 modelmatig dat een verhoging van het minimumjeugdloon na verloop van langere tijd tot een verlies aan arbeidsdeelname leidt. Bijvoorbeeld: afschaffing van het minimumjeugdloon van 18 tot 21 jaar zou de arbeidsdeelname van jongeren naar schatting met 10% doen afnemen.
- De verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 hebben op korte termijn de onderwijsdeelname van jeugdigen in Nederland beperkt beïnvloed. Bij minder dan 0,5 procent van de jongeren die 9 maanden na de beleidswijziging geen onderwijs meer volgden, was dit toe te schrijven aan de stijging van het minimumjeugdloon. Wat een verhoging op langere termijn betekent voor de scholingsdeelname van jongeren is beperkt helder. Een klein negatief effect kan al aanzienlijke schade opleveren: vroeg stoppen met onderwijs kan een leven lang negatieve effecten hebben op de bestaanszekerheid van de betrokkene.
- Op korte termijn doet een verhoging van het minimumjeugdloon het inkomen uit arbeid toenemen. Dit geldt voor minimumjeugdloonverdieners en voor jongeren die tot enkele euro's per uur boven het minimum verdienen. In hoeverre dit inkomenseffect na verloop van tijd blijft bestaan is niet bekend. Dit is mede afhankelijk van participatie, het aantal gewerkte uren en de ontwikkeling van het prijsniveau.

Internationale vergelijking

- Van de 27 EU-lidstaten hebben 22 lidstaten een wettelijk minimumloon. Negen lidstaten, waaronder Nederland, kennen een lager minimumloon voor speciale groepen van de bevolking, vooral de groep jongste werknemers (zeven lidstaten). Buiten de EU kennen onder andere Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten een minimumjeugdloon.
- Het minimumjeugdloon is in Nederland lager dan in naburige landen met een minimumjeugdloon. Dit geldt voor de bedragen in euro per uur, en ook voor de percentages van het reguliere minimumloon.
- De actieve arbeidsdeelname van jongeren is in Nederland hoger dan in andere landen. Tegelijkertijd is in Nederland ook de onderwijsdeelname internationaal gezien hoog. De werkloosheid onder jongeren is in Nederland relatief laag.

Signalen uit de praktijk

- Vakbonden vinden het minimumjeugdloon oneerlijke concurrentie op leeftijd. Zij zien dat jongeren van 18 tot 20 jaar niet kunnen rondkomen door het minimumjeugdloon. Zij stellen dat voor hetzelfde werk, hetzelfde verdiend moet worden.

- Werkgevers kijken divers naar het minimumjeugdloon. Werkgevers die veel met jeugdige werknemers werken geven aan jongeren 'werkfit' te maken en geven jongeren de kans om de eerste stappen op de arbeidsmarkt te maken. Sommige werkgevers die weinig jeugdige werknemers hebben terwijl concurrenten dit wel hebben, geven aan het minimumjeugdloon als oneerlijke concurrentie te ervaren. Er is tot slot een aanzienlijke groep werkgevers die weinig jeugdige werknemers in dienst heeft en weinig met het minimumjeugdloon te maken heeft.
- Vertegenwoordigers van scholieren, studenten en onderwijsinstellingen zien geen direct verband tussen het minimumjeugdloon en een prikkel om eerder te stoppen met de opleiding of meer uren te gaan werken. Zij zien dat jongeren veel uren werken, wat niet direct bijdraagt aan het volgen van onderwijs en aan hun kwaliteit van het volgen van onderwijs. Zij zien dat veel jongeren moeite hebben om rond te komen, met name MBO-studenten.
- Een twintigtal jongeren zijn geïnterviewd over het minimumjeugdloon. De resultaten zijn representatief in termen van meningen van de doelgroepen, maar niet representatief in termen van aantallen. De uitkomsten zijn indicatief en hypothesevormend en geen (cijfermatig bewezen) feiten.
- De geïnterviewde jongeren zijn in de basis positief over het bestaan van het minimumjeugdloon. Het beschermt jongeren tegen onderbetaling en het motiveert werkgevers om jeugdige werknemers aan te nemen, geven jongeren zelf aan.
- Tegelijkertijd zijn de geïnterviewde jongeren minder positief over de huidige invulling van het minimumjeugdloon. De jongeren vinden het minimumjeugdloon over de gehele linie laag. Of het minimumjeugdloon toereikend is voor een jongere hangt erg van de financiële verplichtingen van een jongere en de bijdrage die zijn ouders hieraan leveren. De jongeren begrijpen dat er binnen het minimumjeugdloon gedifferentieerd wordt naar leeftijd, maar ze zijn kritisch over de manier waarop dit gedaan wordt.

Minimumjeugdloon voor leerlingen in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl)

- Voor leerlingen van 18 tot 20 jaar in de bbl geldt een lager minimumjeugdloon door een aparte bbl-staffel.
- Deze variatie voor het minimumloon van leerlingen in de bbl is ingevoerd om het aanbod door werkgevers van leerwerkplekken voor bbl-studenten te stimuleren.
- In de bbl is relatief veel uitval van jongeren van 18 tot 20 jaar die ongediplomeerd aan het werk gaan.
- Uit onderzoek blijkt dat de bbl-variantie, met het loonverschil, zorgt voor een prikkel waarbij 18-, 19- en 20-jarigen in de bbl geneigd zijn om hun leerbaan om te zetten in een reguliere baan.
- Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en de grote vraag naar geschoolde vakmensen vinden bbl-studenten zowel tijdens als na hun opleiding snel een geschikte (leer)baan.
- Door arbeidsmarktkrapte zijn werkgevers bereid in leerwerkplekken te investeren om nieuwe vakmensen op te opleiden en aan zich binden. Er is de laatste jaren een tekort aan studenten in plaats van leerwerkplekken.
- Uit onderzoek naar maatregelen om de studiekeuze van (toekomstige) studenten te beïnvloeden, blijkt dat verhoging van het salaris voor bbl-studenten een positief effect heeft op de aantrekkelijkheid van bbl-opleidingen.

1 Aanleiding en doel verkenning

1.1 Aanleiding verkenning

In de beleidsprioriteiten in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor 2025 is aangekondigd dat het kabinet een verkenning gaat uitvoeren. Onderwerp van de verkenning is de hoogte van het minimumjeugdloon. Doel van de verkenning is om in het licht van bestaanszekerheid de hoogte van het minimumjeugdloon te onderzoeken, afgezet tegen andere overwegingen zoals scholing en werkgelegenheid. De verkenning gaat over het evenwicht tussen aan de ene kant de bestaanszekerheid van mensen die voor hun bestaan van het minimumjeugdloon afhankelijk zijn en aan de andere kant het stimuleren van het volgen van een opleiding voor jeugdige werknemers om later een betere positie te verkrijgen op de arbeidsmarkt.

Naast de aankondiging van de verkenning heeft de Tweede Kamer op 8 oktober 2024 een motie over het minimumjeugdloon aangenomen. Deze motie van de leden Van Kent en Patijn verzoekt de regering om onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van het huidige minimumjeugdloon voor werknemers van 18 tot en met 20 jaar, specifiek gericht op hun financiële stabiliteit en onafhankelijkheid, onderwijsdeelname en arbeidsmarktpositie, en de resultaten binnen drie maanden met de Kamer te delen.¹ Tijdens het debat in de Tweede Kamer is afgesproken dat de verkenning in het eerste kwartaal van 2025 wordt opgeleverd.² Daarnaast is tijdens de Begrotingsbehandeling 2025 van SZW toegezegd om kritisch te kijken naar de veronderstellingen en uitgangspunten van het minimumjeugdloon en te kijken naar verschillende varianten voor het minimumjeugdloon.

1.2 Doel verkenning

Het doel van deze verkenning is om alle voor het minimumjeugdloon relevante beslisinformatie op een rij te zetten in één rapport. De verkenning bevat geen oordeel over de wenselijke opbouw en hoogte van het minimumloon voor jeugdigen. Een dergelijk oordeel zal onderdeel zijn van de reactie van het kabinet op de verkenning. De Tweede Kamer zal separaat geïnformeerd worden over de kabinetsreactie op deze verkenning.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36545 nr. 14.

² Zie [verslag](#) van de plenaire vergadering van de Tweede Kamer van 2 oktober 2024.

2 Het minimumjeugdloon op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van het minimumjeugdloon omschreven. Eerst wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis en het achterliggende doel van het minimumjeugdloon (paragraaf 2.1). Vervolgens komen de opbouw en de hoogte van het minimumjeugdloon aan bod (paragraaf 2.2). Hierna wordt aandacht besteed aan het relevante wettelijk kader (paragraaf 2.3).

2.1 De totstandkoming van het wettelijk minimumjeugdloon

Het minimumjeugdloon bepaalt het minimumuurloon waartegen werkgevers jeugdige werknemers in de leeftijd van 15 tot en met 20 jaar minimaal moeten betalen voor het verrichten van arbeid. In de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) is vastgelegd dat het minimumloon geldt voor werknemers die werken in een dienstbetrekking.³ Per leeftijd is het minimumjeugdloon een percentage van het minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder. Deze percentages noemen we een staffel.

2.1.1 Invoering en wijzigingen van het minimumjeugdloon

Bij de invoering van het wettelijk minimumloon in 1969 gold het minimumloon uitsluitend voor werknemers van 24 jaar en ouder. Hierbij is indertijd vermeld dat het minimumloon moest gelden voor 'volwassen en volwaardige werknemers'.⁴ De leeftijdsgrens voor het minimumloon is in 1970 verlaagd naar 23 jaar.⁵ In 1974 is voor werknemers van 15 tot en met 23 jaar een minimumjeugdloon ingevoerd om deze werknemers ook aanspraak te laten maken op een minimumloon, aangezien deze werknemers dat eerder niet konden.⁶

Sinds de invoering in 1974 is het minimumjeugdloon meerdere keren aangepast. Begin jaren '80 is de staffel van het minimumjeugdloon tweemaal – zowel in 1981 als in 1983 – naar beneden bijgesteld. De reden voor de aanpassing in 1983 was de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid. In juli 2017 is de leeftijdsgrens verlaagd van 23 jaar naar 22 jaar en is het minimumjeugdloon vanaf 18 jaar verhoogd. In juli 2019 is de leeftijdsgrens verder verlaagd naar 21 jaar en is het minimumjeugdloon vanaf 18 jaar eveneens verhoogd.⁷ Door deze wijzigingen werd recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren.⁸ Sindsdien gelden de huidige minimumjeugdloonstaffels. Tabel 2.1 weergeeft de ontwikkeling van de percentages voor het minimumjeugdloon door de tijd.

³ Zie [artikel 2](#) van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. De Wml strekt zich uit tot werknemers met een dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. In de Wml wordt het begrip dienstbetrekking gedefinieerd en wordt de werkingssfeer van dit begrip eveneens uitgebreid (bijv. onder bepaalde voorwaarden de overeenkomst van opdracht). In het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag zijn eveneens uitbreidingen opgenomen (bijv. de overeenkomst tot aanneming van werk). Binnen deze werkingssfeer hebben werknemers van 21 jaar en ouder recht op het minimumloon en jongere werknemers recht op het minimumjeugdloon.

⁴ *Kamerstukken II* 1967/68, 9574, nr. 3, p. 14-15.

⁵ Stb. 376, 1970.

⁶ Stb. 56, 1973.

⁷ Stb. 2017, 24 en Stb. 2017, 230.

⁸ Stb. 2017, 270.

Leeftijd	1974	1981	1983	2017	2019
23 jaar	100%	100%	100%	100%	100%
22 jaar	92,5%	90%	85%	100%	100%
21 jaar	85%	80%	72,5%	85%	100%
20 jaar	77,5%	70%	61,5%	70%	80%
19 jaar	70%	60%	52,5%	55%	60%
18 jaar	62,5%	52,5%	45,5%	47,5%	50%
17 jaar	55%	45%	39,5%	39,5%	39,5%
16 jaar	47,5%	40%	34,5%	34,5%	34,5%
15 jaar	40%	35%	30%	30%	30%

Tabel 2.1: Staffel per leeftijd in 1974, 1981 en 1983, 2017 en 2019. Bron: bijlage minimumjeugdloon in historisch en internationaal perspectief.⁹

2.1.1.1 Een variatie op het minimumjeugdloon voor de beroepsbegeleidende leerweg

In 2017 is een variatie ingevoerd op het minimumjeugdloon voor leerwerkplekken in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het mbo kent twee leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). De bbl onderscheidt zich van de bol doordat bbl-studenten het merendeel van hun opleiding in de praktijk leren in plaats van op school. Studenten in de bbl werken gemiddeld drie à vier dagen per week bij een erkend leerbedrijf en volgen gemiddeld één dag per week onderwijs bij hun mbo-instelling. Zij hebben zowel een leerovereenkomst als een arbeidsovereenkomst bij het leerbedrijf en ontvangen loon.

De bbl-variantie op het minimumjeugdloon betreft een uitzonderingsbepaling. De staffels voor 18 (45,5%), 19 (52,5%) en 20 jaar (61,5%) bbl-studenten met een leerwerkplek zijn lager dan voor hun leeftijdsgenoten met een reguliere (bij)baan. De argumentatie voor invoering van deze variatie was om het aanbod van leerwerkplekken voor bbl-studenten te stimuleren. De toenmalige gedachte was dat deze variatie kan voorkomen dat de loonkosten voor werkgevers die leerwerkplekken aanbieden te zeer stijgen en zo een extra stimulans bieden voor werkgevers om leerwerkplekken aan te bieden.¹⁰ In 2017 daalde het aantal leerwerkplekken al een aantal jaar en de toenmalige regering vreesde dat het aantal plekken door een verhoging van het minimumjeugdloon voor bbl-studenten extra onder druk zou komen te staan. Hierdoor werd besloten om bbl-studenten niet mee te nemen in de verhoging van het minimumjeugdloon om het aanbod van leerwerkplekken te stimuleren. Hoofdstuk 6 gaat verder in op de bbl-variantie.

2.1.2 Doel van het minimumjeugdloon: aanvaardbare tegenprestatie

Het minimumjeugdloon is onderdeel van de Wml. Doel van de Wml is om werknemers een minimumloon en minimumvakantiebijslag te verzekeren. Waarbij het minimumloon gezien de algehele welvaartssituatie als aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid kan worden beschouwd.¹¹ Het

⁹ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-732628.pdf>.

¹⁰ Staatsblad 2017, 270, AMvB, p. 8 MvT.

¹¹ Memorie van toelichting Wml (Kamerstukken II 1967/68, 9574 nr. 3).

minimumjeugdloon garandeert minimumrechtsbescherming voor jeugdigen vanaf 15 jaar die op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn.

Bij de invoering van de zogenaamde staffel van het minimumjeugdloon is rekening gehouden met de bestaande beloningssituatie voor jeugdige werknemers in het bedrijfsleven, zoals die was ten tijde van de invoering. In collectieve arbeidsovereenkomsten waren de lonen voor jongeren in de jaren '70 een percentage van het loon voor volwassenen. Die lijn is bij de invoering van het minimumjeugdloon doorgetrokken. De hoogte van het minimumjeugdloon is later een aantal keren gewijzigd om deze aan te laten passen aan het veranderende niveau van de algehele welvaartssituatie.

De wens was om de minimumrechtsbescherming van de Wml, die tot dat moment alleen voor werknemers van 23 tot 65 jaar gold, ook aan jeugdige werknemers te bieden.¹² Met name voor jeugdige werknemers die niet onder een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of loonregeling vielen, is dit belangrijk gevonden. De bescherming bestond uit de waarborg voor een werknemer dat hij of zij bij het aangaan van een arbeidsverhouding tenminste het in de wet bepaalde loon zou ontvangen.

Bij het besluit om in de Wml ook voor jeugdigen minimumbedragen te bepalen, zijn geen andere of specifiek voor jeugdigen geldende doelen genoemd. De vraag wat een minimaal aanvaardbare tegenprestatie voor jeugdige werknemers is, is onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. In dit debat speelden de afgelopen decennia verschillende perspectieven en overwegingen een centrale rol.

Arbeidsdeelname

De kern van dit perspectief is dat het van belang is dat iedereen, waaronder jongeren, de kans krijgt om via betaald werk deel te nemen aan de maatschappij. De gedachte hierbij is dat een lager minimumloon voor jeugdige werknemers werkgevers kan stimuleren om jongeren in dienst te nemen. En – andersom – dat jeugdige werknemers bij een hogere vaststelling van het minimumjeugdloon hun baan zouden kunnen verliezen.

Dit perspectief speelde een belangrijke rol bij de neerwaartse bijstelling van het minimumjeugdloon in de jaren '80. De jeugdwerkloosheid was in 1982 onder 15- tot 25-jarigen opgelopen tot 17,3 procent.¹³ De regering vond een lagere minimale tegenprestatie aanvaardbaar. De gedachte hierbij was dat een neerwaartse bijstelling de deelname van jongeren aan de arbeidsmarkt uit kon stellen, als lagere lonen jongeren zouden stimuleren om onderwijs te (blijven) volgen. Jongeren die doorleerden zouden niet meetellen als werkloze en tegelijkertijd hun toekomstige arbeidsmarktpositie verbeteren. De regering verwachtte indertijd dat deze ingreep ruimte zou scheppen voor andere werkzoekenden op de arbeidsmarkt.

Onderwijsdeelname

Dit perspectief gaat uit van het belang dat jongeren voldoende vaardigheden opdoen voordat zij van betaald werk hun primaire activiteit maken. Overweging hierbij is dat jongeren de lange termijn baten van onderwijs mogelijk onvoldoende wegen en zich te veel laten leiden door de korte termijn baten van een werkend

¹² Nota van toelichting bij het besluit van 29 november 1973 tot invoering van een minimumjeugdloonregeling.

¹³ CBS (2009). [Nieuwsbericht jeugdwerkloosheid flink opgelopen.](#)

bestaan. Zo kan een minimumjeugdloon dat lager ligt dan het reguliere minimumloon aanvaardbaar gevonden worden, vanuit de wens om jongeren te stimuleren onderwijs te volgen in plaats van al op jonge leeftijd (voltijds) te werken.

Dit perspectief speelt nu een rol. De wens bestaat om jeugdige werknemers te stimuleren een vervolgopleiding te volgen na het voortgezet onderwijs en voortijdige betreding van de arbeidsmarkt zonder voltooiing van een vervolgopleiding te voorkomen.¹⁴ Bij de leeftijd van 21 jaar betreden veel jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt is de gedachte. Bij de huidige vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is een balans gezocht tussen het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren enerzijds en de gevolgen voor de scholingsdeelname en de werkgelegenheid voor jongeren anderzijds. Een hoger loon zou het voor deze groep mogelijk aantrekkelijker maken om te gaan werken in plaats van onderwijs te volgen. Dit zou mogelijk negatieve effecten op het opleidingsniveau en de latere arbeidsmarktpositie van deze groep kunnen hebben.

Toereikendheid

Minimumlonen worden als toereikend beschouwd als zij i) een behoorlijke levensstandaard waarborgen voor werknemers op basis van een voltijdse arbeidsrelatie; en ii) billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in het desbetreffende land.¹⁵

Vanuit dit perspectief is het minimumjeugdloon in 2017 en in 2019 tweemaal stapsgewijs verhoogd. Aanleiding voor deze verhogingen in 2017 en 2019 waren veranderde maatschappelijke opvattingen over de inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongeren.¹⁶ Onderdeel van de veranderde opvattingen was de wens om 'gelijk loon voor gelijk werk' als uitgangspunt te hanteren.¹⁷

Aanvullende overwegingen

Naast de drie genoemde perspectieven heeft nog een aantal andere overwegingen een rol gespeeld bij de vraag wat een minimaal aanvaardbare tegenprestatie is voor door jongeren verrichte arbeid:

- Jongeren tot 16 jaar zijn leerplichtig.¹⁸
- Jongeren tot 18 jaar zijn verplicht een startkwalificatie te behalen.¹⁹
- Jongeren van 15 jaar en jonger mogen volgens de Arbeidstijdenwet slechts beperkte arbeid uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het bezorgen van een ochtendkrant.²⁰
- Bij jongeren tot 18 jaar moet de werkgever rekening houden met de geringe werkervaring en de onvoltooide lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van deze werknemers waardoor zij niet elk type arbeid kunnen verrichten.²¹
- Ouders zijn verplicht naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen.²²

¹⁴ Zie kamerstuk 36545 nr. 4 de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen op onder andere p. 10.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld overweging 28 van de EU Richtlijn 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34573 nr. 3.

¹⁷ Motie van het lid Van Weyenberg, Kamerstukken II 2014/15, 29544 nr. 647.

¹⁸ Artikelen 3 en 4b van de Leerplichtwet.

¹⁹ Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger). Zie voornamelijk informatie: Leerplicht en kwalificatieplicht | Leerplicht | Rijksoverheid.nl.

²⁰ Arbeidstijdenwet, artikel 3:2, lid 2d.

²¹ Arbowet, art. 8 lid 5.

²² Burgerlijk Wetboek boek 1, titel 17 (levensonderhoud), artikel 404.

- Ouders van jongeren tot 21 jaar hebben een onderhoudsplicht.²³ Deze onderhoudsplicht wordt hierna toegelicht.

Onderhoudsplicht

Een overweging die een rol heeft gespeeld bij het minimumjeugdloon is dat ouders van jongeren tot 21 jaar een onderhoudsplicht hebben. Dit houdt in dat ouders verantwoordelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Zo geldt dat ouders voor jongeren van 18 tot 21 jaar de kosten van levensonderhoud en studie betalen. Voor jongeren ouder dan 21 jaar betalen ouders alleen de kosten van levensonderhoud als het kind zelf niet in staat is in zijn levensonderhoud te voorzien. Jeugdige werknemers die een bijdrage ontvangen in hun levensonderhoud zullen daardoor minder inkomen nodig hebben om rond te komen.

Of ouders daadwerkelijk in staat zijn hun kinderen deze onderhoudsplicht in de praktijk te bieden, hangt af van de financiële positie van ouders. Zo is bekend dat meer dan de helft (64 procent) van de bol-studenten geld krijgt van hun ouders. Dit is gemiddeld 74 euro per maand. Van de bol-studenten ontvangt 36% geen ouderbijdrage.²⁴

De bijstand voor jongeren tot 21 jaar is ook afgestemd op de ouderlijke onderhoudsplicht. Jongeren die door omstandigheden geen beroep kunnen doen op hun ouders kunnen een aanvulling vanuit de bijzondere bijstand aanvragen.²⁵

2.2 Opbouw en hoogte van het minimumjeugdloon

Opbouw

Het minimumjeugdloon geldt momenteel voor werknemers in de leeftijd van 15 tot en met 20 jaar. De hoogte van het minimumjeugdloon is een afgeleide van het wettelijk minimumloon per uur voor werknemers van 21 jaar en ouder.²⁶

Tot 1 januari 2024 golden vaste dag-, week- en maandbedragen voor het wettelijk minimumloon. Vanaf 1 januari 2024 is het minimale loon een bedrag per uur. We spreken daarom tegenwoordig van het wettelijk minimumuurloon.²⁷ Iedere werknemer ontvangt daardoor per uur hetzelfde wettelijk minimumloon.

Hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon

Aan de hand van de staffel zijn het bedrag per leeftijd en het verschil per leeftijd tussen het minimumjeugdloon en het minimumloon weergegeven in tabel 2.2.

Leeftijd	Staffel	Minimum uurloon naar leeftijd	Verskil met 21 jaar en ouder
21 jaar en ouder	100%	€ 14,06	N.v.t.
20 jaar	80%	€ 11,25	€2,81
19 jaar	60%	€ 8,44	€5,62
18 jaar	50%	€ 7,03	€7,03

²³ Burgerlijk Wetboek boek 1, artikel 395a.

²⁴ [Nibud Studentenonderzoek 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁵ Deze aanvulling wordt in het wetsvoorstel Participatiewet in balans geharmoniseerd en opgenomen in de Participatiewet als algemene bijstand.

²⁶ De openbaren lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) kennen elk een eigen wettelijk minimum(jeugd)loon. De systematiek daarvan staat los van het wettelijk minimumloon in Europees Nederland.

17 jaar	39,5%	€ 5,55	€8,51
16 jaar	34,5%	€ 4,85	€9,21
15 jaar	30%	€ 4,22	€9,84

Tabel 2.2: minimumloon per uur per leeftijd (bruto bedragen per 1 januari 2025). Bron: Besluit minimumjeugdloon, artikel 2, eerste lid.²⁸

Wettelijk minimumjeugdloon i.r.t. jeugdschalen in cao's

In collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) kunnen jeugdschalen met schaalsalarissen voorkomen die boven het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon liggen.

Op basis van cao-onderzoek blijkt dat in 59 van de 139 onderzochte cao's²⁹ in 2024 jeugdschalen aanwezig waren. Dat is ongeveer 42% van de 139 onderzochte cao's. Zoals in tabel 2.3 te zien is beginnen die jeugdschalen met name op de leeftijd van 15, 16 of 17 jaar. In de meeste cao's met jeugdschalen, 27 van de 59 cao's met een jeugdschaal, beginnen deze schalen bij 15 jaar. Dat zijn voornamelijk cao's binnen de sector handel. In 18 cao's beginnen jeugdschalen bij 16 jaar. Dat zijn voornamelijk cao's binnen de sector industrie en nutsbedrijven. In acht cao's beginnen jeugdschalen bij 17 jaar.

Beginleeftijd	Aantal cao's
14 jaar	1
15 jaar	27
16 jaar	18
17 jaar	8
18 jaar	1
19 jaar	1
Onbekend	3
Totaal	59

Tabel 2.3: Aantal cao's per leeftijd waarin de jeugdschalen beginnen op die leeftijd (n=59).

Bron: Cao-afspraken 2024³⁰

Tabel 2.4 toont naar leeftijd het niveau van het laagste schaalsalaris (reguliere schaal en eventueel aanloopschaal) als percentage van het wettelijk minimumjeugdloon (Wmjl) dat eind 2023 bij een leeftijd hoort. Deze tabel laat zien dat het verschil tussen het gemiddelde laagste schaalsalaris (niveaugemiddelde) en het wettelijk minimumjeugdloon dat bij een leeftijd hoort kleiner is wanneer de leeftijd van jeugdige werknemers hoger is. Ligt het laagste schaalsalaris voor 15-jarige jeugdigen gemiddeld 29,2% boven het wettelijk minimumjeugdloon voor die leeftijd, voor 20-jarige jeugdigen is dat verschil 6,5%. Voor 18-jarige jeugdigen ligt het laagste schaalsalaris gemiddeld 15,7% boven het wettelijk minimumjeugdloon voor die leeftijd. Voor 19-jarige jeugdigen is dat verschil met 13,7% iets kleiner. Uitzondering op bovengenoemde bevinding zijn de 17-jarige jeugdigen ten opzichte van de 16-jarige jeugdigen. Voor zowel 16- als 17-jarige jeugdigen ligt het laagste schaalsalaris afgerond gemiddeld 23% boven het wettelijk minimumjeugdloon dat bij de leeftijd hoort.

²⁸ Zie: [wetten.nl - Regeling - Besluit minimumjeugdloon - BWBR0003599](https://wetten.nl/Regeling-Besluit-minimumjeugdloon-BWBR0003599) (overheid.nl)

²⁹ Per 1 januari 2024 zijn 658 cao's bij SZW aangemeld die nog niet zijn verlopen of die uiterlijk anderhalf jaar geleden (1-7-2022) zijn verlopen. Hieronder vallen 6,2 miljoen werknemers. SZW (UAW/COB) onderzoekt van deze cao's de grootste 149 cao's in Nederland. Deze cao's noemen we onderzoekcao's. Onder de 149 onderzoekcao's vallen 5,3 miljoen werknemers. Het gaat om alle bedrijfstakcao's met 7.500 of meer werknemers en om alle ondernemingscao's met 1.600 of meer werknemers.

³⁰ Zie: [CAO-afspraken 2024](https://cao-afspraken-2024.overheid.nl) (overheid.nl), p. 43.

In de onderzochte cao's is niet altijd sprake van een verschil tussen het laagste schaalsalaris en het wettelijk minimumjeugdloon. Het laagste schaalsalaris kan ook op of tegen het wettelijk minimumjeugdloon (aan)liggen. Dit is vaker het geval bij cao's voor oudere jeugdigen (bijvoorbeeld 20-jarigen) dan voor jongere jeugdigen (bijvoorbeeld 15- of 16-jarigen). In werknemersaantallen zijn deze cao's omvangrijk.³¹ Dat verklaart onder meer waarom het verschil tussen het gemiddelde laagste schaalsalaris en het wettelijk minimumjeugdloon dat bij een leeftijd hoort kleiner is wanneer de leeftijd van jeugdigen hoger is.

Leeftijd	Niveau laagste schaalsalaris	Aantal cao's
15 jaar	129,2%	25
16 jaar	122,9%	39
17 jaar	122,8%	44
18 jaar	115,7%	44
19 jaar	113,7%	47
20 jaar	106,5%	48

Tabel 2.4: Laagste schaalsalaris naar leeftijd als percentage van het bij die leeftijd behorende wettelijk minimumjeugdloon eind 2023, uitgaande van cao's met een vakvolwassenleeftijd van 21 jaar (n=48). De vakvolwassen leeftijd is de leeftijd waarop werknemers voor de schaalsalarissen van aanloop- of reguliere loonschalen in aanmerking komen (en op wie dus geen jeugdschalen meer van toepassing zijn). Bron: Cao-afspraken 2024.³²

Hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon voor de bbl

Afspraken over het loon voor bbl-studenten verschillen per cao. In het kader van het Stagepact MBO (2023-2027) worden cao-afspraken over het loon voor bbl-studenten jaarlijks in kaart gebracht.³³

Bbl-studenten (met een arbeidscontract) hebben recht op een wettelijk minimumjeugdloon. Sinds 2017 geldt voor bbl-studenten tot 21 jaar een variatie op het wettelijk minimumjeugdloon (hierna: de bbl-variantie).³⁴ De bedragen voor 18-, 19- en 20-jarige bbl-studenten met een leerwerkplek zijn lager dan voor hun leeftijdsgenoten met een reguliere (bij)baan waarbij het minimumjeugdloon wordt verdiend (zie tabel 2.6). Per 1 januari 2025 scheelt het per uur € 0,63 voor 18-jarigen, € 1,06 voor 19-jarigen en € 2,60 voor 20-jarigen.³⁵

Leeftijd	Minimum uurloon naar leeftijd	Staffel bbl	Bedragen bbl per leeftijd	Verskil tussen bbl minimumjeugdloon
21 jaar en ouder	€ 14,06	100%	€ 14,06	N.v.t.
20 jaar	€ 11,25	61,5%	€ 8,65	€ 2,60
19 jaar	€ 8,44	52,5%	€ 7,38	€ 1,06
18 jaar	€ 7,03	45,5%	€ 6,40	€ 0,63
17 jaar	€ 5,55	39,5%	€ 5,55	N.v.t.
16 jaar	€ 4,85	34,5%	€ 4,85	N.v.t.
15 jaar	€ 4,22	30%	€ 4,22	N.v.t.

Tabel 2.6: Minimumuurloon per uur en minimumuurloon per uur voor de bbl (brutobedragen per 1 januari 2025). Bron: Besluit minimumjeugdloon, artikel 3, eerste lid.³⁶

³¹ Bron: [CAO-afspraken 2024 \(overheid.nl\)](#), p. 45.

³² Bron: [CAO-afspraken 2024 \(overheid.nl\)](#), p. 44.

³³ [Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(2023\), Stagevergoedingen in cao's 2023.](#)

³⁴ Artikel 3 van het Besluit minimumjeugdloon.

³⁵ [Rijksoverheid \(2025\), Bedragen minimumloon bbl-opleiding.](#)

³⁶ [Bedragen minimumloon bbl-opleiding 2024 | Minimumloon | Rijksoverheid.nl](#)

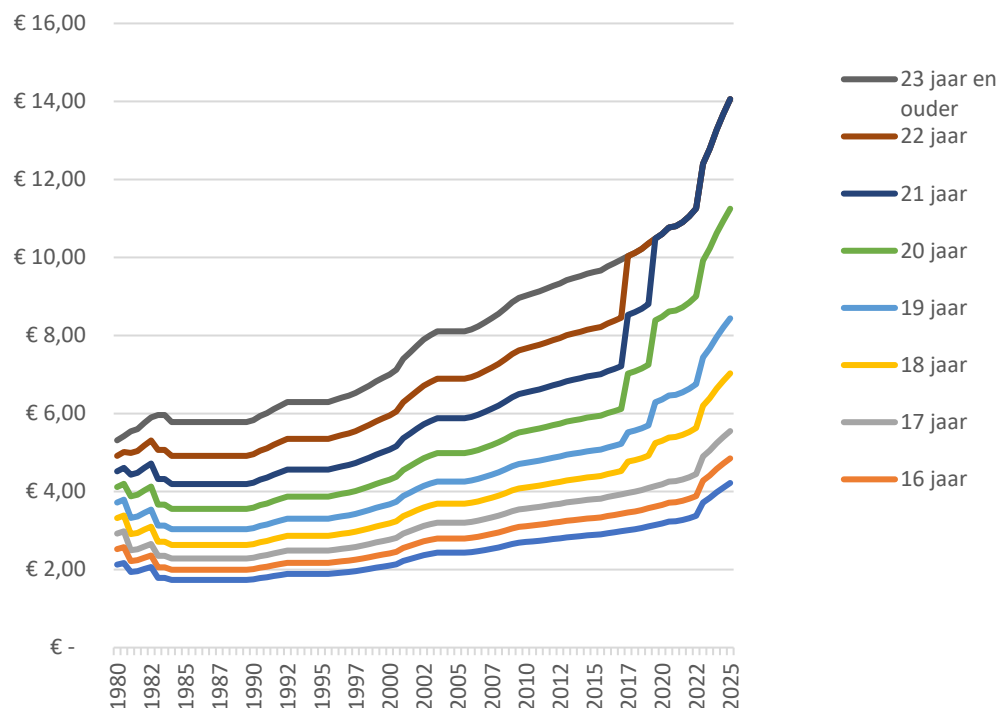
Historische ontwikkeling van de hoogte van het minimumjeugdloon

Figuur 2.7 geeft de ontwikkeling weer van de nominale bedragen per leeftijd. Om over de tijd te kunnen vergelijken zijn de bedragen tot 2022 omgerekend van guldens naar euro (€ 1 = fl. 2,20371). Daarnaast zijn de bedragen tot 2024 omgerekend naar bedragen per uur. Hierbij is uitgegaan van een arbeidsduur van 36 uur per week. De bedragen voor de leeftijden 23 jaar en ouder, 22 jaar en 21 jaar vallen vanaf 2017 respectievelijk 2019 samen. Dat komt doordat de leeftijdsgrens tussen het minimumjeugdloon en het reguliere minimumloon is verlaagd.

Figuur 2.8 geeft de reële ontwikkeling van het bruto minimumjeugdloon weer in indexcijfers, en zet deze af tegen de ontwikkeling van het reguliere minimumloon, het modale loon.³⁷ De stand in het jaar 1998 is op 100 gesteld.

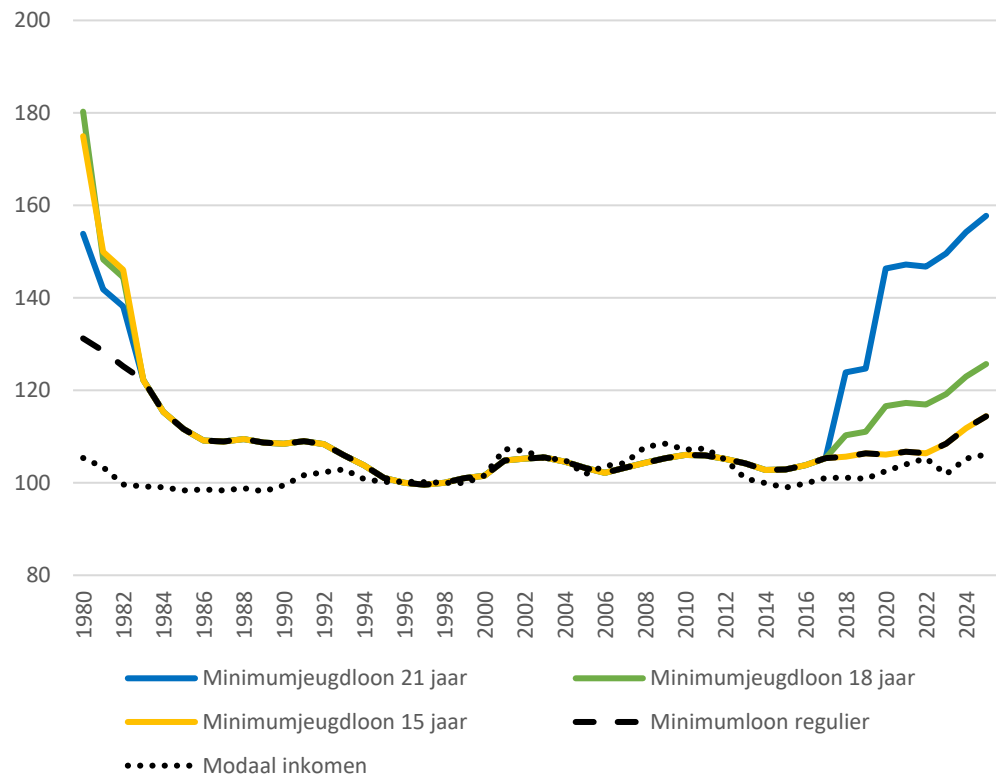
In de ontwikkeling is de periode van loonmatiging eind vorige eeuw te herkennen. Tot aan de eeuwwisseling zijn de minimumjeugdloonen nominaal niet of nauwelijks gestegen. In reële termen daalden de minimumjeugdloonen. Dit komt doordat consumentenprijzen in dezelfde periode wel stegen.

Na de eeuwwisseling is het beeld anders. In deze periode stegen de minimumlonen. In nominale bedragen, en ook in reële termen. Het minimum voor 21-jarigen is meer gestegen dan de andere minimumbedragen. Eerst als gevolg van de aanpassingen in 2017 en 2019. Daarna als gevolg van de verhoging van het minimumloon in 2023 en de invoering van het minimumuurloon in 2024.



Figuur 2.7: ontwikkeling van de nominale bedragen van het minimumjeugdloon van januari 1980 t/m januari 2025.

³⁷ Voor de leesbaarheid zijn alleen cijfers weergegeven voor 15 jaar, 18 jaar, 21 jaar en het reguliere minimumloon.



Figuur 2.8: ontwikkeling in reële termen van bruto minimumlonen en modaal inkomen van januari 1980 t/m januari 2025 (in indexcijfers, 1998 = 100, deflator consumentenprijsindex).

2.3 Juridisch kader

In het licht van het minimumjeugdloon zijn de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, het Europees Sociaal Handvest en de EU-richtlijn toereikende minimumlonen relevant om te vermelden.

2.3.1 Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid

In 2004 is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid ingevoerd. Op basis van de wet gelijke behandeling is onderscheid op grond van leeftijd mogelijk als deze objectief gerechtvaardigd is. Een stelsel van een wettelijk minimumjeugdloon is niet verboden maar dient wel gedragen te worden door een juridisch houdbare rechtvaardiging.

2.3.2 Europees Sociaal Handvest

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) is een verdrag van de Raad van Europa dat een groot aantal sociale rechten op het gebied van arbeid, huisvesting, gezondheid, onderwijs, sociale bescherming en welzijn waarborgt. Relevant in het kader van het minimumjeugdloon zijn de ESH-bepalingen aangaande het recht op een billijke beloning (artikel 4§1) en het recht van jeugdige werknemers op een billijke beloning (artikel 7§5). Het Europees Comité Sociale Rechten (ECSR) dat toezicht houdt op de naleving van het ESH concludeerde in 2018 dat Nederland niet conform artikel 4§1 ESH handelt omdat het verlaagd minimumloon voor jeugdige werknemers onrechtvaardig is. Het ECSR concludeert dat een verlaagd minimumloon voor

jeugdige werknemers toelaatbaar kan zijn, mits de vermindering een legitiem doel dient en in verhouding staat tot het bereiken van dat doel. In dit geval is het minimumjeugdloon aanzienlijk lager dan het wettelijk minimumloon en daarmee onrechtvaardig volgens het ECSR. In 2023 concludeerde het ECSR om dezelfde reden dat Nederland artikel 7§5 niet naleeft. Conclusies van het ECSR zijn gezaghebbend en kunnen invloed hebben op de nationale rechtspraak. De conclusies zijn niet juridisch bindend. In het kader van de conclusie van het ECSR in 2018 heeft Nederland in 2019 het standpunt en achtergrond van het beleid toegelicht. Het Overheidscomité ESH heeft kennisgenomen van deze toelichting en besloten de volgende beoordeling van het ECSR af te wachten.³⁸ De volgende beoordeling voor artikel 4 zal in 2026 volgen, de volgende beoordeling van artikel 7 zal in 2030 zijn.

2.3.3 EU-richtlijn toereikende minimumlonen

In 2022 werd de Richtlijn (EU) 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie aangenomen (de Richtlijn). Zie voor meer informatie het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-richtlijn inzake toereikende minimumlonen.³⁹

Het doel van de Richtlijn is om met het oog op betere leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de Unie, met name op het vlak van de toereikendheid van minimumlonen voor werknemers teneinde aan opwaartse sociale convergentie bij te dragen en loonongelijkheid te verminderen, een kader voor minimumlonen te introduceren.

Relevant in het kader van het minimumjeugdloon is artikel 6 van de Richtlijn. Artikel 6 van de Richtlijn stelt dat het aan de lidstaten is om variaties of inhoudingen op het minimumloon toe te staan. De Richtlijn schrijft vervolgens voor dat deze inhoudingen en variaties niet discriminerend mogen zijn en moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. In de toelichting op het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn heeft de regering het standpunt toegelicht dat het wettelijk minimumloon in Nederland, waaronder het minimumjeugdloon, aan deze voorwaarden voldoet.⁴⁰

Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is een balans gezocht tussen het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren enerzijds en de gevolgen voor de scholingsdeelname en de werkgelegenheid voor jongeren anderzijds.

³⁸ Zie verder: <https://rm.coe.int/gc-2019-detailed-report-rcharter-en/1680999177>

³⁹ [Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de implementatie van Richtlijn \(EU\) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie \(Pb EU 2022, L 275\) \(Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁴⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36545 nr. 3; paragraaf 3.3.1.

3 Voor wie geldt het minimumjeugdloon?

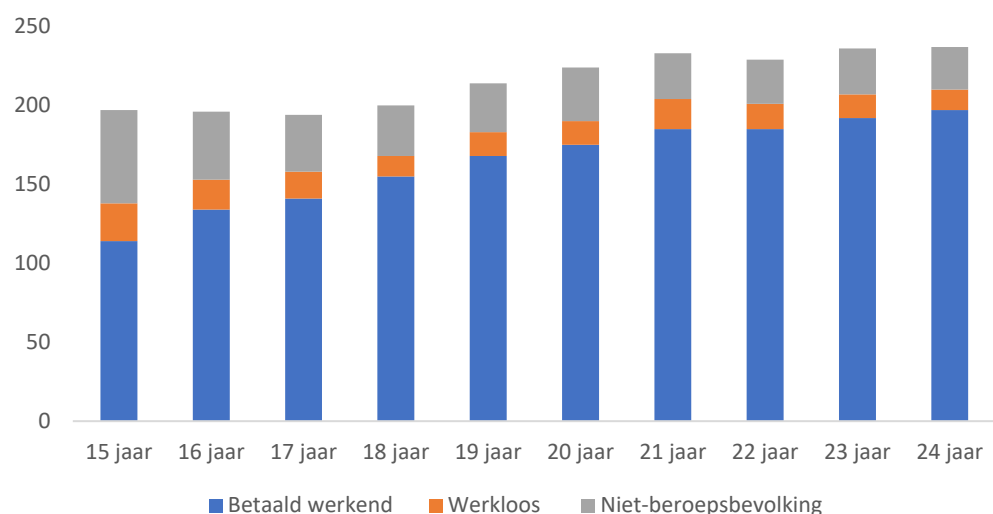
Dit hoofdstuk beschrijft de doelgroep van het minimumjeugdloon. Eerst komt de brede groep jeugdigen aan bod (paragraaf 3.1). Paragraaf 3.2 bevat een meer gedetailleerde kijk op minimumjeugdloonverdieners. Waaronder de groep van minimumloonverdieners die uitwonend zijn, geen opleiding volgen en veel uren werken. Als jeugdigen aan deze kenmerken voldoen wordt verondersteld dat zij voor hun bestaan afhankelijk zijn van het minimumjeugdloon. Voor dergelijke jeugdigen wordt tot slot in paragraaf 3.3 het besteedbare inkomen vergeleken met een inschatting van de minimale kosten voor levensonderhoud.

3.1 Jeugdigen

Het minimumjeugdloon geldt voor werknemers van 15 t/m 20 jaar. De bevolking in Nederland telt 1,25 miljoen personen in deze leeftijdsgroep.⁴¹ Deze groep jeugdigen maakt 7% uit van het totaal van de Nederlandse bevolking (bijna 18 miljoen personen). De informatie in dit hoofdstuk gaat naast de doelgroep van het minimumjeugdloon ook over jongvolwassenen in de leeftijd van 21 t/m 24 jaar, om de situatie van beide groepen met elkaar te kunnen vergelijken.

3.1.1 Deelname aan betaalde arbeid

Van de 1,25 miljoen personen van 15 t/m 20 jaar heeft ongeveer driekwart betaald werk (0,9 miljoen personen).⁴² Het overige kwart bestaat overwegend uit personen die geen betaald werk hebben, niet recent naar werk hebben gezocht en/of niet direct beschikbaar zijn (de niet-beroepsbevolking). Tot slot is er een groep van circa 100 duizend personen (8% van het totaal) die geen betaald werk heeft, maar dit wel zoekt en direct beschikbaar is. Deze groep wordt de werklozen genoemd.



Figuur 3.1: arbeidsdeelname onder personen van 15 t/m 24 jaar (x duizend, 3^e kwartaal 2024). Bron: CBS.

⁴¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. Peildatum 1 januari 2024.

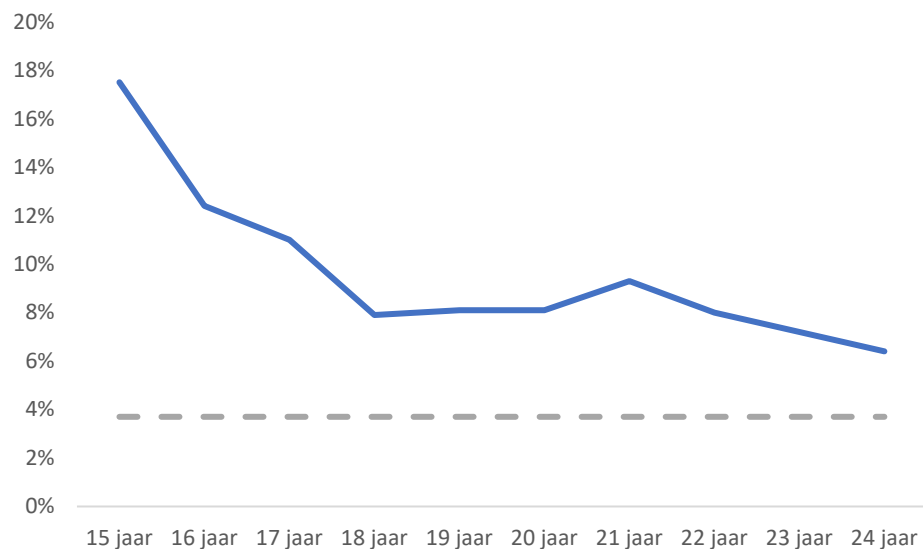
⁴² Centraal Bureau voor de Statistiek. Stand 3^e kwartaal 2024.

Bij betaald werk gaat het om werkzaamheden ongeacht de arbeidsduur. Iemand die werk zoekt voor één of een paar uur in de week kan zodoende als werkloze meegeteld worden.

De arbeidsdeelname van jeugdigen van 15 tot en met 20 jaar loopt over de leeftijden heen geleidelijk op. Bij personen van 18 jaar en ouder ligt het aandeel werkenden hoger dan bij de leeftijden 15 tot en met 17 jaar.

Het werkloosheidspercentage onder jongeren is hoger dan in de totale beroepsbevolking (figuur 3.2). Vooral onder 15 en 16-jarigen is er een relatief grote groep die niet werkt maar dat wel zou kunnen en willen. Een mogelijke verklaring voor het feit dat jongeren relatief vaak als werkloos worden aangemerkt, is dat het rond deze leeftijd niet ongebruikelijk is om de eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten. Dat betekent in de praktijk dat menig 15- of 16-jarige open staat voor het verrichten van werk, zich oriënteert op banen of zelfs actief op zoek is, maar nog niet altijd betaald werk heeft. Sommige jongeren beginnen aan hun eerste baan of bijbaan, sommige jongeren werken dan nog niet.

De meerderheid van de werkloze jeugdigen jonger dan 25 jaar (8 op de 10) volgt onderwijs. Zij zoeken vaak naar een bijbaan.⁴³



Figuur 3.2: werkloosheidspercentage onder personen van 15 t/m 24 jaar (blauwe lijn). Ter vergelijking is ook het werkloosheidspercentage voor de gehele beroepsbevolking weergegeven (15 t/m 75 jaar, grijze stippellijn). Bron: CBS.

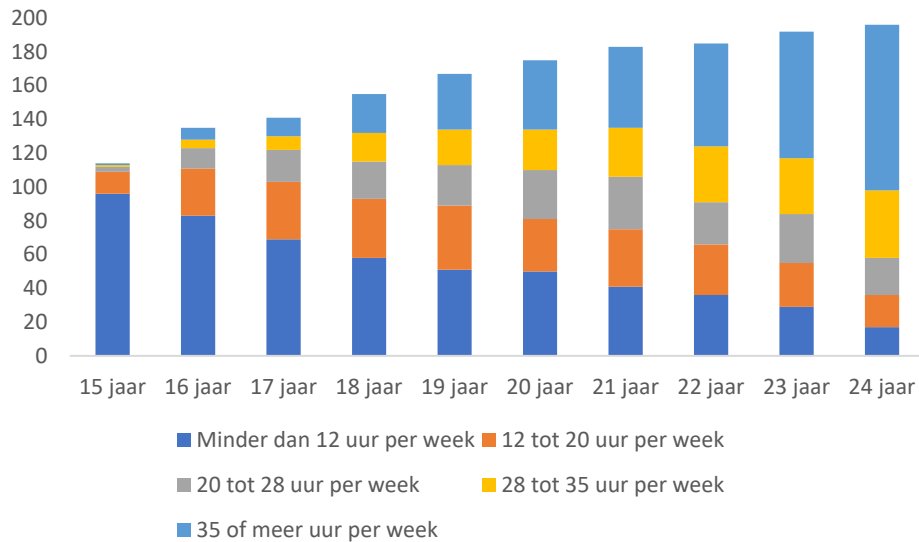
Van werkende jeugdigen van 15 tot en met 20 jaar werkt 87% in deeltijd en 13% in voltijd.⁴⁴ Hierbij is van belang dat wettelijke regels gelden voor de werktijden van jongeren.⁴⁵ Bij 15-jarigen is vooral sprake van kleine bijbanen van minder dan 12 uur per week (figuur 3.3). Bij groepen met een hogere leeftijd neemt het aantal werknemers dat meer uren werkt geleidelijk toe. In de groep van 20 jaar hebben

⁴³ CBS (2024). [Werklozen vaak jong en op zoek naar een bijbaan](#)

⁴⁴ Deeltijd is minder dan 35 per week, voltijd is 35 uur per week of meer. Overuren en onbetaalde uren zijn niet meegeteld.

⁴⁵ Zie [ArboPortaal](#) voor een overzicht van deze regels.

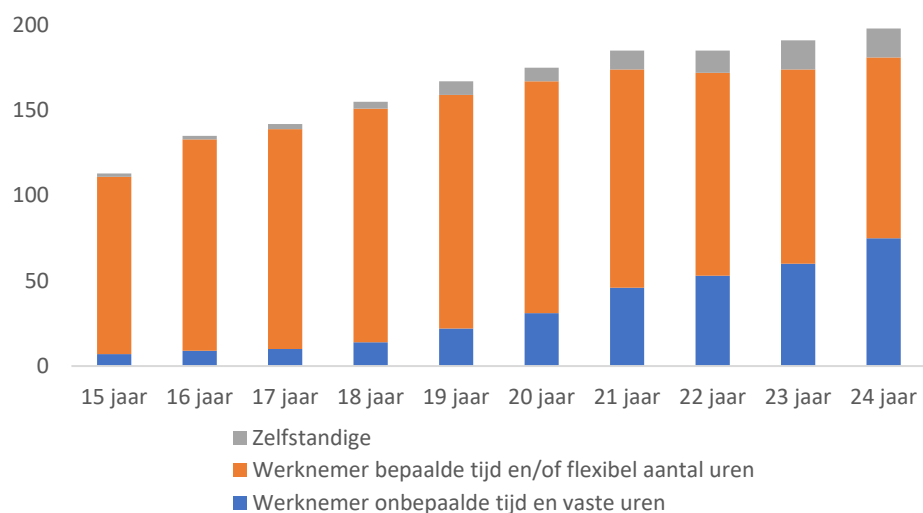
circa 41 duizend personen een baan van 35 uur of meer, dat is 25% van de groep jongeren met een baan als werknemer op die leeftijd.



Figuur 3.3: gewerkte uren naar leeftijd (x 1000 personen, 3^e kwartaal 2024). Bron: CBS.

Het aantal gewerkte uren verschilt per type opleiding. Werknemers van 15 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs werkten in 2023 gemiddeld bijna 11 uur per week.⁴⁶ Vaak als vakkenvuller, in de bediening of als keukenhulp. Studenten in het mbo werken meer (gemiddeld 22,5 uur per week), ook dan studenten in het hoger onderwijs (gemiddeld 18,7 uur per week).

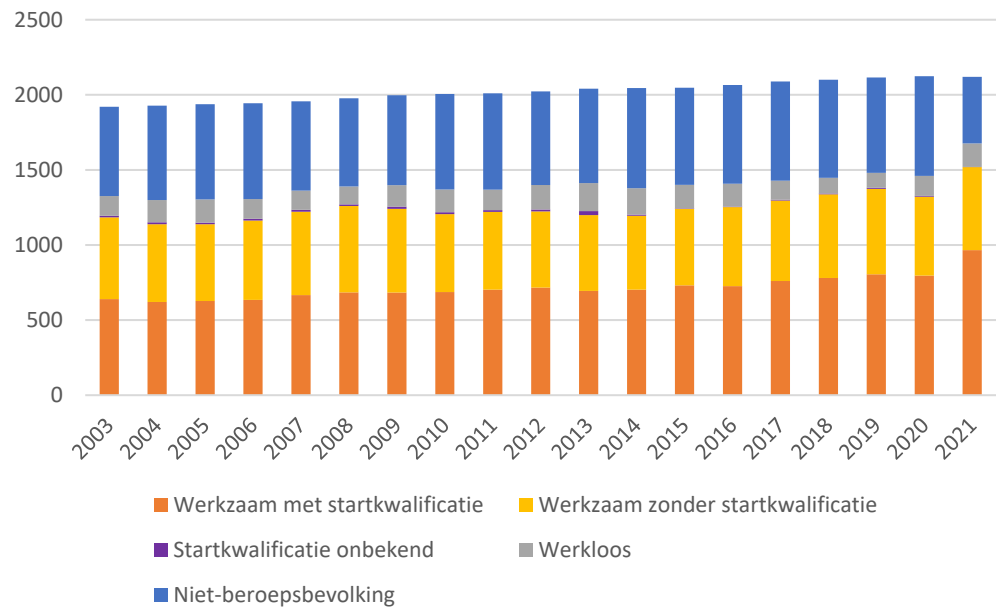
Flexibele werkvormen zijn dominant onder werkenden van 15 tot en met 20 jaar (figuur 3.4). Het aandeel werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en een vast aantal uren bedraagt 6% onder 15-jarigen en loopt op tot 18% onder 20-jarigen.



Figuur 3.4: werkenden naar werkvorm (x duizend personen, 3^e kwartaal 2024). Bron: CBS.

⁴⁶ [Jeugdmonitor CBS](#), december 2023.

Tussen 2013 en 2021 lag de arbeidsdeelname van jongeren van 15 tot en met 24 jaar rond de 60 à 70% (zie figuur 3.5). Het aandeel werkende jongeren met een startkwalificatie nam trendmatig toe, terwijl het aandeel werkende jongeren zonder startkwalificatie trendmatig afnam. Een startkwalificatie houdt in een afgeronde havo- of vwo-opleiding of een basisberoepsopleiding (mbo niveau 2 of hoger).



Figuur 3.5: Opbouw van de bevolking van jongeren van 15 t/m 24 jaar tussen 2003 en 2021 (aantallen in duizendtallen). Bron: CBS.⁴⁷

In 2023 bestond de groep 15 tot en met 24-jarigen uit 2,2 miljoen personen. Van deze groep had 58% (1,3 miljoen personen) een startkwalificatie behaald. De resterende 0,9 miljoen personen hadden nog geen startkwalificatie. Van deze groep zonder startkwalificatie volgden 0,8 miljoen personen nog onderwijs. De overige 120 duizend personen hadden geen startkwalificatie en volgden geen onderwijs.⁴⁸ Deze groep bestond op zijn beurt uit:

- werkenden: 81 duizend personen
- werklozen: 9 duizend personen
- niet-beroepsbevolking: 30 duizend personen. Ziekte of arbeidsongeschiktheid is hiervoor de meest genoemde reden.⁴⁹

3.1.2 Deelname aan onderwijs

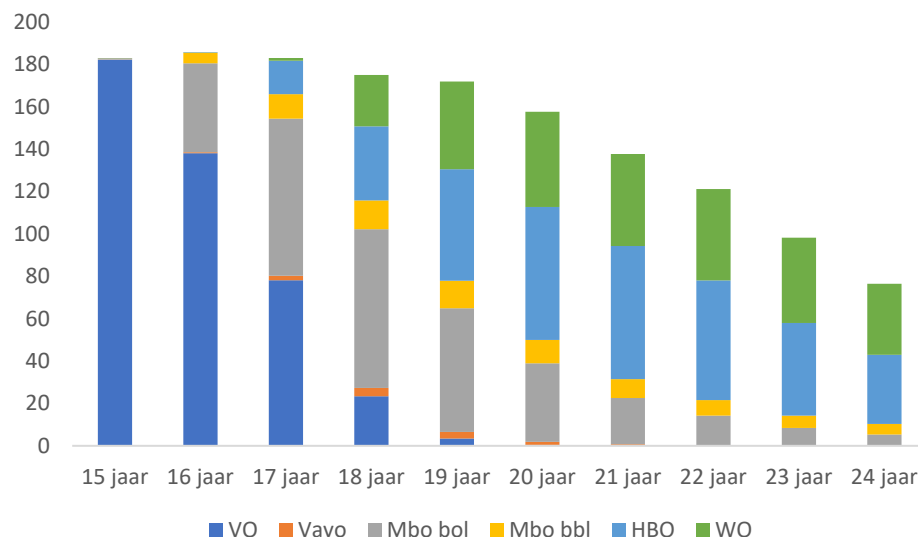
Van de jeugdigen in de leeftijd van 15 tot en met 21 jaar volgt circa 84% formeel onderwijs. Figuur 3.6 laat zien dat het bij 15-jarigen vrijwel volledig om voortgezet onderwijs gaat. Vanaf 16-jarigen neemt de groep op het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) toe. Binnen het MBO komt de beroepsopleidende leerweg (bol) meer voor dan de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Bij de bol ligt de nadruk op leren op school, bij de bbl ligt de nadruk op leren tijdens het werk. Voor de bbl gelden aparte bedragen van het minimumjeugdloon (zie paragraaf 2.2). Bij

⁴⁷ [StatLine - Arbeidsdeelname; startkwalificatie](#)

⁴⁸ Bron: CBS Jeugdmonitor Statline: [arbeidsdeelname jongeren](#).

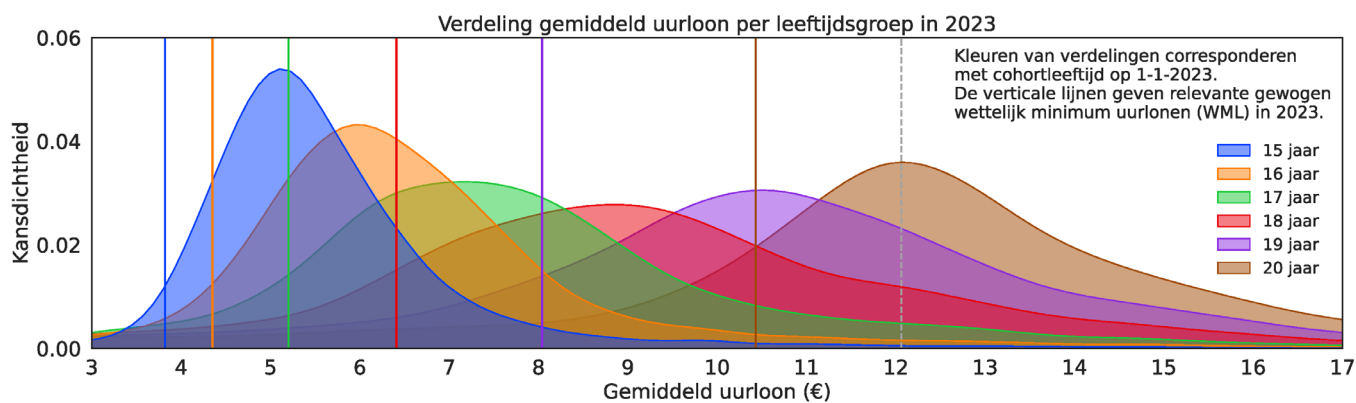
⁴⁹ CBS nieuwsbericht 2-10-2024: [Meer jongeren zonder startkwalificatie](#)

jeugdigen van 19 jaar en ouder betekent onderwijs volgen meestal studeren in het hoger beroepsonderwijs (HBO) of wetenschappelijk onderwijs (WO).



Figuur 3.6: aantal leerlingen/studenten naar leeftijd en soort onderwijs (x duizend personen, periode 2022-2023). Bron: CBS.⁵⁰

3.1.3 Uurloon naar leeftijd



Figuur 3.7: Verdeling gemiddeld uurloon per persoon per leeftijdsgroep in 2023. Bron: CBS

Bovenstaande figuur laat een schatting zien van de verdeling van het gemiddelde uurloon van personen per leeftijdsc cohort gedurende het jaar 2023. Het gemiddelde uurloon per persoon is berekend op basis van alle bij het CBS bekende inkomstenverhoudingen tussen werkgevers, en personen die op 1 januari 2023 tussen de 15 tot en met 20 jaar waren. Het wettelijk minimumloon verandert voor alle personen in de getoonde verdelingen twee keer gedurende het jaar, als een betreffende persoon jarig is, en tijdens de verhoging van het wettelijk minimumloon

⁵⁰ Vavo staat voor Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Dit onderwijs wordt gegeven aan de regionale onderwijscentra (ROC's). Meestal gaat het om tweede kans onderwijs om een diploma te halen overeenkomstig het voortgezet onderwijs.

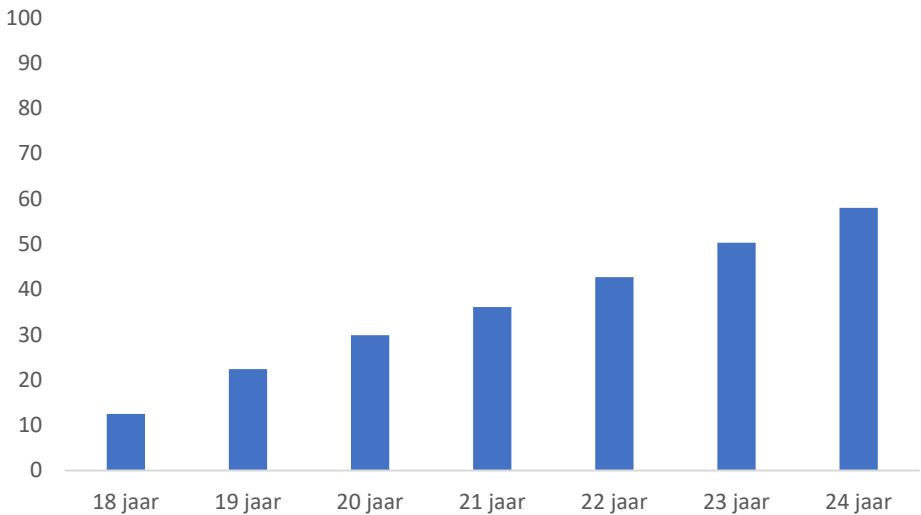
op 1 juli 2023. De verticale strepen geven per leeftijdscohort het relevante jeugdminimumloon aan voor een werkweek van 38 uur. De jeugdminimumloonstrepen zijn gewogen voor de verandering van het minimumloon van elke leeftijdscohort gedurende het jaar. De grijze stippellijn is het reguliere wettelijk minimumloon (vanaf 21 jaar en ouder).

Voor alle leeftijdsgroepen zijn de gemiddelde uurlonen normaal verdeeld. De piek van elke verdeling ligt voorbij het wettelijk minimumjeugdloon van toepassing op de leeftijdsgroep. Dit betekent dat een groot deel van de jongeren in elke leeftijdscategorie in 2023 meer verdiende dan het toepasselijke wettelijk minimumjeugdloon. Voor 15- tot en met 18-jarigen ligt het gemiddelde verdiende uurloon zo'n 35%-37% hoger dan het wettelijke niveau. Binnen de groep 18-jarigen is er relatief de meeste spreiding in het gemiddelde uurloon in vergelijking tot andere leeftijdsgroepen. De piek van de verdelingen voor 19 en 20-jarigen liggen steeds dichterbij het minimumjeugdloon van toepassing op dit cohort aan het einde van het kalenderjaar, respectievelijk 30% meer dan minimumloon voor 19-jarigen en 15% voor 20-jarigen.

In alle leeftijdscategorieën is er ook een (kleine) groep met een uurloon dat lager is dan het voor die leeftijd geldende minimum. Dit komt in ieder geval doordat de dataset ook cijfers over stagiairs bevat. Het wettelijk minimumloon is niet van toepassing op stagiairs, die in sommige gevallen een stagevergoeding ontvangen. Vermoedelijk speelt daarnaast mee dat voor bbl-studenten lagere minimumbedragen gelden. Tot slot valt niet uit te sluiten dat nog andere factoren meespelen. Zoals bijvoorbeeld fouten in de dataset en/of onderbetaling van jeugdigen.

3.1.4 Woonsituatie

De meerderheid van de jeugdigen woont bij één of beide ouders. Het aandeel dat het ouderlijk huis verlaten heeft, bedroeg in 2024 voor 18-jarigen 12,5%, voor 19-jarigen 22% en voor 20-jarigen 30%. Figuur 3.8 laat zien dat het aandeel uitwonenden bij 21-jarigen en ouder hoger ligt. Van de 24-jarigen had in 2024 58% het ouderlijk huis verlaten.



Figuur 3.8: aandeel jeugdigen dat het ouderlijk huis heeft verlaten naar leeftijd (in %, peiljaar 2024, exclusief institutionele huishoudens). Bron: CBS.⁵¹

3.1.5 Armoede onder jongeren

In 2023 was 4,8% van de 2,1 miljoen jongeren tussen de 15 en 25 jaar arm. Tussen 2018 en 2023 is de armoede onder jongeren afgenomen (zie tabel 3.9). In 2018 lag het aantal arme jongeren nog op ruim 176 duizend. In 2023 was dat iets meer dan 100 duizend. Deze cijfers bevatten geen informatie of deze jongeren het minimumjeugdloon verdienen. Wel zijn er cijfers over werkenden in armoede tussen de 15 en 25 jaar (zie tabel 3.10). Het percentage van jongeren die werken en in armoede leven lag in 2023 op 5,2%.

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(x 1 000 personen)	176,8	154,6	134,5	120,6	106,0	100,8
Percentage	8,6	7,5	6,5	5,8	5,1	4,8

Tabel 3.9: aantal en aandeel jongeren (van het totaal aantal jongeren) in armoede tussen de 15-25 jaar. Bron: CBS

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Percentage	8,1	7,4	6,3	5,6	5,6	5,2

Tabel 3.10: het percentage jongeren (tussen 15 en 25 jaar) die werken en in armoede leven. Bron: CBS.

⁵¹ Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2024: [gezinsituatie van jongeren](#).

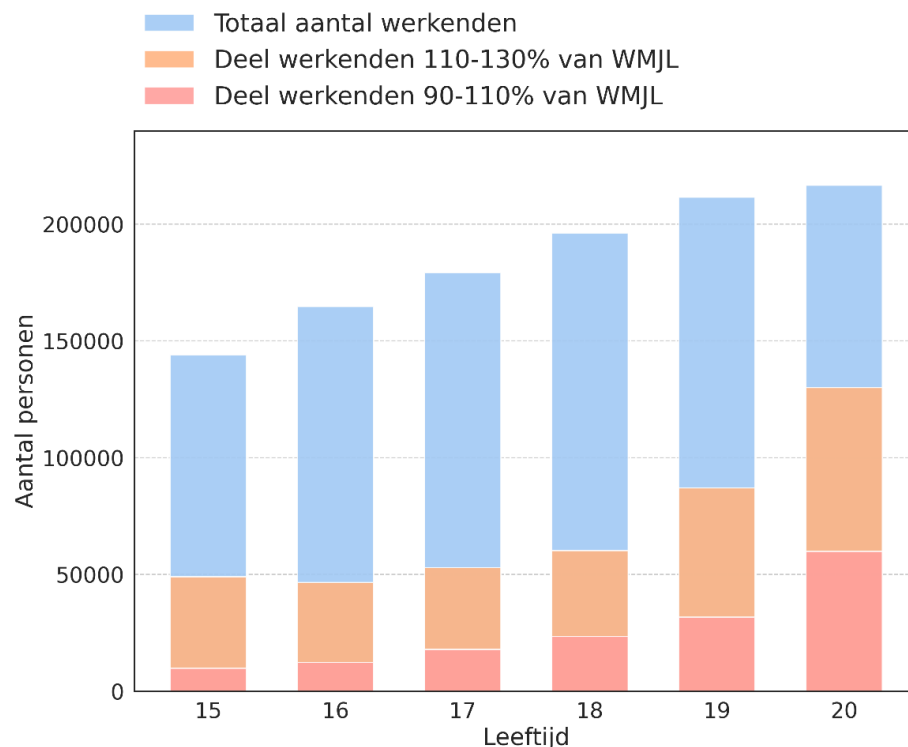
3.2 Minimumjeugdloonverdieners

Deze paragraaf brengt personen die het voor hen geldende minimumjeugdloon verdienen nader in beeld. Eerst komt aan bod om hoe veel personen het gaat (paragraaf 3.2.1). Vervolgens gaat de aandacht uit naar hoeveel uren minimumjeugdloonverdieners werken (paragraaf 3.2.2) en naar hun onderwijsdeelname (paragraaf 3.2.3) en huishoudsituatie (paragraaf 3.2.4). Tot slot bevat paragraaf 3.3 een schatting van het aantal jeugdigen dat voor hun bestaan van het minimumjeugdloon afhankelijk is.

3.2.1 Jeugdigen met een uurloon op of rond het minimumjeugdloon

In totaal verdienen circa 155 duizend jeugdigen een jeugdloon dat op of rond het voor hun leeftijd geldende minimumjeugdloon ligt. Figuur 3.11 geeft de aantallen weer naar leeftijd. Op of rond het minimumjeugdloon is hierbij gedefinieerd als een uurloon dat in een bandbreedte van 20% rond het minimumjeugdloon ligt (van 10% onder het minimumjeugdloon tot 10% erboven).

Het aantal jeugdigen dat het voor hun leeftijd geldende minimumjeugdloon verdient neemt toe met de leeftijd. Ook als percentage van het totaal aantal werkenden in de betreffende leeftijd neemt het aandeel minimumjeugdloonverdieners toe. Onder 15-jarigen ligt het aandeel rond de 7%. Onder 20-jarigen ligt het aandeel rond de 28%.



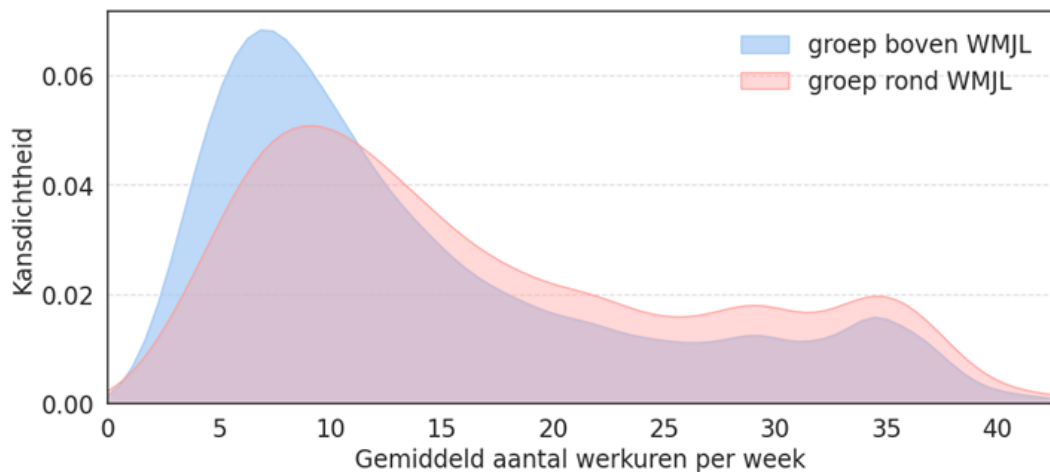
Figuur 3.11: Aantal werkenden per leeftijdsgroep uitgesplitst naar het aandeel dat rond (90-110%) of net boven (110-130%) het geldende minimum jeugdloon verdient. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

3.2.2 Gewerkte uren van minimumjeugdloonverdieners

De jeugdigen die rond het minimumjeugdloon verdienen, werken gemiddeld iets meer dan 17 uur per week (zie tabel 3.12). Dit is meer dan de groep die boven het minimumjeugdloon verdient. Deze groep werkt gemiddeld 14,5 uur per week.

Groep	Grootte (groep duizenden)	Gemiddeld aantal uur per week
Rond WMJL	155	17,27
Boven WMJL	957	14,49
Totale groep	1.112	14,98

Tabel 3.12: Gemiddeld aantal gewerkte uren van rond en boven het wettelijk minimumjeugdloon. Bron: SZW op basis van CBS microdata.



Figuur 3.13: Verdeling gewerkte uren van minimumjeugdloonverdieners en die daar boven verdienen. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

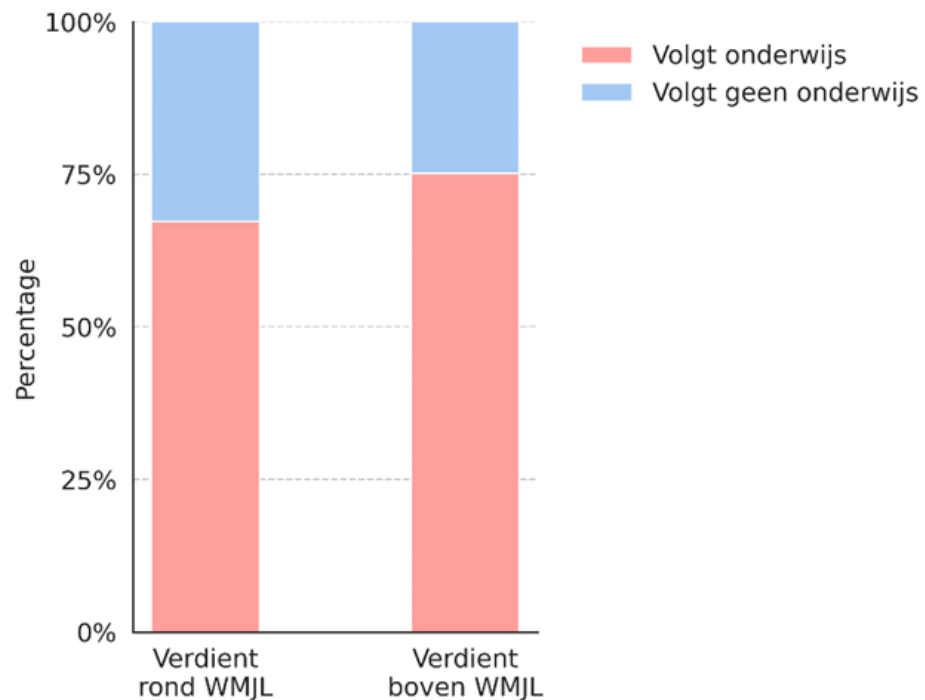
3.2.3 Onderwijsdeelname van minimumjeugdloonverdieners

Tussen de 85 en 95 procent van de minimumjeugdloonverdieners heeft al een opleiding afgerond op de middelbare school of middelbaar beroepsonderwijs niveau 1 of 2 (zie figuur 3.14). Onder minimumjeugdloonverdieners ligt het aandeel jongeren dat een startkwalificatie heeft daarmee hoger dan binnen de totale populatie jongeren (zoals eerder weergegeven in figuur 3.5). Het gaat hier om het voorlopig hoogst behaalde niveau. Dit behaalde opleidingsniveau kan nog veranderen.



Figuur 3.14: voorlopig hoogst behaalde opleiding van minimumjeugdloonverdieners en van jeugdigen met een uurloon boven het minimumjeugdloon. Categorie "Hbo-, wo-master, doctor" is in beide gevallen minder dan 2%, en daarom niet zichtbaar. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

Ongeveer 70% van de minimumjeugdloonverdieners volgt onderwijs (zie figuur 3.15). De onderwijssituatie van minimumjeugdloonverdieners is iets anders dan die van jeugdigen die werken voor een uurloon dat meer dan 20% boven het voor hen geldende minimumjeugdloon ligt. Van deze laatste groep volgt ongeveer driekwart onderwijs.

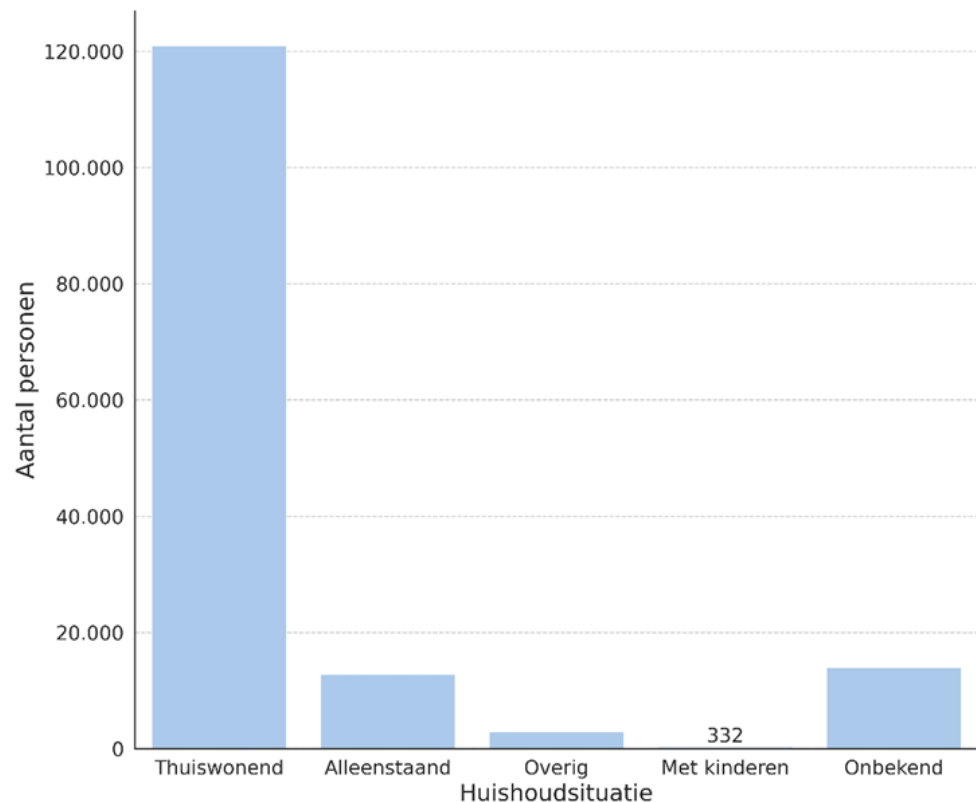


Figuur 3.15: onderwijsdeelname van minimumjeugdloonverdieners en van jeugdigen met een uurloon boven het minimumjeugdloon. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

3.2.4 Huishoudens van minimumjeugdloonverdieners

De meerderheid van de minimumjeugdloonverdieners is thuiswonend.⁵² Andere minimumjeugdloonverdieners waarvan de situatie bekend is, zijn overwegend alleenstaanden. Zij vormen een éénpersoonshuishouden. Dit gaat ook om personen die met anderen op eenzelfde adres wonen, maar een eigen huishouding voeren. Bijvoorbeeld in een studentenhuus. In 332 gevallen vormt de minimumjeugdloonverdiener een huishouden waarin ook zijn of haar kind(eren) aanwezig is of zijn.

⁵² Het Centraal Bureau voor de Statistiek definieert een thuiswonende als "een persoon ongeacht leeftijd of burgerlijke staat die een kind-ouderrelatie heeft met één of twee tot het huishouden behorende ouders." Adoptie- en stiefkinderen in het huishouden worden wel gezien als thuiswonende kinderen, maar pleegkinderen niet.



Figuur 3.16: Huishoudsituatie van minimumjeugdloonverdieners. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

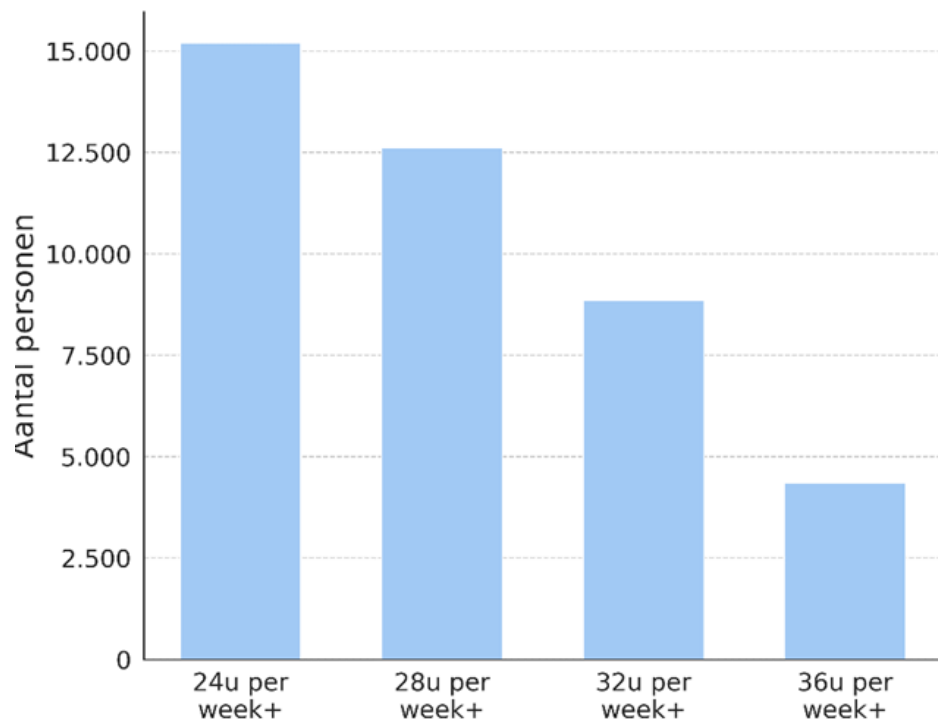
De verdeling over huishoudsituaties van minimumjeugdloonverdieners is nagenoeg gelijk aan de (in dit rapport niet afgebeelde) verdeling van jeugdigen met een uurloon dat boven het minimumjeugdloon ligt.

3.2.5 Jeugdigen afhankelijk van het minimumjeugdloon

Deze paragraaf bevat een schatting van de omvang van de groep jeugdigen die voor hun bestaan van het minimumjeugdloon afhankelijk is. Jeugdigen worden geacht afhankelijk te zijn van het minimumjeugdloon als zij:

- een uurloon rond het minimumjeugdloon verdienen;
- voltijds of bijna voltijds werken;
- geen opleiding volgen, en;
- niet (meer) in het ouderlijk huis wonen.

Het aantal jeugdigen dat aan deze vier criteria voldoet bedroeg in 2023 naar schatting 4,3 duizend personen. Bij deze schatting is uitgegaan van voltijds werk, dat wil zeggen 36 of meer uur per week. Het is ook mogelijk om een lager aantal gewerkte uren als grens te hanteren. De groep die aan de criteria voldoet is dan groter. Zie figuur 3.17 en tabel 3.18.



Figuur 3.17: geschat aantal jeugdigen dat afhankelijk is van het minimumjeugdloon, naar gewerkte uren. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

Totaal werkend als werknemer	Werkt 24u per week of meer	Werkt 28u per week of meer	Werkt 32u per week of meer	Werkt 36u per week of meer
155 duizend	15,2 duizend	12,6 duizend	8,8 duizend	4,3 duizend

Tabel 3.18: geschat aantal jeugdigen dat afhankelijk is van het minimumjeugdloon, naar gewerkte uren. Bron: SZW op basis van CBS microdata.

3.3 Het inkomen van voltijds werkende minimumjeugdloonverdieners

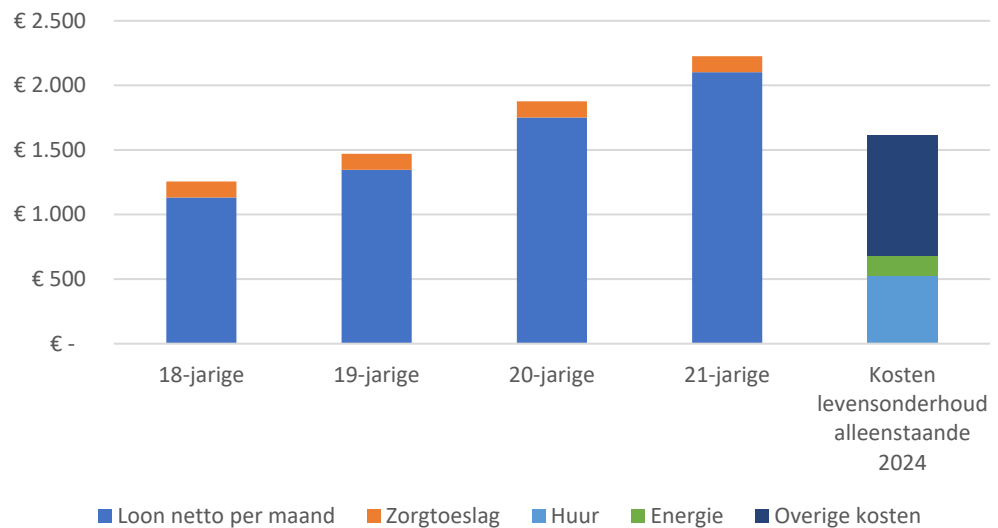
Nu inzichtelijk is hoe veel jeugdigen voor hun bestaan afhankelijk zijn van het minimumjeugdloon (paragraaf 3.2), wordt hieronder ingegaan op hoe het inkomen van deze jeugdigen zich verhoudt tot de minimale kosten voor levensonderhoud. Voor deze vergelijking is aangesloten bij een methode die Nibud in een eerdere analyse heeft gehanteerd.⁵³

In figuur 3.19 is het besteedbaar inkomen weergegeven op basis van het uitgangspunt dat de jeugdige 36 uur per week werkt voor het minimumjeugdloon dat geldt voor zijn of haar leeftijd.⁵⁴ Ter vergelijking is ook het inkomen weergegeven van een 21-jarige die werkt voor het reguliere minimumloon. Naast

⁵³ Nibud (2021) [Analyse vijf jaar armoedebelief in tachtig gemeenten](#).

⁵⁴ In de praktijk is het niet voor iedereen gemakkelijk of vanzelfsprekend dat zij 36 uur per week kunnen en willen werken. Bijvoorbeeld omdat niet alle banen even veel uren vragen, en omdat sprake kan zijn van andere tijdsbestedingen zoals het volgen van onderwijs.

loon is ook inkomen in de vorm van toeslagen weergegeven. Het gaat om de zorg- en huurtoeslag, voor zover daar recht op bestaat.⁵⁵ Mogelijke andere vormen van inkomen zijn niet meegenomen. Denk bijvoorbeeld aan bijdragen van ouders/verzorgers en aanvullende bijstand of andere uitkeringen.⁵⁶ De kosten van levensonderhoud zijn overgenomen uit de minimumvoorbeeldbegroting van het Nibud.⁵⁷ Uitgangspunt is een alleenstaande persoon zonder kinderen.⁵⁸ Deze persoon voert een zelfstandig huishouden. Nibud begroot hiervoor minimale kosten van in totaal € 1.613 per maand.⁵⁹ Alle cijfers hebben betrekking op het jaar 2024.



Figuur 3.19: Inkomen van 36 uur per week werkende minimum(jeugd)loonverdieners afgezet tegen kosten voor levensonderhoud (netto in € per maand in 2024).

De figuur suggereert dat 20- en 21-jarigen die 36 uur per week werkten voor het minimum(jeugd)loon in 2024 in beginsel voldoende inkomen hadden om zelfstandig een eigen huishouden te voeren. Voor 18-jarigen en 19-jarigen die 36 uur per week voor het minimumjeugdloon werkten lijkt het inkomen niet voldoende voor het zelfstandig voeren van een eigen huishouden.

Voor 18-jarigen bedroeg het inkomen in 2024 naar schatting € 1.256 per maand, waarvan € 1.132 netto loon en € 124 zorgtoeslag. Dit inkomen is € 357 minder dan de € 1.613 per maand die minimaal nodig was voor het voeren van een zelfstandig huishouden). Dit verschil komt bij 36 uur werken overeen met € 2,29 netto per uur.

Voor 19-jarigen bedroeg het inkomen in 2024 naar schatting € 1.470 per maand, waarvan € 1.346 netto loon en € 124 zorgtoeslag. Dit inkomen is € 143 minder dan de € 1.613 per maand die minimaal nodig was voor het voeren van een zelfstandig huishouden). Dit verschil komt bij 36 uur werken overeen met € 0,92 netto per uur.

⁵⁵ De zorgtoeslag is geschat op € 124 per maand. De huurtoeslag is geschat op € 0. Reden hiervoor is dat een huur van € 524 hoger is dan de huurgrens. Deze grens lag in 2024 op € 454,47 per maand.

⁵⁶ Ouders zijn verplicht hun kinderen te onderhouden. Deze onderhoudsplicht voor ouders is toegelicht op pagina 13.

⁵⁷ [Nibud Budgethandboek 2024](#).

⁵⁸ Hier is voor gekozen omdat een huishouden zonder kinderen het meest representatief is voor de situatie van minimumjeugdloonverdieners. Zo bleek in paragraaf 3.3.4 dat 332 van de 155 duizend minimumjeugdloonverdieners een huishouden vormen met hun kind(eren). Dit komt overeen met circa 0,2%.

⁵⁹ Deze minimale kosten bestaan voor € 524 per maand uit huur en voor € 153 per maand uit energielasten.

4 Loonkosten voor werkgevers

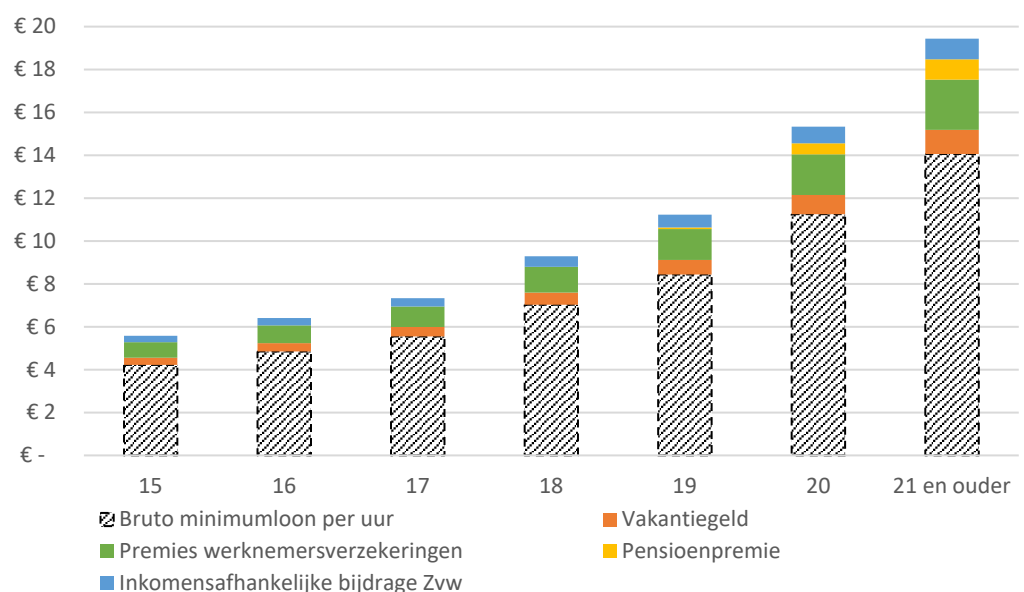
Dit hoofdstuk schetst welke kosten een werkgever in totaal maakt om een werknemer voor het minimumjeugdloon in dienst te hebben (paragraaf 4.1). Vervolgens vergelijkt paragraaf 4.2 voor twee bedrijfstakken (supermarkten en horeca) hoe de loonafspraken voor jeugdige werknemers zich verhouden tot het minimumjeugdloon. Tot slot schetst paragraaf 4.3 een beeld van de rol van het minimumjeugdloon in de bedrijfseconomische praktijk van twee voorbeeldbedrijven.

4.1 Loonkosten op minimumjeugdloonniveau

Bovenop het bruto minimumjeugdloon maakt een werkgever extra loonkosten. Deze extra loonkosten bedragen bij het minimumjeugdloon circa 32 tot 36% (zie tabel 4.1). Enige praktijkvariatie is mogelijk. Bijvoorbeeld omdat pensioenpremies per sector verschillen. Hoewel werkgevers deze kosten betalen, slaan de kosten van werkgeverslasten op lange termijn neer bij werknemers. Bijvoorbeeld in de vorm van een lager (netto) loon. Bij deze berekening is uitgegaan van een dienstverband voor bepaalde tijd bij een kleine werkgever.⁶⁰

Leeftijd	15	16	17	18	19	20	21+
Bruto minimumloon	€ 4,22	€ 4,85	€ 5,55	€ 7,03	€ 8,44	€ 11,25	€ 14,06
Totaal loonkosten	€ 5,58	€ 6,41	€ 7,33	€ 9,29	€ 11,23	€ 15,33	€ 19,44
% loonkosten boven bruto	32%	32%	32%	32%	33%	36%	38%

Tabel 4.1: Loon en lasten op arbeid betaald door de werkgever in € per uur. Bron: SZW.



Figuur 4.2: Opbouw totale loonkosten werkgever in € per uur.⁶¹ Bron: SZW.

⁶⁰ CPB (2015), [Kansrijk arbeidsmarktbeleid](#), Pagina 57.

⁶¹ Alle bedragen zijn gebaseerd op een 40-urige werkweek en vervolgens omgerekend naar € per gewerkt uur.

Figuur 4.2 geeft weer hoe de kosten zijn opgebouwd uit onder andere het bruto loon, vakantiegeld en premies. Bij 15 tot en met 19-jarigen zijn nog geen pensioenpremies zichtbaar. Dit komt doordat i) werknemers tot 18 jaar nog geen pensioen opbouwen en ii) het loon bij 18- en 19-jarigen lager is dan de grens waarboven pensioen wordt opgebouwd (pensioenfranchise).

4.2 Cao-afspraken in relevante bedrijfstakken

Bedrijfstakken waar verhoudingsgewijs veel jongeren tot 25 jaar werken zijn de handel, met name supermarkten, en de horeca. Voor supermarkten geldt een cao met jeugdschalen die deels hoger liggen dan het wettelijk minimumjeugdloon. Voor de horeca geldt een cao waarin alle jeugdschalen hoger liggen dan het wettelijke minimumloon. Zie tabel 4.3 voor een overzicht.

Leeftijd	Staffel minimumjeugdloon	Staffel cao Supermarkten VGL in 2023 (momenteel geen nieuwe cao)	Staffel cao Supermarkten VGL in 2023 afgezet tegen minimumloon 1 jan 2025	Staffel cao Horeca in 2025 en 2026
21 jaar en ouder	100%	100%	100%	100%
20 jaar	80%	83,03%	75,03%	85%
19 jaar	60%	62,24%	56,61%	75%
18 jaar	50%	51,92%	47,23%	65%
17 jaar	39,5%	45,35%	41,13%	55%
16 jaar	34,5%	39,64%	36,06%	45%
15 jaar	30%	34,40%	31,13%	35%

Tabel 4.3: het minimumjeugdloon, lonen uit de cao Supermarkten VGL en uit de cao Horeca, als percentage van het reguliere minimumloon. Momenteel dient de werkgever in de cao VGL voor 18-, 19- en 20-jarigen de staffel van het minimumjeugdloon te hanteren aangezien de staffel van de cao VGL in 2023 afgezet tegen het minimumloon per 1 januari 2025 leidt tot een staffel onder het wettelijke niveau.

Supermarkten

In de cao Supermarkten VGL uit 2023 zijn de lonen voor 15- tot en met 20-jarige werknemers vastgesteld op respectievelijk 34,40%; 39,64%; 45,35%; 51,92%, 62,24% en 83,03% van het wettelijk minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder.⁶² Zie de derde kolom van tabel 4.3. Deze cao liep af op 1 juli 2024. Op het moment van schrijven van deze verkenning is nog geen nieuwe VGL-cao afgesloten. Inmiddels is het wettelijk minimumloon gestegen naar € 14,06 per uur. Als de jeugdlonen afgesproken in de VGL-cao 2023 worden afgezet tegen het huidige minimumloon van € 14,06, dan resulteert dit in de percentages: 31,13% voor 15 jaar; 36,06% voor 16 jaar; 41,13% voor 17 jaar; 47,23% voor 18 jaar, 56,61% voor 19 jaar en 75,03% voor 20 jaar. Zie de vierde kolom van tabel 4.3. Hieruit blijkt dat de staffel voor 18, 19 en 20 jaar momenteel onder het niveau van het

⁶² VGL staat voor Vereniging van Grootwinkelbedrijven in Levensmiddelen. Dit betreft de cao-lonen ten tijde van de ingangsdatum van de cao Supermarkten VGL op 1 september 2023, afgezet tegen het wettelijk minimumloon voor 21 jaar en ouder van € 12,79 bij een 36-urige werkweek geldend in de periode 1 juli tot 31 december 2023.

minimumjeugdloon ligt. In de praktijk is de werkgever voor deze leeftijden gebonden aan het minimumjeugdloon (zoals deze in de tweede kolom van tabel 4.3 wordt weergegeven).

Horeca

In de horeca is meer dan de helft van de werknemers jonger dan 25 jaar.⁶³ In de Horeca-cao over 2025 en 2026 geldt dat de lonen voor 15- tot en met 20-jarige jeugdigen percentages van achtereenvolgens 35%, 45%, 55%, 65%, 75% en 85% zijn van het wettelijk minimumloon voor werknemers 21 jaar en ouder.⁶⁴ Daarmee gaat het om minimumjeugdloonpercentages die 10% tot 15% hoger liggen dan de wettelijke minimumjeugdloonpercentages.

4.3 Het minimumjeugdloon in twee voorbeeldbedrijven

Banen met een loon rond het niveau van het minimumjeugdloon komen vooral voor in de retail (supermarkten) en in horecagelegenheden. Ondernemingen in deze bedrijfstakken verschillen van elkaar. Bijvoorbeeld qua omvang, locatie, waardepropositie en financiële resultaten.

Op basis van kengetallen en gemiddelden uit openbare bronnen⁶⁵ zijn twee voorbeeldbedrijven samengesteld: een supermarkt en een restaurant (tabel 4.4). De bedoeling van deze voorbeeldbedrijven is om een beeld te krijgen van de rol van het minimumjeugdloon in de bedrijfseconomische praktijk. Daarvoor wordt gekeken op het niveau van één individuele vestiging. De pretentie is niet dat deze voorbeeldbedrijven een representatief beeld geven van de bedrijfseconomische situatie in beide sectoren en/of individuele bedrijven.

⁶³ Bron: Werkgelegenheidsstructuur | CBS.

⁶⁴ Bron: [Horeca-cao2025-2026.pdf](#), p. 51.

⁶⁵ Geraadpleegd zijn: [Retail insiders data dashboard](#), [Horeca arbeidsmarkt rapportage 2023](#), [Firm focus business solutions kengetallen restaurants](#).

	Supermarkt	Restaurant
Omzet (één vestiging)	€ 7,3 mln	€ 0,6 mln
Aantal werkzame personen	57	9
Aantal fte	20	5
Kosten en resultaat		
Inkoop	€ 5,40 mln	€ 0,18 mln
Personeelskosten	€ 0,96 mln	€ 0,18 mln
Huisvesting	€ 0,30 mln	€ 0,07 mln
Overige kosten	€ 0,62 mln	€ 0,12 mln
Bedrijfsresultaat	€ -0,03 mln	€ 0,05 mln
Schatting aandeel van personeelskosten op minimumjeugdloonniveau	25%	10%
Schatting extra personeelskosten bij verhoging van percentages minimumjeugdloon met 10 procentpunt	€ 0,22 mln	€ 0,02 mln
<i>waarvan direct effect</i>	€ 0,06 mln	€ 0,00 mln
<i>waarvan spillover effect</i>	€ 0,17 mln	€ 0,01 mln

Tabel 4.4: voorbeeldbedrijven supermarkt en restaurant.

Een verhoging van de percentages van het minimumjeugdloon met 10 procentpunt leidt naar schatting tot extra personeelskosten van € 0,22 mln voor de voorbeeldsupermarkt en € 0,02 mln voor het voorbeeldrestaurant. Voor de voorbeeldsupermarkt nemen de personeelskosten met 23% toe. Voor het voorbeeldrestaurant met 9%. In beide voorbeeldbedrijven gaat het om extra personeelskosten ter waarde van circa 3% van de omzet.

Wie de extra personeelskosten uiteindelijk draagt, is niet met zekerheid te zeggen. Dit hangt af van hoe bedrijven op hogere personeelskosten reageren. Vier mogelijke scenario's vallen te onderscheiden:

- Extra kosten worden doorberekend in de prijzen. In dit scenario slaan de extra kosten neer bij de afnemers.
- Extra kosten gaan ten koste van het bedrijfsresultaat. In dit scenario slaan de kosten neer bij de ondernemer.
- Extra kosten leiden tot een aanpassing van het productieproces. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van zelfscankassa's, limited service restaurants, bestelzuilen en/of een groei van bezorgservices ten koste van fysieke supermarkten en eetgelegenheden. In dit scenario omzeilen ondernemingen een toename in loonkosten door per geproduceerde dienst of product minder gebruik te maken van de productiefactor arbeid.
- Een combinatie van de hierboven genoemde scenario's. In dit scenario worden de extra loonkosten deels omzeild (door anders te produceren), slaan zij deels neer bij de ondernemer en deels bij de afnemers.

5 Effecten minimumjeugdloon

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van het minimumjeugdloon op achtereenvolgens werkgelegenheid, arbeidsdeelname (paragraaf 5.1), scholings- en onderwijsdeelname (paragraaf 5.2), inkomen uit arbeid (paragraaf 5.3), arbeidsproductiviteit (paragraaf 5.4), prijzen en inflatie (paragraaf 5.5), de financiële positie van studenten (paragraaf 5.6) en de effecten van de bbl (paragraaf 5.7).

De beschreven effecten zijn gebaseerd op bestaande cijfers en onderzoeken. Het gaat onder andere om gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Centraal Planbureau (CPB), onderzoeken van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) over de aanpassingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019, rapportage Cao-afspraken 2024 van de SZW-directie UAW en de evaluatie van het wettelijk minimumloon in 2023.

5.1 Werkgelegenheidseffecten en arbeidsdeelname

Het minimumjeugdloon kan een prikkel vormen voor werkgevers om jeugdige werknemers in dienst te nemen. Doordat jeugdige werknemers in de leeftijd van 15 tot 20 jaar minder loon ontvangen dan een volwassen werknemer van 21 jaar zijn de loonkosten voor werkgevers lager. Dit kan de werkgelegenheid van jeugdige werknemers bevorderen. Het geeft jeugdige werknemers in de leeftijd van 15 tot 20 jaar een comparatief loonkostenvoordeel ten opzichte van werknemers van 21 jaar en ouder.

Jongeren hebben minder werkervaring omdat zij de eerste stap op de arbeidsmarkt zetten. Hierdoor kan de productiviteit van jongeren voor bepaalde soorten arbeid lager zijn. Een lagere productiviteit kan een reden zijn om ook een lager loon mogelijk te maken.

Een verhoging van het minimumjeugdloon zorgt ervoor dat de loonkosten voor jeugdige werknemers hoger worden. Dit kan er theoretisch toe leiden dat de loonkosten als te hoog worden gepercipieerd en/of dat de loonkosten de productiviteit overstijgen. Hierdoor kunnen werkgevers besluiten jeugdige werknemers te ontslaan en/of deze banen niet meer aan te bieden.

Daarnaast kan een verhoging van het minimum(jeugd)loon ertoe leiden dat werken aantrekkelijker wordt omdat het loon hoger wordt. Hierdoor kan het aantal jongeren dat gaat werken toenemen. Het arbeidsaanbod neemt dan toe. Tegelijkertijd kunnen jongeren door verhoging van hun loon ook besluiten minder uren te werken omdat zij dan met minder arbeidsuren hetzelfde loon kunnen verdienen. Het uiteindelijke werkgelegenheidseffect van een verhoging van het minimumjeugdloon wordt mede door deze effecten bepaald.

De Sociaal Economische Raad (SER) constateerde in 2016 in een verkenning naar het minimumjeugdloon dat er tot op zekere hoogte consensus was in de literatuur over bepaalde werkgelegenheidseffecten. Zo is de werkgelegenheid onder jongeren sterker gevoelig voor de hoogte van het minimumjeugdloon dan voor het minimumloon vanaf 21 jaar. Een stijging van het minimumjeugdloon heeft daarom naar verwachting sterkere negatieve effecten op de werkgelegenheid dan de effecten van een verhoging van het minimumloon vanaf 21 jaar op werknemers vanaf 21 jaar die het minimumloon verdienen. Dit wordt geweten aan het feit dat jongeren relatief weinig werkervaring hebben. Hierdoor verliezen jeugdige werknemers sneller hun baan dan werknemers van 21 jaar en ouder. Ook hebben grote aanpassingen van het wettelijk minimumloon een meer dan proportioneel effect dan beperkte wijzigingen. Hogere elasticiteiten (in dit geval dus ook sterkere effecten) worden reëler naarmate de verhoging groter is; hoe groter de stijging van het minimumjeugdloon, hoe groter het werkgelegenheidseffect voor jeugdige werknemers. Wanneer er geen koppeling plaatsvindt aan uitkeringen, zijn er minder werkgelegenheidseffecten te verwachten.⁶⁶

Werkgelegenheidseffecten op korte termijn

Terugkijkend vielen de werkgelegenheidseffecten van de stapsgewijze verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 op de korte termijn mee. SEO heeft onder andere de arbeidsparticipatie, de lonen en de onderwijsdeelname van 15- tot en met 25-jarige jongeren in 2018 en 2019 geëvalueerd naar aanleiding van de stapsgewijze verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019. SEO concludeerde na de eerste verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 dat de verhoging van het minimumloon een bescheiden positief effect had op de gemiddelde arbeidsduur van 18- tot en met 22-jarige jongeren met een baan. De stijging in het gemiddeld aantal gewerkte uren is bescheiden en ligt tussen de 0,2 en 1,2 procent. Het gaat om gemiddeld tussen de 0,05 en 0,19 uur per week meer gewerkte uren.⁶⁷

In het vervolgevaluatie-onderzoek van SEO in 2019 na de tweede verhoging van het minimumjeugdloon (uitgevoerd in de eerste 8 maanden na die verhoging) is nauwelijks invloed gevonden van die verhoging op het aantal werkuren van jongeren met een baan. SEO constateerde wel dat er door de verhoging meer jongeren het minimum(jeugd)loon zijn gaan verdienen. SEO beschrijft dat dit theoretisch het risico op baanverlies tijdens een economische neergang kan vergroten, omdat werkgevers geen bewegingsruimte hebben om jongeren uit deze leeftijdsgroepen aan te nemen tegen een lager loon om zo in te springen op vraaguitval. Werkgevers kunnen er mogelijk voor kiezen om goedkopere vormen van arbeid in te zetten (zoals zzp-ers of jongeren uit een lagere leeftijdsgroep). Dat zorgt mogelijk voor een groter risico op werkloosheid voor de groep jongeren die een hoger minimumloon zijn gaan verdienen en kan hen ertoe bewegen om zich vaker als zzp'er aan te bieden. Ook kan het in dat geval aantrekkelijker zijn om in het onderwijs te blijven of daarin terug te keren.⁶⁸

⁶⁶ Sociaal Economische Raad (SER), *Verkenning minimumjeugdloon*, 2016.

⁶⁷ SEO (2018), *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon*, blz. 1-24.

⁶⁸ SEO (2019), *Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019*, blz. 1- 35.

Het CPB concludeerde in 2021 dat er op korte termijn geen werkgelegenheidseffecten waren door de verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019.⁶⁹

Werkgelegenheidseffect op korte termijn: de rol van het Jeugd-LIV

SEO gaf in 2018 aan dat er gelijktijdig met de verhoging van het minimumjeugdloon voor 18- tot en met 22-jarigen in 2017 compenserende maatregelen van toepassing waren die een dempend effect gehad kunnen hebben op de werkgelegenheidseffecten. Een verandering die tegelijkertijd met de verhoging van het minimumloon voor 18- tot en met 22-jarigen in 2017 is ingegaan, is de compensatie die werkgevers ontvangen als zij jongeren in dienst namen. Voor jeugdige werknemers van 18 tot en met 21 jaar was er een Jeugd – Lage Inkomensvoordeel (Jeugd-LIV) en voor jeugdige werknemers van 22 jaar en ouder was er het Lage Inkomensvoordeel (LIV). Dit was een tegemoetkoming aan werkgevers voor de gestegen loonkosten door de verhoging van het minimumjeugdloon. SEO stelde dat het Jeugd-LIV een effect op de werkgelegenheid kon hebben gedempt.

De analyse van CPB uit 2021 bood geen steun voor de gedachte dat het Jeugd-LIV gevolgen voor de werkgelegenheid zou hebben gedempt. Deze analyse is immers gebaseerd op data over de zes maanden na de verhoging per 1 juli 2017. In deze periode was het Jeugd-LIV nog niet van kracht. Het Jeugd-LIV is vervolgens afgeschaft per 1 januari 2024 en het LIV per 1 januari 2025.⁷⁰

Werkgelegenheidseffect op langere termijn

Het CPB heeft in 2020 het rapport *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid* uitgebracht met daarin een verdiepend onderzoek naar de effecten van beleidswijzigingen van het minimumjeugdloon. Modelmatig schat het Centraal Planbureau bij het verhogen van het minimumjeugdloon dat een verlies van werkgelegenheid voor jongeren optreedt. Bij afschaffing van het minimumjeugdloon van 18 tot 21 jaar is het verwachte partiële werkgelegenheidseffect – dat wil zeggen de werkgelegenheidsmutatie binnen de groep werkende jongeren – naar schatting minus 10%. Bij volledige afschaffing van het minimumjeugdloon – waarbij het minimumloon dat nu geldt vanaf 21 jaar gaat gelden voor alle werknemers vanaf 15 jaar – is het partiële werkgelegenheidseffect naar schatting minus 20%.⁷¹

Concluderend

Concluderend kan gesteld worden dat de verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 de werkgelegenheid voor jeugdigen in Nederland op korte termijn beperkt hebben beïnvloed. Het CPB schat dat een nieuwe verhoging van het minimumjeugdloon na verloop van langere tijd tot een verlies aan werkgelegenheid leidt. De omvang van dit verlies is afhankelijk van de grootte van de verhoging van het minimumjeugdloon. Ook zullen de effecten van een verhoging van het minimumjeugdloon afhankelijk zijn van de omstandigheden op de arbeidsmarkt.

⁶⁹ CPB, 28 april 2021, 'Hoger minimumjeugdloon heeft geen nadelig gevolg voor werkgelegenheid', ([Discussion Paper 422 'The Young Bunch: Youth Minimum Wages and Labor Market Outcomes' | CPB.nl](#)) & Van Bezooijen, Van den Berge, Salomons (2023). *The Young Bunch: The Impact of Youth Minimum Wages on Youth Labor Market Outcomes*. Revise & Resubmit at Industrial Labor Relations Review.

⁷⁰ [Wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein](#)

⁷¹ Centraal Planbureau (2020), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Update minimumloonbeleid. p. 18 en 19.

5.2 Scholing en onderwijs

Het minimumjeugdloon kan een negatieve financiële prikkel vormen voor jongeren om te gaan werken. Werken levert voor jeugdige werknemers in de leeftijd van 15 tot en met 20 jaar door het minimumjeugdloon minder loon op dan voor een volwassen werknemer van 21 jaar. Voor jongeren kan het minimumjeugdloon daarmee een prikkel vormen om onderwijs te (blijven) volgen en/of om door te leren. Een verhoging van het minimumjeugdloon zorgt er theoretisch voor dat werken relatief aantrekkelijk wordt ten opzichte van het volgen van onderwijs. Dit zou er theoretisch voor kunnen zorgen dat jeugdige werknemers minder onderwijs gaan volgen.

5.2.1 Directe effecten aanpassingen minimumjeugdloon op scholing en onderwijs

Onderzoeksbureau SEO heeft de onderwijsdeelname van 15- tot en met 25-jarige jongeren in 2018 en 2019 onderzocht naar aanleiding van de stapsgewijze verhoging van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019. SEO concludeerde dat de verhoging van het minimumloon in 2017 in de 9 maanden na de beleidswijziging de onderwijsdeelname van 18- tot en met 22-jarigen had doen afnemen. Bij minder dan 0,5 procent van de jongeren die 9 maanden na de beleidswijziging geen onderwijs meer volgden was dit toe te schrijven aan de stijging van het minimumjeugdloon. Het aandeel 18- en 19-jarigen dat geen onderwijs volgde en ook geen werk had was ook gedaald. De afname wees er volgens SEO op dat werken waarschijnlijk aantrekkelijker was geworden voor jongeren door de stijging van het minimumjeugdloon.⁷²

In vervolgonderzoek van SEO in 2019 werd in de acht maanden na de beleidswijziging ook een lichte daling van de onderwijsdeelname geconstateerd maar kon niet eenduidig worden geconstateerd dat dit door de tweede verhoging van het minimumjeugdloon kwam. Analyses op lange termijn moesten uitwijzen of de stijging in het aandeel 18- en 19-jarige jongeren zonder baan of opleiding tijdelijk of structureel van aard is.⁷³

Het CPB schatte in 2020 dat bij een verhoging van het minimumjeugdloon de opleidingsgraad beperkt kan dalen omdat werken aantrekkelijker wordt. Deze effecten zijn naar verwachting klein. Hierbij wordt doorverwezen naar de genoemde evaluatieonderzoeken van SEO. Wel constateert het CPB dat op de lange termijn een daling van de opleidingsgraad daarentegen een drukkend effect op de productiviteit kan hebben.⁷⁴

Concluderend kan gesteld worden dat de eerdere verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 op de korte termijn een beperkt effect hadden op de onderwijsdeelname. Wat een verhoging op langere termijn betekent voor de scholingsdeelname van jongeren is beperkt helder. Een klein negatief effect kan al aanzienlijke schade opleveren: vroeg stoppen met onderwijs leidt tot slechtere

⁷² SEO (2018), Verkenning effecten aanpassing jeugdloon, Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon, blz. 1-24.

⁷³ SEO (2019), Verkenning effecten tweede verhoging van wettelijk minimum(jeugd)loon per 1 juli 2019, blz. 1- 35.

⁷⁴ Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update minimumloonbeleid (april 2020), pag. 19.

arbeidsmarktperspectieven voor jongeren en kan zo een leven lang negatieve effecten hebben op de bestaanszekerheid van de betrokkene.⁷⁵

5.2.2 Samenloop aanpassingen minimumjeugdloon met scholing en onderwijs

Een perspectief voor het minimumjeugdloon is om jongeren te stimuleren een vervolgopleiding te volgen na het voortgezet onderwijs en voortijdige betreding van de arbeidsmarkt zonder voltooiing van een vervolgopleiding te voorkomen. Rond de leeftijd van 21 jaar betreden veel jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt. Een diploma draagt bij aan hun kansen op de arbeidsmarkt bij toetreding en vergroot hun mogelijkheden in de verdere loopbaan. Aspecten die daaraan raken zoals onderwijsdeelname, het behalen van een startkwalificatie of voortijdige schoolverlating worden door veel factoren bepaald.

Hier dient de kanttekening bij gemaakt te worden dat de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden, verschilt per leeftijd. Zo is er een verschil tussen mbo-studenten enerzijds en anderzijds bijvoorbeeld hbo- en wo-studenten. Initiële mbo-studenten studeren over het algemeen eerder af. Zij zijn daardoor jonger als ze gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden. Meer dan 20% van de mbo-studenten die het mbo gediplomeerd verlaat, is jonger dan 20 jaar.⁷⁶

Een direct causaal verband tussen het bestaan van het minimumjeugdloon en de effecten op scholing is niet vast te stellen. Wel kan de context van die ontwikkelingen over de afgelopen jaren worden weergegeven.

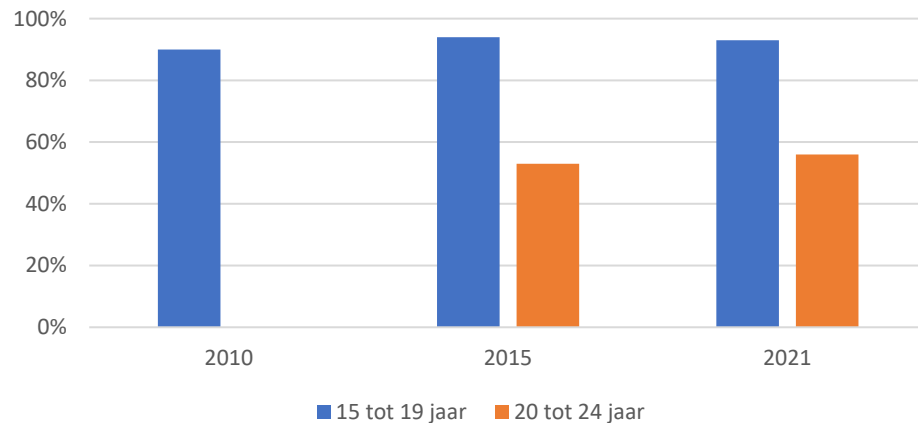
Onderwijsdeelname over tijd

Figuur 5.1 toont dat de onderwijsdeelname in de groep 15 tot 19 jaar hoog is. In 2010 was de onderwijsdeelname voor 15 tot 19-jarigen 90%, in 2015 was deze 94% en in 2021 was de onderwijsdeelname 93%. Onder 20 tot 24-jarigen nam 53% deel aan regulier onderwijs in 2015 en 56% in 2021.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld CPB (2006), Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten; Traag et al. (2005), Waarom doet opleiding ertoe? Een verklaring voor het effect van het hoogst bereikte opleidingsniveau op de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters. In: Pedagogische Studiën, 82(6); en CBS (2019), [Mbo-schoolverlaters vanuit de bbl op de arbeidsmarkt](#).

⁷⁶ Zie hiervoor: [StatLine - Uitstromers mbo; arbeidskenmerken na verlaten onderwijs](#)

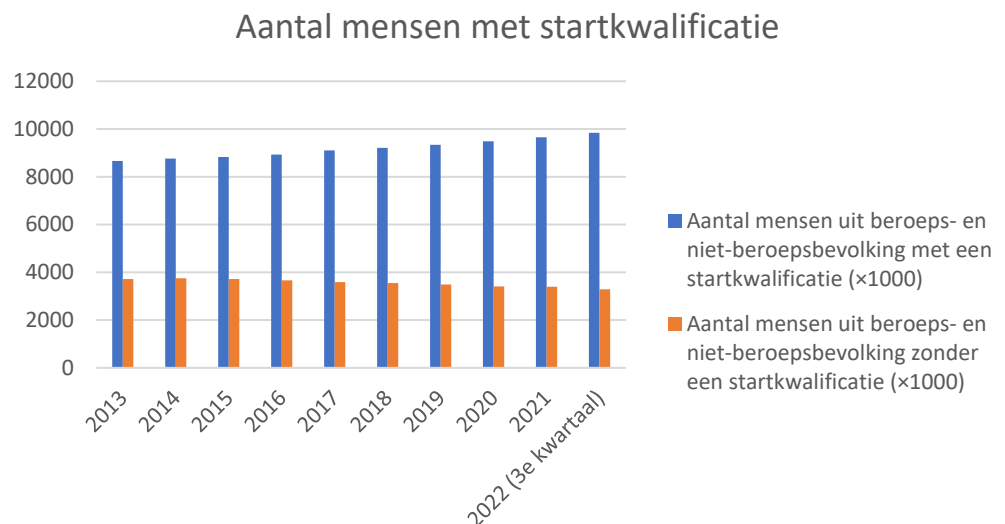
Trendontwikkeling onderwijsdeelname aan regulier onderwijs



Figuur 5.1: Trendontwikkeling onderwijsdeelname aan regulier onderwijs door de groep 15 tot 19 jaar en 20 tot 24 jaar. Bron: CBS.

Aantal mensen met een startkwalificatie

Het aantal mensen met een startkwalificatie is de afgelopen tien jaar gestegen terwijl het aantal mensen zonder startkwalificatie is afgenomen (zie figuur 5.2).



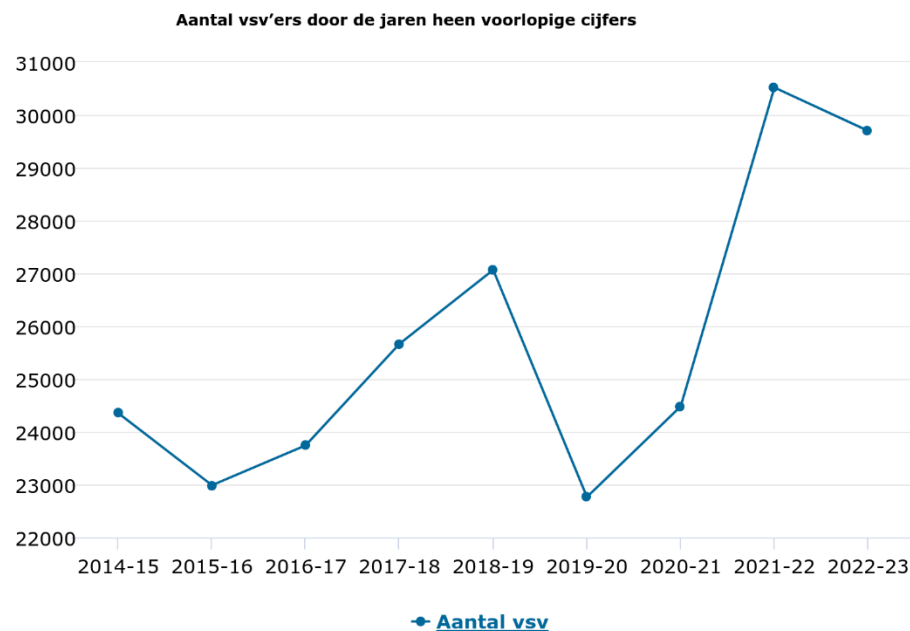
Figuur 5.2: Aantal mensen uit beroeps- en niet-beroepsbevolking met een startkwalificatie tussen 2013 en 2023 (3^e kwartaal, aantallen x duizend). Bron: CBS.

Kijkend naar jongeren blijkt uit de Landelijke Jeugdmonitor van het CBS dat van de jongeren van 15 tot 27 jaar die geen onderwijs volgen 20% in het tweede kwartaal van 2024 geen startkwalificatie had. Drie jaar eerder was dit nog 17%. Jongeren met een startkwalificatie hebben vaker werk dan degenen zonder startkwalificatie. Van de niet-onderwijsvolgende jongeren met een startkwalificatie was 90% in het

tweede kwartaal van 2024 aan het werk. Onder degenen zonder startkwalificatie was dat 69%. Jongeren met een startkwalificatie hebben vaker meer baanzekerheid in de vorm van een vast contract dan jongeren zonder startkwalificatie. In het tweede kwartaal van 2024 had 46% van de niet-onderwijsvolgende jongeren met startkwalificatie een vast contract, van degenen zonder startkwalificatie was dat 31%. Dat verschil is minder groot dan drie jaar eerder: toen had respectievelijk 44% en 26% een vast contract.⁷⁷

Vroegtijdige schoolverlating

Het aantal voortijdige schoolverlaters (vsv-ers) is de afgelopen jaren gestegen (zie figuur 5.3). Een voortijdig schoolverlater is een jongere die tussen de 12 en 23 jaar is; niet staat ingeschreven op een school; geen startkwalificatie heeft (een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger); niet uit het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs komt.⁷⁸ De stijging van het aantal voortijdige schoolverlaters vond plaats in de jaren 2019, 2020, 2021 en 2022 tijdens en volgend op de COVID-19 pandemie.⁷⁹



Figuur 5.3: Aantal voortijdige schoolverlaters (vsv-ers door de jaren heen). Bron: ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW).⁸⁰

⁷⁷ [Meer jongeren zonder startkwalificatie | CBS](#)

⁷⁸ [Aanpak voortijdig schoolverlaten \(vsv\) | Voortijdig schoolverlaten \(vsv\) | Rijksoverheid.nl](#)

⁷⁹ [Kamerbrief over hoofdlijnen aanvalsplan voorkomen voortijdig schoolverlaten en begeleiden naar een kansrijke toekomst | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁸⁰ [Voortijdig Schoolverlaten | Thema's | OCW in cijfers](#)

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet vijf oorzaken voor voortijdige schoolverlating⁸¹:

1. Veel jongeren vallen uit door persoonlijke problemen.
2. Veel uitval door verkeerde studiekeuze, beperkte voorzieningen voor jongeren die zoekende zijn, lang moeten wachten voor doorstroom naar een vervolgopleiding.
3. Jongeren met een hoge kans op uitval krijgen niet altijd de specifieke begeleiding die zij nodig hebben.
4. Het is te verleidelijk voor jongeren om ongediplomeerd aan het werk te gaan. In het onderwijs is niet genoeg ruimte voor jongeren die meer werkgericht zijn.
5. In de overstap van school naar werk ontbreekt structurele begeleiding voor jongeren met een risico op afstand tot de arbeidsmarkt.

Het Research Centre voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van schooluitval.⁸² Hierin is het beeld door de jaren heen vrij stabiel: in 53% van de gevallen zijn school gerelateerde oorzaken (studie bevalt niet) en in 26% van de gevallen zijn (geestelijke) gezondheidsproblemen de belangrijkste redenen om met school te stoppen. Daarna komt de arbeidsmarkt (9% van de gevallen) als reden om te stoppen met school. Voor de jongeren die aangeven dat de toetreding tot de arbeidsmarkt de belangrijkste reden voor studieuitval was, is 77% ook daadwerkelijk aan het werk en volgt 17% een combinatie werk-leren.⁸³

In 2023 was 6,2% van alle 18- tot 25-jarigen in Nederland voortijdig schoolverlater. Vergeleken met andere EU-landen is dat aandeel relatief klein.⁸⁴

5.3 Inkomen uit arbeid

Het minimumloon steeg in 2017 met ruim 18% voor 22- en 21-jarigen en met 15% voor 20-jarigen. Het Centraal Planbureau schatte dat deze verhoging het gemiddelde loon voor deze leeftijdsgroepen in de eerste zes maanden na de minimumloonverhoging met ongeveer 4% heeft doen toenemen.⁸⁵

De minimumloonverhoging leidde daarnaast ook tot een toename in het loon van jongeren die tot enkele euro's per uur boven het minimum verdienen. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat bedrijven ook de lonen van jongeren die net wat meer verdienen dan het minimumloon verhogen, om zo relatieve loonverschillen binnen het bedrijf in stand te houden. Ongeveer driekwart van de toename in het gemiddelde loon was volgens CPB een gevolg van dit spillover-effect.

Concluderend: op korte termijn doet een verhoging van het minimumjeugdloon het inkomen uit arbeid toenemen. Dit geldt voor minimumjeugdloonverdieners en voor jongeren die tot enkele euro's per uur boven het minimum verdienen. In hoeverre dit inkomenseffect na verloop van tijd blijft bestaan is niet bekend. Dit is mede afhankelijk van het effect op het aantal banen (participatie), het aantal te werken uren en de ontwikkeling van het prijsniveau.

⁸¹ [Kamerbrief over hoofdlijnen aanvalsplan voorkomen voortijdig schoolverlaten en begeleiden naar een kansrijke toekomst | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁸² Uitval zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties 2023.

⁸³ Uitval zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties 2023, p. 3.

⁸⁴ [Minder voortijdig schoolverlaters in Nederland dan gemiddeld in EU | CBS](#)

⁸⁵ Van Bezooijen, Van den Berge, Salomons (2023). The Young Bunch: The Impact of Youth Minimum Wages on Youth Labor Market Outcomes. Revise & Resubmit at Industrial Labor Relations Review.

5.4 Financiële positie studenten

Er is ook onderzoek gedaan naar de financiële positie onder studenten. Het is niet mogelijk om een direct verband te leggen tussen de hoogte van het minimumjeugdloon en de financiële situatie van studenten. Wel is het relevant om deze onderzoeken mee te nemen in deze verkenning. Omdat het inzage geeft in mogelijke financiële kwetsbaarheden van studenten. Zo doet het Nibud eens in de twee jaar in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderzoek naar de financiële positie van mbo-, hbo- en wo-studenten. Uit het meest recente Nibud Studentenonderzoek⁸⁶ bleek dat studenten er financieel goed voor staan⁸⁷, maar dat jongeren op onderdelen nog kwetsbaar blijven.

Rondkomen

Het overgrote deel van de bbl-studenten geeft in het Nibud Studentenonderzoek aan dat ze rond kunnen komen. Voor 62% gaat dit (heel) gemakkelijk en voor 28% noch moeilijk, noch gemakkelijk. Voor 10% geldt dat ze (heel) moeilijk rond kunnen komen. Bol-studenten rapporteerden hier iets negatiever. Slechts 47% van de bol-studenten geeft aan (heel) makkelijk rond te kunnen komen. Van de bol-studenten 41% geeft aan noch moeilijk, noch makkelijk rond te komen en 12% (heel) moeilijk. Voor studenten aan hbo en universiteit geldt dat 57% (heel) gemakkelijk rond kan komen, 35% noch moeilijk, noch gemakkelijk en 9% (heel) moeilijk rondkomt.

Bij mbo-studenten is de te zien dat studenten zonder bijbaan vaker aangeven moeilijk rond te komen dan studenten met een bijbaan. Dit geldt echter ook voor studenten die geen bijdrage van hun ouders krijgen en geen studielening hebben. Het ontbreken van een inkomstenbron draagt dus bij aan het gevoel van rond kunnen komen.

Meer dan 90% van de mbo-studenten geeft aan te sparen. Bbl-studenten sparen voor een gemiddeld bedrag van € 552 per maand en bol-studenten beduidend minder, namelijk € 194 per maand. Hbo- en wo-studenten sparen gemiddeld € 251 per maand. Hoewel uit deze cijfers niet kan worden geconcludeerd of de inkomsten van studenten te laag zijn, kunnen het gevoel niet rond te kunnen komen en andere factoren van financiële stress wel leiden tot extra druk voor studenten. In het onderzoek van het Trimbos-instituut wordt genoemd dat het bevorderen van financiële zekerheid één van de factoren is die de ervaren prestatiedruk en stress onder mbo-studenten kan verminderen.⁸⁸

5.5 Arbeidsproductiviteit

Er is geen literatuur bekend over de directe relatie tussen effecten van het minimumjeugdloon en de arbeidsproductiviteit. Enerzijds zullen jongeren die de eerste stappen op de arbeidsmarkt zetten en relatief veel begeleiding nodig hebben minder productief kunnen zijn. Anderzijds zouden jongeren in sommige gevallen

⁸⁶ Nibud (2024) – Nibud Studentenonderzoek 2024

⁸⁷ Dit blijkt uit kwalitatief onderzoek van het Nibud. Het Nibud heeft ook voorbeeldbegrotingen gemaakt. In deze voorbeeldbegrotingen bestaan de inkomsten uit inkomen uit werk, studiebeurs en toeslagen. In de minimumvoorbeeldbegroting voor studenten is het Nibud ervan uitgegaan dat studenten alle uitgaven zelf betalen. Veel studenten krijgen geld van hun ouders, maandelijks of incidenteel, of er worden uitgaven door de ouders betaald. Dergelijke betalingen heeft het Nibud in de voorbeeldbegrotingen niet verrekend.

⁸⁸ Trimbos-instituut (2024), 'Als je door de bomen het bos niet meer ziet', [Rapport Als je door de bomen het bos niet meer ziet - Trimbos-instituut](#).

productiever kunnen zijn doordat zij bijvoorbeeld beter hebben geleerd om te gaan met nieuwe technologieën.⁸⁹ Een eenduidig effect is niet aan te tonen.

Bepaalde wet- en regelgeving beperkt jongeren in sommige gevallen welke arbeid en hoeveel arbeidsuren jeugdige werknemers kunnen verrichten. Bij jongeren tot 18 jaar moet de werkgever rekening houden met de geringe werkervaring en de onvoltooide lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van deze werknemers waardoor zij niet elk type arbeid kunnen verrichten.⁹⁰ Jongeren van 15 jaar mogen volgens de Arbeidstijdenwet slechts beperkte arbeid uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het bezorgen van een ochtendkrant.⁹¹ Daarnaast mogen jongeren van 15 jaar slechts een beperkt aantal uren werken tijdens schoolweken (12 uur).⁹² Door beschermende wet- en regelgeving kan de productiviteit van jongeren bij bepaalde soort arbeid lager zijn.

Het in dienst nemen van jeugdige werknemers wordt door het minimumjeugdloon relatief aantrekkelijker doordat zij minder minimumloon ontvangen dan werknemers van 21 jaar en ouder. Sectoren met een relatief lage arbeidsproductiviteit hebben hierdoor baat bij het minimumjeugdloon doordat zij deze arbeid met relatief minder loonkosten kunnen laten verrichten.

5.6 Prijzen en inflatie

Het CPB heeft in 2020 voor het reguliere wettelijk minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder een doorrekening gemaakt van een verhoging van 10% met en zonder doorwerking op de AOW en andere uitkeringen.⁹³ Bij zo'n verhoging stijgt het minimumjeugdloon voor 15 tot en met 20-jarigen mee.

In deze studie heeft CPB ook gekeken naar de effecten op inflatie (zie tabel 5.4 hieronder). Inflatie is hier gemeten als de geharmoniseerde consumentenprijsindex en is breder dan alleen boodschappen. Het CPB schatte dat een verhoging van het wettelijk minimumloon van 10% met doorwerking op de uitkeringen de inflatie met gemiddeld 0,1 procentpunt per jaar zou doen stijgen. Deze variant komt bij benadering overeen met de verhoging van het wettelijk minimumloon met 8,05% per 1 januari 2023.

	2022	2023	2024	2025	2022-2025 (gemiddeld)
Effect inflatie met doorwerking	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Effect inflatie zonder doorwerking	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

Tabel 5.4: Effecten verhoging minimumloon 10% met en zonder koppeling (effect op jaarlijkse groei in %-punt).

Het effect van een verhoging van uitsluitend het minimumloon voor jeugdigen op de inflatie is niet doorgerekend. Bij een verhoging van het minimumjeugdloon is er beperkte doorwerking op uitkeringen (alleen op de Wajong, de Loonkostensubsidie en de aanvulling op de bijstandsnorm voor jongeren). Bovendien is het aantal personen dat voor het minimumjeugdloon werkt aanzienlijk kleiner in vergelijking

⁸⁹ Preenen, "Van den Tooren en Heijnen, Vooral jongere werknemers zijn productiever door nieuwe technologie", (ESB) 2021.

⁹⁰ Arbowet, art. 8 lid 5.

⁹¹ Arbeidstijdenwet, artikel 3:2, lid 2d.

⁹² [Hoeveel uur mogen kinderen van 15 jaar werken? | Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/onderwerpen/hoeveel-uren-mogen-kinderen-van-15-jaar-werken)

⁹³ CPB (2020) – Effecten verhogen minimumloon

met het reguliere wettelijk minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder. Daarom zullen de effecten waarschijnlijk kleiner zijn dan bij een verhoging van het wettelijk minimumloon voor volwassenen.

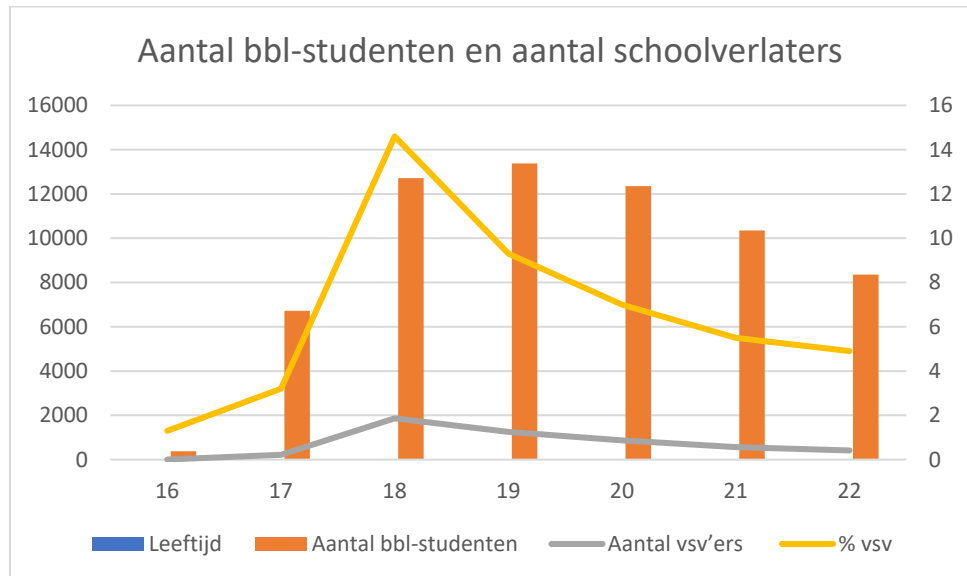
Wanneer het minimumjeugdloon wordt verhoogd, zorgt dit voor hogere loonkosten die kunnen worden doorberekend in de prijzen. De prijsverhogingen zijn dan met name terug te vinden in sectoren zoals de horeca en detailhandel (onder andere supermarkten). Niet in alle sectoren zal dit prijseffect plaatsvinden. Daarom blijft het onzeker wat het effect zal zijn op de totale economie en de inflatie.

6 Context van de staffel voor de beroepsbegeleidende leerweg

De invoering van de bbl-variatie in 2017 was bedoeld om het aanbod van leerwerkplekken voor bbl-studenten te stimuleren. Voornamelijk vanwege zorgen over een mogelijk tekort aan leerwerkplekken. In 2023 volgden 140 duizend studenten de beroepsbegeleidende leerweg in het middelbaar beroepsonderwijs.⁹⁴ Dit komt overeen met 29% van het totaal van 480 duizend studenten ingeschreven in het mbo.

Uitval in de bbl

Figuur 6.1 geeft het aantal bbl-studenten in schooljaar 2022/2023 weer samen met het aantal en percentage schoolverlaters (vsv-ers) in de bbl. In de bbl is relatief veel uitval van jongeren die ongediplomeerd aan het werk gaan. De uitval is met name hoog onder bbl-studenten in de leeftijd van 18 tot en met 20 jaar, en studenten in de entree en mbo niveau 2.⁹⁵ Deze jongeren geven relatief vaak aan dat 'liever willen werken' een belangrijke reden is om te stoppen met hun opleiding. Van de ongediplomeerde vsv'ers (mbo 1 en 2) geeft 20% aan dat ze liever willen werken. Andere oorzaken zijn vooral persoonlijk (onder andere gezondheidsredenen) of doordat de opleiding niet aansluit bij wat ze ervan hadden verwacht.⁹⁶



Figuur 6.1. Aantal bbl-studenten zonder startkwalificatie, aantal voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) en percentage vsv-ers, per leeftijdscategorie, schooljaar 2022/2023. Bron: CBS.

Uit onderzoek blijkt dat de bbl-variatie, met het loonverschil, zorgt voor een prikkel waarbij 18-, 19- en 20-jarigen in de bbl geneigd zijn om hun leerbaan om te zetten in een reguliere baan.⁹⁷ Doordat zij al vier dagen in de week werken, is de stap naar volledig werken kleiner dan voor bol-studenten. Jongeren in entree- en niveau 2-

⁹⁴ [OCW in cijfers](#)

⁹⁵ [DUO \(2024\) Dashboard voortijdig schoolverlaten.](#)

⁹⁶ [CBS \(2024\), Schoolverlatersonderzoek 2023: Voortijdig schoolverlaters ervaringen en toekomstplannen, 2020-2023.](#)

⁹⁷ [Dialogic \(2024\), Studiekeuze in beweging.](#)

opleidingen stoppen vaker om financiële redenen met hun opleiding en kiezen eerder voor werk. Zij hebben vaker dan andere studenten moeite om rond te komen en komen vaker uit een gezin met een lage sociaal economische status.⁹⁸ De krappe arbeidsmarkt maakt het aantrekkelijk voor deze studenten om zonder afronding van hun opleiding aan het werk te gaan.⁹⁹ Dit is nadelig voor hun toekomstige arbeidsmarktpositie.

Krappe arbeidsmarkt

Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en de grote vraag naar geschoolde vakmensen vinden bbl-studenten zowel tijdens als na hun opleiding snel een geschikte (leer)baan.¹⁰⁰ Onderzoek van SEO toont aan dat de arbeidsmarktpositie van recent afgestudeerde bbl-studenten beter is dan die van bol-, hbo- en wo-studenten.¹⁰¹ Werkgevers zoeken naar manieren om talent te binden en de bbl is daar geschikt voor. Dat blijkt ook uit cijfers van het schoolverlatersonderzoek. In 2023 ging 71% van de afgestudeerde bbl-studenten aan de slag bij het leerbedrijf waar ze hun opleiding hebben gevolgd. In de bol geldt dit maar voor 36% van de studenten.¹⁰²

Door deze arbeidsmarktsituatie zijn werkgevers bereid in leerwerkplekken te investeren om nieuwe vakmensen op te opleiden en aan zich te binden. Er is de laatste jaren een tekort aan studenten in plaats van leerwerkplekken. Gezien de verwachte daling van het aantal mbo-studenten is er in de raming van OCW naar verwachting ook de komende jaren geen tekort aan leerwerkplekken.¹⁰³

Daarnaast was het effect van de bbl-variatie voor bedrijven al bij de invoering beperkt. Onderzoek van CPB in opdracht van OCW toont aan dat 4% van het aantal bbl-studenten geraakt werd door de invoering van de variatie.¹⁰⁴

Salaris is belangrijke prikkel voor meer bbl-studenten

De bbl is vanwege de focus op leren in de praktijk een geschikte leerweg voor jongeren om hun diploma te halen en een goede positie op de arbeidsmarkt te verwerven en een passend alternatief voor de bol. De komende jaren is de verwachting dat het aantal bbl-studenten daalt als gevolg van demografische en economische ontwikkelingen. Er zijn de komende jaren minder (mbo-)studenten en door toenemende werkloosheid verwacht OCW binnen het mbo een verschuiving van de bbl naar de bol.¹⁰⁵ De bbl leidt op tot vakmensen die een belangrijke rol spelen bij het uitvoeren van maatschappelijke opgaven, onder andere in de techniek en de zorg. Het dalend aantal bbl-studenten heeft hierdoor negatieve gevolgen voor het aantal vakmensen en dus voor de uitvoering van belangrijke maatschappelijke transitie. Uit onderzoek van Dialogic naar maatregelen om de studiekeuze van (toekomstige) studenten te beïnvloeden, blijkt dat verhoging van het salaris voor bbl-studenten een positief effect heeft op de aantrekkelijkheid van bbl-opleidingen.¹⁰⁶ Hogere salarissen dragen hierdoor, ondanks de dalende studentenaantallen, bij aan de ambities van het bbl-offensief en het doel om voldoende vakmensen op te leiden.

⁹⁸ [CBS \(2021\), Samenhang tussen problemen en de kans op voortijdig schoolverlaten.](#)

⁹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26695 nr. 143.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31524, nr. 624.

¹⁰¹ [SEO \(2023\), Studie & Werk 2023 MBO.](#)

¹⁰² [CBS \(2024\), Schoolverlatersonderzoek 2023: Stage en LOB bij gediplomeerden in het mbo.](#)

¹⁰³ [Rijksoverheid \(2024\), Referentieraming OCW 2024.](#)

¹⁰⁴ [CPB \(2016\), Notitie naar lonen van bbl-leerlingen en het wettelijk minimumjeugdloon.](#)

¹⁰⁵ [Rijksoverheid \(2024\), Referentieraming OCW 2024.](#)

¹⁰⁶ [Dialogic \(2024\), Studiekeuze in beweging.](#)

7 Het minimumjeugdloon in internationaal perspectief

In dit hoofdstuk wordt de vormgeving en hoogte van het minimumjeugdloon van Nederland vergeleken met andere landen (7.1). Daarna zet het hoofdstuk de situatie in Nederland af tegen de situatie in andere landen als het gaat om: de arbeidsdeelname van jongeren (7.2), de inkomsten van jongeren uit arbeid (7.3) en armoede onder jongeren (7.4).

7.1 Een internationale vergelijking van het minimumjeugdloon

Van de 27 EU-lidstaten hebben 22 lidstaten een wettelijk minimumloon, alhoewel in verschillende vormen. In de andere vijf lidstaten¹⁰⁷ en Noorwegen worden de lonen voornamelijk vastgesteld via sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten. In deze landen is geen sprake van een wettelijk vastgelegd minimumloon.

Onder de EU-lidstaten met een wettelijk minimumloon heeft een minderheid (9 lidstaten) een lager minimumloon voor speciale groepen van de bevolking, vooral voor de groep jongste werknemers (7 lidstaten).^{108,109} Gedachte achter een dergelijk systeem is vaak om de werkgelegenheid onder jongeren te bevorderen. In de EU is er een minimumjeugdloon of de mogelijkheid van het onder voorwaarden toepassen van kortingen op loon voor minderjarigen in Nederland, België, Cyprus, Luxemburg, Frankrijk, Ierland en Malta. Naast Nederland (tot en met 20 jaar) heeft ook Ierland (tot en met 19 jaar) een minimumjeugdloon (of een wettelijk toegestane korting) voor jongvolwassenen.¹¹⁰ In Ierland heeft de *Irish Low Pay Commission* onlangs geadviseerd om het minimumjeugdloon in Ierland voor jongeren onder de 18 jaar en jongeren in de leeftijd van 18 en 19 jaar af te schaffen.¹¹¹ De Ierse regering beraadt zich nog over vervolgacties. België heeft onder specifieke voorwaarden een minimumjeugdloon (tot en met 20 jaar); voor jongeren van 17 jaar of jonger en voor jongeren van 18 tot en met 20 jaar voor jongeren met een 'studentencontract'.¹¹² Het Verenigd Koninkrijk hanteert een korting op het minimumloon van minderjarigen en jongvolwassenen tot ze 21 jaar oud zijn.¹¹³

In de EU-lidstaten die wel een wettelijk minimumloon maar geen minimumjeugdloon kennen, geldt veelal het volwassen minimumloon voor alle werknemers en dus ook voor alle jongeren. In de nationale wetgeving of cao's kunnen aanvullende regels of afspraken opgenomen worden. Zo geldt in Duitsland het wettelijk minimumloon voor werknemers vanaf 18 jaar.¹¹⁴ Daarnaast moet aan werknemers onder de 18

¹⁰⁷ Dit zijn: Denemarken, Finland, Italië, Oostenrijk en Zweden.

¹⁰⁸ Zo zijn er ook lidstaten met een lager minimumloon voor bijvoorbeeld gedetineerden, stagiaires en werknemers met een beperking. Zie ook: Eurofound 2024, p. 8.

¹⁰⁹ Onlangs hebben Griekenland en Slowakije hun minimumjeugdloon afgeschaft, respectievelijk in 2022 en 2023.

¹¹⁰ Eurofound (2024), [Minimum wages in 2024: annual review](#).

¹¹¹ Low Pay Commission (2024), Report on Sub-minimum Youth Rates

¹¹² Eurofound (2024), minimum wages in 2024: annual review, [Minimum wages in 2024: Annual review | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions](#).

¹¹³ Tot de leeftijd van 21 jaar heeft men recht op het National Minimum Wage. Vanaf 21 jaar heeft men recht op het National Living Wage. Het National Minimum Wage is lager dan het National Living Wage. De leeftijdsgrens voor het National Living Wage lag in 2021 op 25 jaar, in 2023 op 23 jaar en per 2024 is het verlaagd naar 21 jaar.

¹¹⁴ The equal treatment of young people in the labour market, SOC/721-EESC-2022, Brussels: European Economic and Social Committee

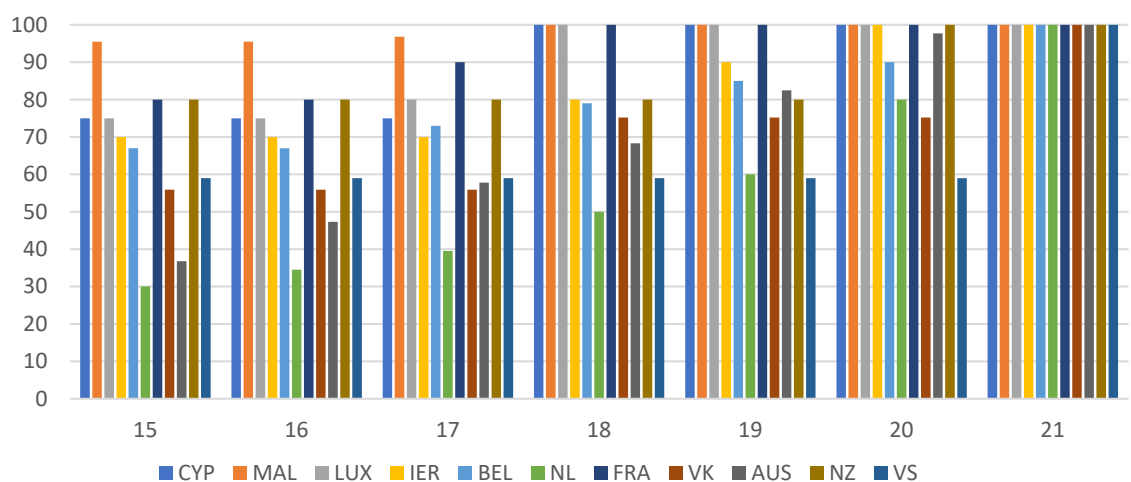
jaar ten minste 66% van het standaard collectieve loon van de sector of het regionale gebied worden betaald.¹¹⁵

Buiten Europa zijn er ook landen waar een minimumjeugdloon bestaat. Zo hebben onder andere Australië, Nieuw-Zeeland¹¹⁶ en de Verenigde Staten een minimumjeugdloon voor minderjarigen. In Australië en de Verenigde Staten is er ook een minimumjeugdloon voor jongvolwassenen. Bij de VS moet verder worden opgemerkt dat sommige staten ervoor kiezen om het minimumloon hoger vast te stellen dan het federale niveau (die sinds 2009 ongewijzigd is).¹¹⁷ Het beleid ten aanzien van het minimumjeugdloon varieert ook van staat tot staat.¹¹⁸ Omdat de meeste staten de federale ondergrens hanteren, gebruiken we bij deze verkenning de federale norm.

7.1.1 Minimumlonen voor jeugdigen: percentages

Zie figuur 7.1 voor een overzicht van het minimumjeugdloon in verschillende

Aandeel van minimumloon bij minimumjeugdloon per leeftijd



landen. In dit overzicht zijn variaties die vergelijkbaar zijn met de bbl-constructie in Nederland niet meegenomen.¹¹⁹

Figuur 7.1: Wettelijk minimumjeugdloon in EU & niet-EU landen.¹²⁰

De wijze waarop het minimumjeugdloon is vormgegeven verschilt per land. Zo hanteren sommige landen één of twee kortingspercentages en andere landen maken gebruik van meer dan twee percentages. Ook zijn er een aantal landen die voorwaarden stellen aan het minimumjeugdloon. Zo is het minimumjeugdloon in

¹¹⁵ Low Pay Commission (2024), Report on Sub-minimum Youth Rates.

¹¹⁶ Jongeren vanaf 16 jaar ontvangen het volwassen minimumloon zodra de werknemer 6 maanden in dienst is bij dezelfde werkgever, zie: [Minimum wage rates and types | Employment New Zealand](#)

¹¹⁷ Een kleine greep staten en gebieden kiest voor een niveau dat minstens twee keer zo hoog is als het federale niveau: Washington DC, Washington, Californië, Connecticut en New York.

¹¹⁸ Sommige staten met een hoger minimumloon kiezen ervoor om ook het minimumjeugdloon hoger vast te stellen dan het federale niveau. Andere staten hanteren het federale niveau en weer andere verbieden het gebruik van een minimumjeugdloon.

¹¹⁹ In Frankrijk geldt bijvoorbeeld een aparte staffeling voor jongeren onder een 'contrat de professionnement'. De staffel begint bij 55% van het minimumloon.

¹²⁰ Bronnen: Eurofound (2024), minimum wages in 2024: annual review. Award and agreement free wages and conditions - Fair Work Ombudsman. Minimum wage rates and types | Employment New Zealand. Fact Sheet #32: Youth Minimum Wage - Fair Labor Standards Act | U.S. Department of Labor. Non-Agricultural Jobs - 18+ | U.S. Department of Labor.

Frankrijk onder meer van toepassing op 15- tot en met 17-jarigen met minder dan 6 maanden ervaring in de sector. Daarna moeten deze werknemers het volwassen minimumloon ontvangen. In België geldt bijvoorbeeld een minimumjeugdloonpercentage voor jongeren van 17 jaar en jonger indien er geen sprake is van een 'studentencontract'. Voor 18- tot en met 20-jarigen in België geldt er een ander percentage als er wel sprake is van een studentencontract. En in de VS kan het minimumjeugdloonpercentage alleen toegepast worden voor de eerste 90 kalenderdagen vanaf het moment waarop de werknemer onder de 20 jaar bij een werkgever gestart is met werken.¹²¹

Ondanks de grote diversiteit in de manieren van vormgeving van het minimumjeugdloon onderscheidt Nederland zich in een aantal opzichten. Een opvallend kenmerk van het minimumjeugdloonstelsel in Nederland is de steilheid waarmee het minimumjeugdloon oploopt. Ook begint de staffel in Nederland al bij een jonge leeftijd. Voor werknemers van 15 jaar geldt namelijk een minimumjeugdloon dat 30% van het minimumloon bedraagt en voor 20-jarige werknemers geldt een minimumjeugdloon van 80%. Het verschil in hoogte van het minimumjeugdloon voor de verschillende leeftijden is daarom in Nederland relatief groot. Ook valt op dat het minimumjeugdloon voor 15- tot en met 20-jarigen als percentage van het volwassen minimumloon in veel andere landen hoger ligt. In de meeste landen met een minimumjeugdloon is het beginpercentage voor 15-jarigen hoger. Ook verdienen jongeren van 18 jaar in de meeste landen circa 80% of meer van het volwassen minimumloon.

¹²¹ Dit geldt voor de werkgevers die onder de Fair Labor Standards Act vallen, tenzij dit verboden is door de staats- of lokale wetgeving. [Fact Sheet #32: Youth Minimum Wage - Fair Labor Standards Act | U.S. Department of Labor](#)

7.1.2 Minimumlonen voor jongeren: bedragen

Om enig inzicht te krijgen in de hoogte van het bruto minimumloon van jongeren is hieronder een tabel (7.2) opgenomen met de bedragen van het wettelijk minimumloon per leeftijdscategorie van naburige landen die eveneens een wettelijk minimumjeugdloon kennen.

Leeftijd	Nederland	Frankrijk	België*	Luxemburg	Ierland	VK (in €/uur)
23	2.193	1.802	2.070	2.638	2.282	13,60 (£ 11.44)
22	2.193	1.802	2.070	2.638	2.282	13,60 (£ 11.44)
21	2.193	1.802	2.070	2.638	2.282	13,60 (£ 11.44)
20	1.755	1.802	1.863*	2.638	2.282	10,23 (£ 8.60)
19	1.316	1.802	1.760*	2.638	2.053	10,23 (£ 8.60)
18	1.097	1.802	1.636*	2.638	1.825	10,23 (£ 8.60)
17	866	1.622	1.511	2.110	1.597	7,61 (£ 6.40)
16	757	1.441	1.387	1.978	1.597	7,61 (£ 6.40)
15	658	1.441	1.387	1.978	1.597	(geen wettelijk uurtarief)

Tabel 7.2 Bruto minimummaandbedragen in euro's op 1 januari 2025. Bron: Eurostat en Government UK.¹²² *In België geldt het minimumjeugdloon voor 18, 19 en 20 jaar voor werknemers met een studentencontract. Werknemers zonder studentencontract geldt het volwassen minimumloon vanaf 21 jaar.

Tabel 7.3 geeft een overzicht van het bruto minimummaandloon van EU-lidstaten die een wettelijk minimumloon kennen. Het wettelijk minimumloon voor volwassenen in Nederland is over het algemeen hoog in vergelijking met de naburige landen. Daar staat tegenover dat de jeugdlonen voor jongeren tot 21 jaar als percentage van het wettelijk minimumloon relatief laag zijn in vergelijking met de naburige landen, in het bijzonder in de leeftijd van 15 tot en met 19 jaar (tabel 7.2). Waarbij uiteraard wel rekening dient te worden gehouden met de prijsverschillen tussen landen.

¹²² Bronnen: [Statistics | Eurostat](#) en [National Minimum Wage and National Living Wage rates - GOV.UK](#).

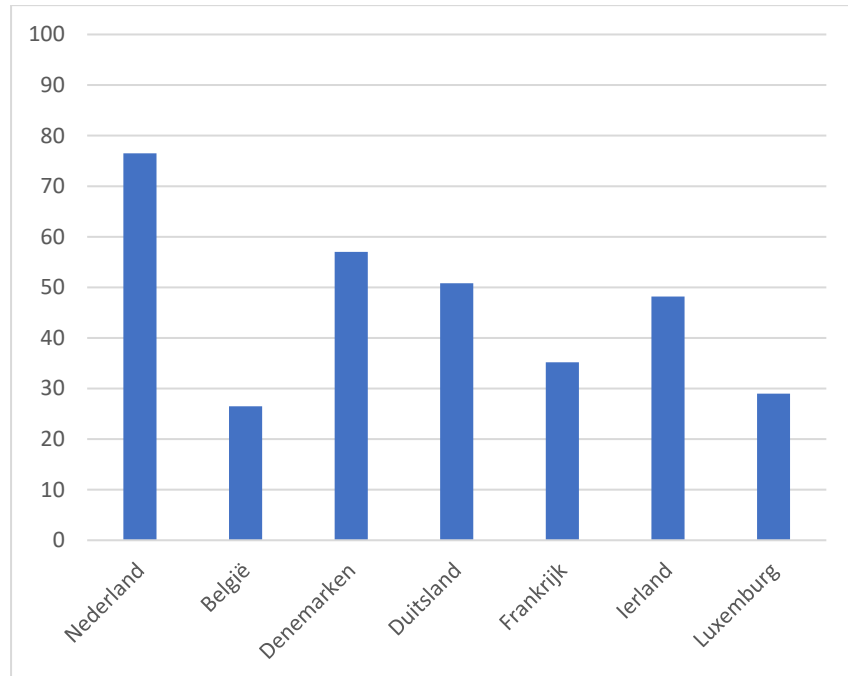
Land	Bruto minimumloon in € per maand in de eerste helft van 2025
Luxemburg	2.638
Ierland	2.282
Nederland	2.193
Duitsland	2.161
België	2.070
Frankrijk	1.802
Slovenië	1.278
Spanje	1.323
Polen	1.091
Litouwen	1.038
Portugal	1.015
Cyprus	1.000
Kroatië	970
Griekenland	968
Malta	961
Estland	886
Tjechië	826
Slowakije	816
Roemenië	814
Letland	740
Hongarije	707
Bulgarije	551

Tabel 7.3 Bruto minimummaandbedragen in euro's op 1 januari 2025. Bron: Statistics | Eurostat

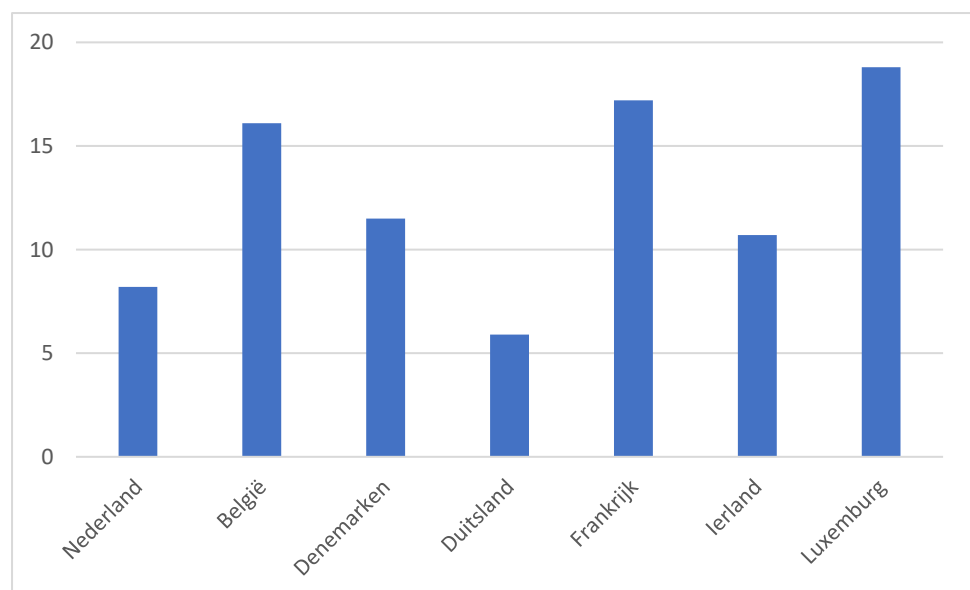
7.2 De arbeidsdeelname van jongeren in internationaal perspectief

Onderstaande figuren geven een beeld van de arbeidsdeelname en werkloosheid onder jongeren in een aantal landen. De landen die meegenomen zijn in de vergelijking zijn Duitsland, België, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Denemarken.

Deze landen zijn enigszins te vergelijken met Nederland op factoren als onder andere hoogte van het minimumloon.¹²³ Dit laat zien dat de arbeidsparticipatie van jongeren in Nederland relatief gezien hoog is en de werkloosheid relatief gezien laag.



Figuur 7.4: Arbeidsparticipatie van jongeren tussen de 15 tot 24 jaar (2023) als een percentage van de totale populatie. Bron: Eurostat.



Figuur 7.5: Jeugdwerkloosheid van jongeren tussen de 15 tot 24 jaar (2023) als een percentage van de totale populatie. Bron: Eurostat.

¹²³ Denemarken kent geen wettelijk minimumloon, maar het gemiddelde beloningsniveau van de 10 laagstbetaalde banen is hoger dan het Nederlands wettelijk minimumloon. Eurofound 2024, Annual Review (figuur 4, pagina 13).

Een sluitende verklaring voor het feit dat in Nederland meer jongeren werken dan elders in Europa is niet voorhanden. Mogelijk spelen culturele factoren een rol. Bijvoorbeeld het idee dat werken van belang is voor de vorming van een eigen identiteit en helpt voor de persoonlijke ontwikkeling.¹²⁴ Daarnaast wordt de stap naar het volwassen leven doorgaans geassocieerd met op jezelf gaan wonen, en dat kost geld.¹²⁵ Overigens is niet alleen bij jongeren de arbeidsparticipatie relatief hoog. Ook bij personen tussen 15 en 64 jaar is de participatie in Nederland hoger dan in andere EU-landen. In 2023 lag deze participatie in Nederland op 86 procent, tegenover een EU-gemiddelde van 75 procent.

7.3 Internationale vergelijking van armoede onder jongeren

In deze paragraaf wordt een internationale vergelijking gemaakt van armoede onder jongeren. Nederland wordt hierbij vergeleken met Duitsland, België, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Denemarken. Voor armoede wordt het EU-criterium gebruikt.

Volgens het EU-criterium loopt iemand een risico op armoede of sociale uitsluiting als het inkomen lager is dan de Europese armoedegrens, te maken heeft met ernstige financiële of sociale beperkingen, of behoort tot een huishouden waarvan de werkintensiteit laag is.¹²⁶

Europese armoedegrens

De Europese armoedegrens wordt gedefinieerd als 60% van het mediane gestandaardiseerd besteedbaar inkomen. Het *at-risk-of-poverty rate* (ARPE) ziet toe op het aandeel mensen dat onder deze grens valt. Hierbij dient in acht te worden genomen dat dit de armoedegrens is die Eurostat (het statistisch bureau van de EU) hanteert. Landen hoeven deze definitie niet te hanteren bij het bepalen van hun nationale armoedegrens, zo kan ieder land dus weer een andere armoedegrens hebben.

Ernstige financiële en sociale beperkingen

Het begrip *severe material and social deprivation rate* (SMSD) wordt gebruikt voor het identificeren van het percentage van de bevolking dat een gebrek ervaart aan zowel materiële basisvoorzieningen als de mogelijkheid om deel te nemen aan fundamentele sociale activiteiten. Er is sprake van ernstige materiële en sociale deprivatie als een persoon ten minste 7 van de 13 van de deprivatie-zaken (6 gerelateerd aan het individu en 7 gerelateerd aan het huishouden) niet kan veroorloven. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om niet het hoofd kunnen bieden aan onverwachte noodzakelijke uitgaven, het niet kunnen veroorloven van een warme maaltijd en niet kunnen beschikken over internet of nieuwe kleren.¹²⁷

Lage werkintensiteit

De derde indicator voor een risico op armoede of sociale uitsluiting ziet op het aantal personen die in huishoudens met een zeer lage werkintensiteit leven. Dit wordt gedefinieerd als het aantal personen dat leeft in een huishouden waar de leden in de werkende leeftijd (18-64 jaar, met uitzondering van 18- tot 24-jarige studenten en personen die met pensioen zijn) een werktijd hebben gewerkt die

¹²⁴ HvanA. [Waarom Nederlandse studenten zoveel werken; we zijn een ijverig volkje](#). September 2021.

¹²⁵ Nederlands Jeugdinstituut. [Jongeren werken meer dan ooit](#). 21 augustus 2024.

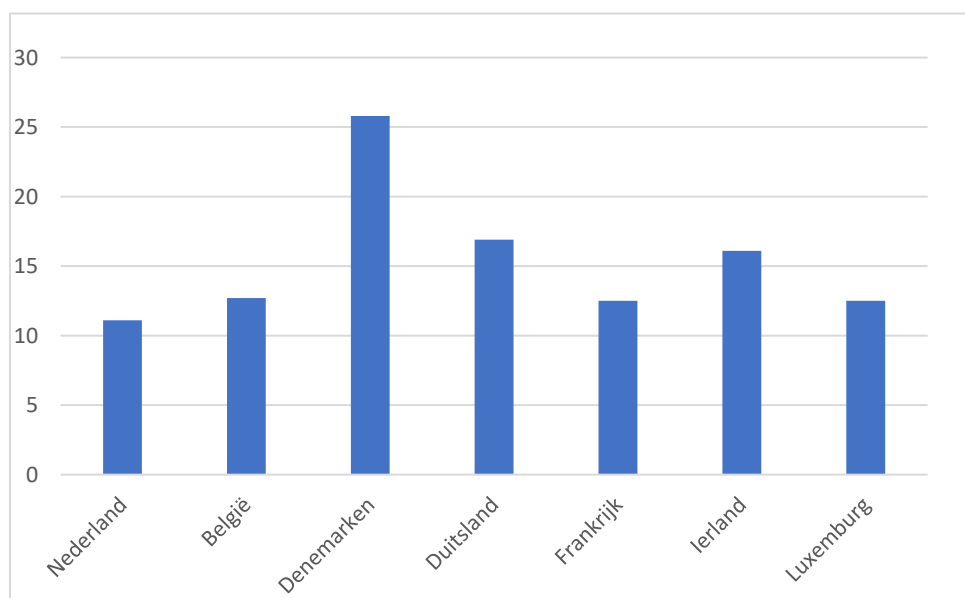
¹²⁶ CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2023, p. 118

¹²⁷ Zie verder ook: [Eurostat: Severe material and social deprivation rate \(SMSD\)](#)

gelijk is aan of minder dan 20% van hun totale werktijdpotentieel gedurende het voorgaande jaar.

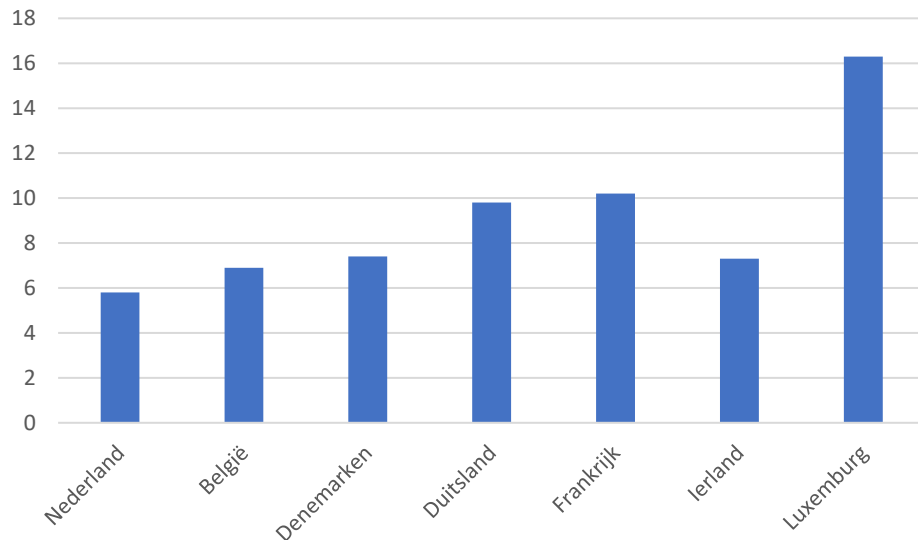
De AROPE indicator maakt geen onderscheid naar werkenden en niet-werkenden. Wel is het mogelijk om in Eurostat te kiezen voor de indicator *by most frequent activity status (population aged 18 and over)* en dit vervolgens verder te categoriseren naar jongeren tussen de 18 en 24 jaar die in loondienst zijn.

Onderstaande figuur laat zien dat het risico op armoede of sociale uitsluiting voor jongeren van 18 tot 24 jaar relatief laag is in Nederland in vergelijking met de andere landen. Belangrijke kanttekening bij de AROPE indicator, is dat dit een indicator is van relatieve armoede. Deze definitie van armoede houdt rekening met het algemene welvaartsniveau in een land, door het inkomen af te zetten tegen het mediane inkomen. De indicator zegt dus vooral iets over de relatieve inkomenspositie van jongeren in een land en niet iets over armoede in absolute zin. Daarbij worden er onder de AROPE indicator ook studentenhuishoudens ingedeeld. Deze studentenhuishoudens worden onder de Nederlandse Armoededefinitie niet ingedeeld. Dit is dus een belangrijke verklaring voor het feit dat het AROPE percentage een stuk hoger ligt.



Figuur 7.6: Risico op armoede of sociale uitsluiting *by most frequent activity status* onder jongeren in loondienst tussen de 18 tot 24 jaar (2023) in percentages. Bron: Eurostat.

In onderstaande figuur is opgenomen wat dit percentage is voor de leeftijdsgroep van 25 tot 59 jaar. Hieruit volgt dat het percentage voor personen in loondienst tussen de 15 tot 59 jaar eveneens lager ligt in Nederland in vergelijking met andere landen.



Figuur 7.7: Risico op armoede of sociale uitsluiting *by most frequent activity status* onder personen in loondienst tussen de 25 tot 59 jaar (2023) in percentages. Bron: Eurostat.

7.4 Literatuur over de werkgelegenheidseffecten in andere landen

De literatuur geeft een gemengd beeld over de werkgelegenheidseffecten van het bestaan van een minimumjeugdloon of van een verhoging of afschaffing hiervan in andere landen dan Nederland.

Onderzoek toont in sommige gevallen werkgelegenheidseffecten aan bij verhogingen van het minimumjeugdloon. Zo zagen Neumark en Wascher (2004) werkgelegenheidseffecten voor jongeren bij verhoging van het minimumjeugdloon. Deze effecten verschillen tussen 1975 en 2000 per OESO-land. Landen met een minimumjeugdloon hebben een minder sterk werkgelegenheidseffect voor jongeren bij een stijging van het gehele minimumloon (ook voor het volwassen minimumloon). Daarnaast zou arbeidsmarktbeleid dat werknemers beschermt en activeert een dempend effect hebben op deze werkgelegenheidseffecten.¹²⁸ López-Novella vond in België bij een minimumjeugdloonverhoging in 2018 voor de leeftijd van 18 tot 20 jaar beperkte effecten. Redenen hiervoor waren onder andere een graduele stijging van het minimumjeugdloon en een uitmiddeling van enerzijds het effect van werknemers die hun bestaande baan behielden door de aanpassing en anderzijds werknemers die moeilijker een nieuwe baan vonden.¹²⁹

De omvang van werkgelegenheidseffecten bij een minimumjeugdloonsverhoging hangt in sommige gevallen af van de leeftijdsgroep. Shanon (2011)¹³⁰ en Dayioglu (2022)¹³¹ vinden in respectievelijk Canada en Turkije negatieve werkgelegenheidseffecten bij verhoging van het minimumjeugdloon voor 15- en 16-

¹²⁸ Neumark, D. and W. Wascher (2004), 'Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis', *ILR Review*, 57(2), pp.223–248.

¹²⁹ López-Novella, M. (2018), 'Working Paper 04-18 - Removing youth sub-minimum wage rates in Belgium: did it affect youth employment?', Working Papers 1804, Federal Planning Bureau, Belgium.

¹³⁰ Shannon, M. (2011), 'The Employment Effects of Lower Minimum Wage Rates for Young Workers: Canadian Evidence', *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 50, pp.629-655.

¹³¹ Dayioglu, M., Küçükbayrak, M. and S. Tumen (2022), 'The impact of age-specific minimum wages on youth employment and education: a regression discontinuity analysis', *International Journal of Manpower*, 43(6), pp.1352-1377.

jarigen. Bij een verhoging van het minimumjeugdloon in Nieuw-Zeeland vonden Hyslop en Stillman (2021) weliswaar op korte termijn geen werkgelegenheidseffecten bij 16- en 17-jarigen, maar na een termijn van twee jaar wel. Het waren studerende jongeren die minder gingen werken, terwijl niet-studerende jongeren meer gingen werken.¹³² Anton en Bustillo (2011)¹³³ vonden in Spanje negatieve werkgelegenheidseffecten toen het minimumjeugdloon voor 16- en 17-jarigen gelijk werd getrokken met het minimumjeugdloon voor 18 jaar en ouder.

Marimpi en Koning vinden in een studie naar OESO-landen tussen 2000 en 2014 dat de relatieve werkgelegenheid en arbeidsdeelname van jongeren onder de 25 jaar hoger is in landen met een minimumjeugdloon dan in landen met alleen een uniform minimumloon.¹³⁴

Onderzoek toont in sommige gevallen een werkgelegenheidseffect als jeugdige werknemers ouder worden en relatief duurder worden doordat zij een hogere schaal van het minimum(jeugd)loon ingaan. In studies van Kabátek (2021)¹³⁵ en Kreiner et al (2020)¹³⁶ is dat het geval. Zij vinden in respectievelijk Nederland en Denemarken duidelijke werkgelegenheidseffecten als jeugdige werknemers verjaren en werkgevers besluiten oudere werknemers in te ruilen voor jongere werknemers. Dickens (2010) vond een soortgelijk effect in het VK.¹³⁷ Olson (2011) vond deze effecten niet in Australië.¹³⁸

¹³² Hyslop, D. and S. Stillman (2021), 'The Impact of the 2008 Youth Minimum Wage Reform in New Zealand', Series of Unsurprising Results in Economics, 5.

¹³³ Antón, J. I., & Muñoz de Bustillo, R. (2011). The impact of the minimum wage on Spanish youth: Evidence from a natural experiment.

¹³⁴ Marimpi, M. and P. Koning (2018), 'Youth minimum wages and youth employment', IZA Journal of Labor Policy, 7(5), pp.1-8.

¹³⁵ Kabátek, J. (2021), 'Happy Birthday, You're Fired! Effects of an Age-Dependent Minimum Wage on Youth Employment Flows in the Netherlands', ILR Review, 74(4), pp.1008-1035.

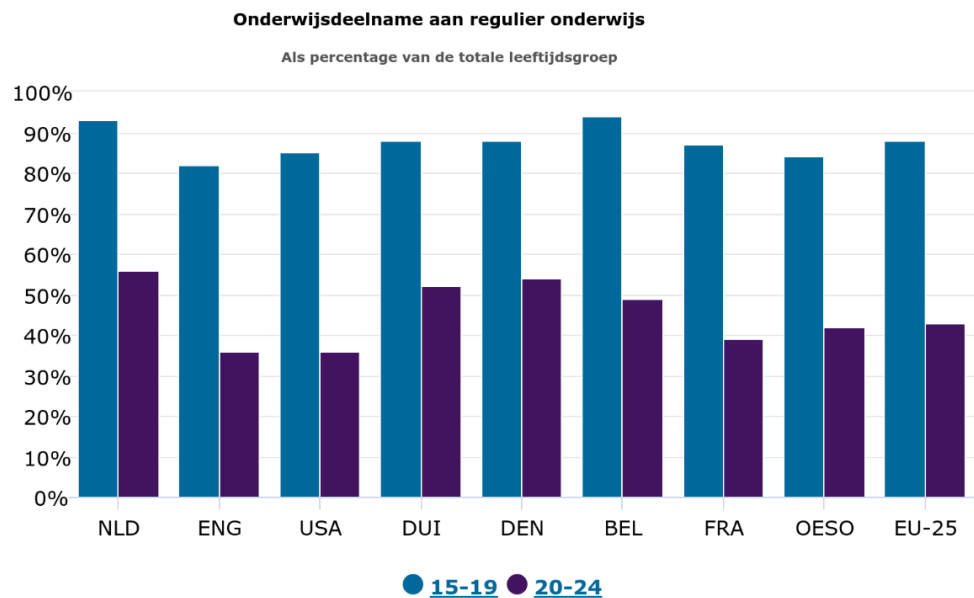
¹³⁶ Kreiner, C.T., Reck, D. and P.E. Skov (2020), 'Do Lower Minimum Wages for Young Workers Raise Their Employment? Evidence from a Danish Discontinuity', The Review of Economics and Statistics, 102(2), pp.339-354.

¹³⁷ Dickens, R., Riley, R. and D. Wilkinson (2010), 'The impact on employment of the age-related increases in the National Minimum Wage', UK: University of Sussex.

¹³⁸ Olssen, A. (2011), 'The Short Run Effects of Age Based Youth Minimum Wages in Australia: A Regression Discontinuity Approach', Paper Presented at New Zealand Association of Economists Annual Conference, Wellington, 29 June-1 July 2011.

7.5 Internationale vergelijking van onderwijsdeelname

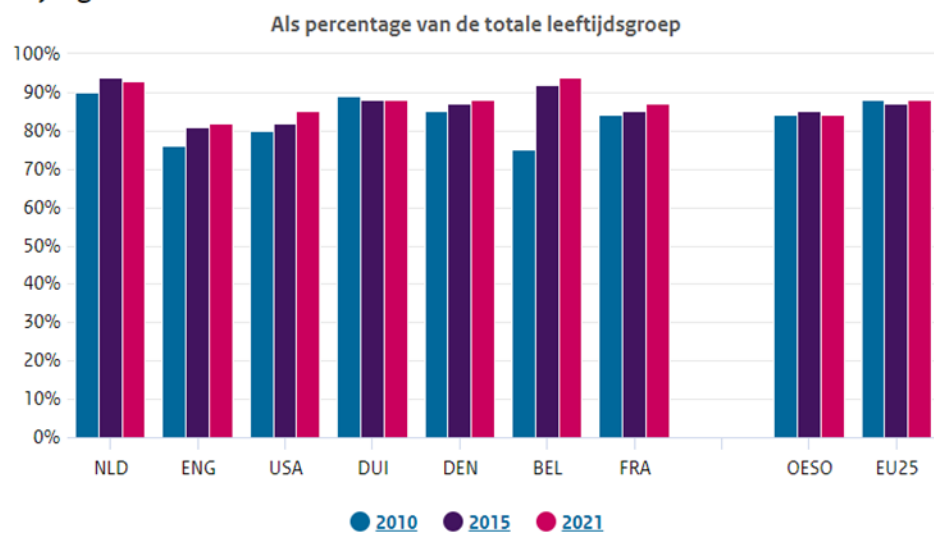
Er zijn verschillen in deelname aan onderwijs tussen landen voor jongeren en jongvolwassenen. In Nederland is de onderwijsdeelname internationaal vergeleken hoog. Hoger dan in landen als de VS, Engeland en Duitsland. In België is de onderwijsdeelname 1% hoger.



Bron: EAG 2023, tabel B1.1

Figuur 7.8: Onderwijsdeelname aan regulier onderwijs in internationaal perspectief. Bron: OCW.¹³⁹

Trendontwikkeling onderwijsdeelname aan regulier onderwijs, 15-19 jarigen



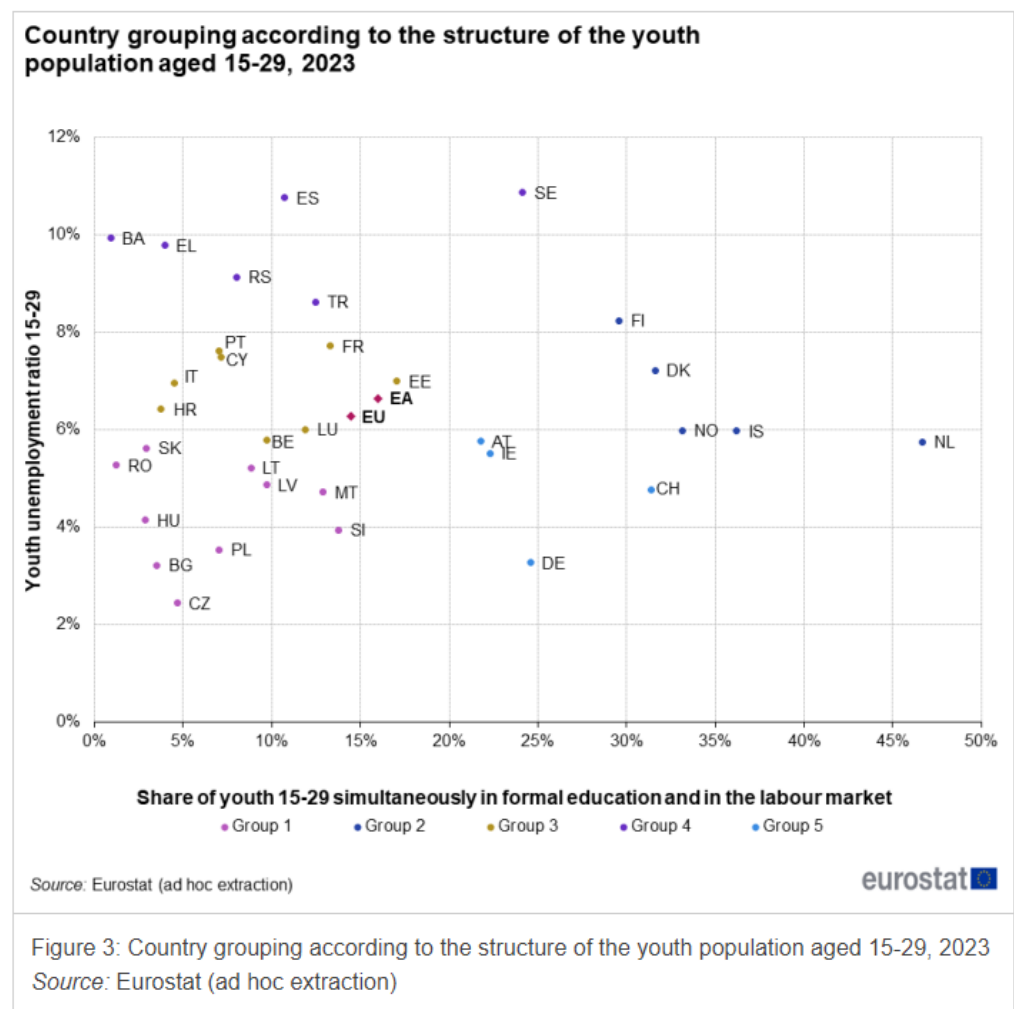
Figuur 7.9 Ontwikkeling van de deelname aan regulier onderwijs door 15-19 jarigen in internationaal perspectief. Bron: OCW.¹⁴⁰

¹³⁹ Zie: [Deelname aan onderwijs | Nederland internationaal vergeleken | OCW in cijfers](#)

¹⁴⁰ Zie: [Deelname aan onderwijs | Nederland internationaal vergeleken | OCW in cijfers](#)

In alle in de figuur 7.9 weergegeven landen is de deelname aan het onderwijs van 15 tot en met 19 jaar tussen 2015 en 2021 gelijk gebleven of gestegen, met uitzondering van Duitsland. In Nederland is dit tussen 2015 en 2021 licht gedaald van 94% naar 93%.

In Europa combineert 25,7% van jongeren studie met werk. Van de Nederlandse jongeren van 15 tot 29 jaar geldt voor maar liefst 46,7% dat tegelijkertijd onderwijs wordt gevolgd en gewerkt. Nederland staat daarmee aan de top in Europa. Figuur 7.10 toont ook aan dat de jeugdwerkloosheid voor de leeftijd 15-29 afgezet tegen het aandeel jongeren die tegelijkertijd onderwijs volgen en werken, relatief gemiddeld is in Europa.¹⁴¹



Figuur 7.10: Het percentage jeugdwerkloosheid (leeftijd van 15 tot 29 jaar) afgezet tegen het aandeel jongeren die tegelijkertijd onderwijs volgen en werken. Bron: Eurostat.

¹⁴¹ [Eurostat Participation of young people in education and the labour market](#)

7.5.1 Internationaal onderzoek naar de directe effecten aanpassingen minimumjeugdloon op scholing en onderwijs

In internationaal perspectief zijn onderzoeken verricht naar de directe effecten van aanpassingen in minimumjeugdloon op onderwijs. Hyslop en Stillman (2021)¹⁴² zagen bij de verhoging van het minimumjeugdloon in Nieuw-Zeeland een substitutie effect waarbij werkende jongeren meer gingen investeren in scholing en minder uren gingen werken. Bij een eerdere verhoging van het minimumjeugdloon in 2001 hadden dezelfde auteurs¹⁴³ een afname van het aandeel jongeren dat onderwijs volgde gezien. Anton en Bustillo¹⁴⁴ (2011) vonden in Spanje beperkte negatieve effecten (1,5%) op scholing toen het minimumjeugdloon voor 16- en 17-jarigen gelijk werd getrokken met het minimumjeugdloon voor 18 jaar en ouder. Naar aanleiding van aanpassingen van het minimumjeugdloon in Ierland rondom de economische recessie in 2008 en 2009 vond de *Irish Low Pay Committee* geen causaal verband tussen de hoogte van het minimumjeugdloon en de keuze die jongeren maken om onderwijs te volgen. In een latere studie werd dit nog een keer bevestigd.¹⁴⁵ De verschillende studies laten dus zien dat er wisselende uitkomsten zijn wat betreft het effect van het aanpassen van het minimumjeugdloon op scholing en onderwijs. Die effecten zijn afhankelijk van onder andere de omvang van de aanpassing van het minimumjeugdloon en de omstandigheden van het betreffende land.

¹⁴² Hyslop, D. and S. Stillman (2021), 'The Impact of the 2008 Youth Minimum Wage Reform in New Zealand', Series of Unsurprising Results in Economics, 5.

¹⁴³ Hyslop, D., & Stillman, S. (2007). Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand. *Labour Economics*, 14(2), 201-230.

¹⁴⁴ Antón, J. I., & Muñoz de Bustillo, R. (2011). The impact of the minimum wage on Spanish youth: Evidence from a natural experiment.

¹⁴⁵ Kelly, E., & McGuinness, S. (2017). A study of sub-minimum wage rates for young people. *Dublin: The Economic and Social Research Institute*.

8 Signalen uit de praktijk

Voor deze verkenning zijn zoveel mogelijk signalen over het minimumjeugdloon uit de praktijk opgehaald en verzameld. Deze signalen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Dit biedt een verificatie, aanvulling op en kleuring van de informatie die verzameld is in de voorgaande hoofdstukken.

De signalen zijn opgehaald op drie manieren:

1. Door het voeren van gesprekken met partijen die betrokken zijn bij het minimumjeugdloon:
 - i. Jongerenvertegenwoordigers die signalen ophalen uit hun achterban die bestaat uit jonge werknemers of werkgevers, scholieren en studenten. Hierbij gaat het om FNV Young and United (FNV Y&U) en andere jongerenvertegenwoordigers verenigd in het SER Jongerenplatform. In het SER Jongerenplatform zijn verenigd: FNV Y&U, CNV Jongeren, Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs voor studenten in het middelbare beroepsonderwijs (JOB MBO), Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), Landelijke Studenten Vakbond (LSVB), Landelijk Actie Komitee Studenten (LAKS), Jong AWWN en Jong Management.
 - ii. Werkgeversvertegenwoordigers die signalen ophalen uit hun achterban die bestaat uit werkgevers. Hierbij gaat het om de sectorale werkgeversverenigingen Vereniging van Grootwinkelbedrijven in Levensmiddelen (VGL), InRetail NL, Raad Nederlandse Detailhandel (RND), Vakcentrum, Schoonmaak en Horeca NL. Daarnaast is er gesproken met een individueel bedrijf in de E-commerce.
 - iii. Vertegenwoordigers van scholieren, studenten en onderwijsinstellingen zoals de MBO-raad, Vereniging van Hogescholen (VH) en Universiteiten van Nederland (UvH), studentenvakbond LSBV, scholierenbelangenbehartiger LAKS, JOB MBO en ISO.
2. Sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid: vakbonden FNV en CNV, vakcentrale VCP, werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB-NL, AWWN, LTO.
3. Door het onderzoeksbureau Blauw zijn werkende jongeren geïnterviewd over het minimumjeugdloon.

8.1 Signalen minimumjeugdloon uit gesprekken met stakeholders

In deze paragraaf zijn de signalen weergegeven die volgen uit de gesprekken met partijen die betrokken zijn bij het minimumjeugdloon (genoemd onder sub 1 hierboven). De gemaakte verslagen van deze gesprekken zijn teruggelegd bij de genoemde partijen om de juistheid van de gespreksweergave te controleren. Ook zijn de weergegeven signalen bevestigd door sociale partners (genoemd onder sub 2 hierboven). De belangrijkste signalen zijn op hoofdlijnen weergegeven. De weergegeven signalen zijn niet limitatief. In de weergave van de signalen is een

onderscheid gemaakt tussen signalen van vakbonden, van werkgevers en van vertegenwoordigers van scholieren, studenten en onderwijsinstellingen.

De verschillende betrokken partijen hebben allemaal op hun eigen manier signalen opgehaald. Dit kan bijvoorbeeld op basis van gesprekken met leden zijn, zelf uitgevoerde onderzoeken of berichten van leden.

8.1.1 Vakbonden

Vakbonden vinden het minimumjeugdloon oneerlijke concurrentie op leeftijd. Zij stellen dat voor hetzelfde werk, hetzelfde verdiend moet worden. Wat iemand verdient, zou niet moeten afhangen van diens leeftijd. Vakbonden herkennen dat jongeren (zoals het artikel van Kabátek¹⁴⁶ beschrijft) worden ontslagen als ze verjaren.

Vakbonden zien dat jongeren van 18 tot en met 20 jaar niet kunnen rondkomen door het minimumjeugdloon. FNV geeft aan dat jongeren er in hun reële inkomen sinds de jaren zeventig op achteruit zijn gegaan, onder andere door beleidswijzigingen in de jaren '80 waarbij het minimumjeugdloon verlaagd werd. FNV is van mening dat Nederland vanuit Europees perspectief gezien een (negatieve) uitschieter vormt voor wat betreft het minimumjeugdloon en de staffel.

Vakbonden geven aan te zien dat jongeren door het minimumjeugdloon in hun keuzes beïnvloed worden: (1) Jongeren worden minder zelfstandig (2) Jongeren kunnen minder snel zelfstandig gaan wonen (3) Jongeren worden minder financieel onafhankelijk en financieel zelfredzaam. Jongeren maken keuzes in hun leven later. De weg van jongeren naar een zelfstandig bestaan verloopt trager dan voorheen.¹⁴⁷

Vakbonden zijn voorstander van afschaffing van het minimumjeugdloon vanaf 18 jaar.

8.1.2 Werkgevers

Werkgevers kijken divers naar het minimumjeugdloon.

Werkgevers in de sectoren detailhandel, supermarkten, schoonmaak en horeca werken veel met jeugdige werknemers op of vlak boven het niveau van het minimumjeugdloon. Zij geven aan dat werkgevers de afgelopen jaren door de stijgingen van het minimumjeugdloon al geconfronteerd zijn met forse stijgingen van loonkosten. Hierdoor is het loongebouw al erg in elkaar gedrukt. Met een verhoging van het minimumjeugdloon zal dat nog verder in elkaar gedrukt worden. Deze werkgevers geven aan dat een minimumjeugdloon in veel gevallen gerechtvaardigd is omdat jeugdige werknemers minder kennis, kunde en ervaring hebben. Hun baan op het niveau van het minimumjeugdloon biedt deze jeugdige werknemers de eerste stappen op de arbeidsmarkt aan. Werkgevers doen ook een investering om deze jongeren op te leiden voor de arbeidsmarkt. Deze werkgevers zijn tegen aanpassingen van het minimumjeugdloon.

Er zijn ook werkgevers die zelf geen jeugdige werknemers in dienst hebben of die een loon boven het minimumjeugdloon betalen aan jeugdige werknemers, maar wel opereren in een sector waarin andere werkgevers wel veel jeugdige werknemers in dienst hebben en deze een minimumjeugdloon betalen. Een online supermarkt

¹⁴⁶ Zie paragraaf 7.4 en Kabátek, J. (2021), 'Happy Birthday, You're Fired! Effects of an Age-Dependent Minimum Wage on Youth Employment Flows in the Netherlands', ILR Review, 74(4), pp.1008–1035.

¹⁴⁷ Sociaal Economische Raad (SER), "Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019".

ervaart het minimumjeugdloon daardoor als oneerlijke concurrentie. Sommige werkgevers zouden door het minimumjeugdloon een verdienmodel hebben om met jongeren te werken. Oudere werknemers worden hierdoor weggeconcentreerd. Hierdoor is er volgens sommige werkgevers geen gelijk speelveld.

Tenslotte is er een aanzienlijke groep werkgevers die weinig jeugdige werknemers in dienst heeft. Zij hebben hierdoor relatief weinig met het minimumjeugdloon te maken. Universiteiten van Nederland geeft bijvoorbeeld aan het minimumjeugdloon in de cao te hebben afgeschaft. Deze werkgever had weinig werknemers op een minimumjeugdloon in dienst. Het afschaffen van jeugdschalen maakte de uitvoering van de cao daarom eenvoudiger.

In het algemeen geven werkgevers aan jeugdige werknemers 'werkfit' te maken. Werkgevers moeten rekening houden met de geringe werkervaring en de onvoltooide lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jeugdige werknemers. In de praktijk zien en merken werkgevers daarnaast ook dat jongeren moeten leren hoe je je opstelt in een arbeidsrelatie, dat je verantwoordelijkheid neemt, dat je je aan huisregels en werkinstructies houdt, hoe je met collega's en je leidinggevende omgaat enzovoorts. De mate van 'werkfit' zijn neemt toe naarmate jongeren ouder worden. Het minimumjeugdloon kan volgens werkgevers worden gezien als een compensatie voor jeugdige werknemers die nog geen of geringe werkervaring hebben. Als jeugdige werknemers meer kennis, kunde of ervaring hebben opgedaan of een relevante opleiding voltooid hebben dan bieden afspraken in geldende cao's mogelijkheden om navenant beloond te worden. Voor een groot deel van de jeugdige werknemers gaat het echter volgens deze werkgevers om een bijbaan. Werkgevers wijzen op de voordelen van een bijbaan voor jongeren. Er is onderzoek dat een positief effect laat zien tussen het werken tijdens school- of studietijd en onder andere de cognitieve vaardigheden, onderwijsprestaties en start op de arbeidsmarkt van jongeren in Denemarken.¹⁴⁸

MKB-Nederland geeft aan dat sommige werkgevers een rol spelen bij de begeleiding van jongeren die voortijdig of met een relatief bescheiden opleidingsniveau uit het onderwijssysteem komen. Deze jongeren worden in een bedrijf opgenomen om te kijken waar de mogelijkheden liggen en worden tegen minimumjeugdloonniveau betaald. Volgens werkgevers weten deze bedrijven vaak deze groep jeugdigen weer te stimuleren om verder te leren. De werknemer stroomt dan bijvoorbeeld een bbl-opleiding in en blijft hierna voor het bedrijf werken. Voor zowel de jeugdige werknemer als het bedrijf valt dit positief uit. Werkgevers van deze bedrijven wijzen op het risico dat deze groep jeugdigen minder snel in beeld komt volgens hen als het aanvangssalaris te hoog wordt.

8.1.3 Vertegenwoordigers van scholieren, studenten en onderwijsinstellingen

Vertegenwoordigers van scholieren, studenten en onderwijsinstellingen vertegenwoordigen scholieren vanaf 15 jaar en studenten in de leeftijd van 17 jaar en ouder. Zij zien geen direct verband tussen een minimumjeugdloon en een prikkel om eerder te stoppen met de opleiding of meer uren te gaan werken. Andere prikkels, zoals bijvoorbeeld de langstudeerboete en een oplopende studieschuld naar mate de studie langer duurt, wegen veel zwaarder om door te leren en een studie af te maken. Vertegenwoordigers van MBO-studenten geven aan dat de gedachte dat

¹⁴⁸ Dit volgt uit de volgende onderzoeken: Lesner, R. V., Damm, A. P., Bertelsen, P., & Pedersen, M. U. (2022). The effect of school-year employment on cognitive skills, risky behavior, and educational achievement. *Economics of Education Review*, 88, 102241; en [Damm Klarskov & Høegh-Andersen \(2024\). Jongeren met een parttime baan op hun CV krijgen een betere start in het volwassen leven – ongeacht hun sociale achtergrond \(in het Deens\)](#)

het minimumjeugdloon een prikkel bevat om door te leren bijdraagt aan een idee en beeld dat het MBO niet goed genoeg zou zijn. Terwijl het MBO juist aantrekkelijk gemaakt moet worden.

Volgens één van de partijen zou er idealiter een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de beloning voor banen die een verband hebben met de studie (want die dragen bij aan de studie) en banen die dat verband niet hebben. Zo zouden banen die een verband hebben met de studie meer beloond moeten worden dan banen die dat niet hebben.

Deze vertegenwoordigers zien dat studenten veel uren werken naast hun studie om hun levensonderhoud te bekostigen. Zij wijzen erop dat jongeren in Nederland vergeleken met andere jongeren binnen de EU relatief veel werken. Dit zorgt eerder voor meer moeite om hun studie te volgen dan voor een prikkel om onderwijs te volgen. Vertegenwoordigers van scholieren ontvangen signalen dat jongeren overwegen niet door te leren omdat zij zich moeten focussen op werken om in hun bestaan te voorzien. Ook zouden er jongeren zijn die bewust een studie kiezen met weinig contacturen om zo meer te kunnen werken naast hun studie.

Vertegenwoordigers van studenten en onderwijsinstellingen zien dat studenten moeite hebben om rond te komen. Vertegenwoordigers van MBO-studenten geven aan dat uit onderzoek blijkt dat 45% van de MBO-studenten niet kan rondkomen. In het MBO heeft een aanzienlijk deel van de jongeren zorgen over hun financiële positie. Een kwart kampt met schulden en betalingsachterstanden, aldus onderzoek van het NIBUD.¹⁴⁹ Onderzoek van het Trimbos instituut toont aan dat MBO-studenten bovengemiddeld veel druk ervaren.¹⁵⁰ Vertegenwoordigers van HBO-studenten geven aan dat financiële stress en de vraag of je rond kan komen een belangrijke factor is die het welzijn van studenten onder druk zet.

8.2 Signalen over de beroepsbegeleidende leerweg (bbl)

Werkgevers geven aan dat werkplekken in het kader van de bbl een investering vanuit werkgevers is om tijd en aandacht aan de ontwikkeling van de bbl-student te besteden. Op dit moment zijn er inderdaad volgens de ramingen van OCW voldoende bbl-werkplekken. Alleen is het de vraag wat er met het aanbod van bbl-werkplekken zal gebeuren op het moment dat de loonkosten van deze plekken stijgen.

Vertegenwoordigers van jongeren en onderwijsinstellingen geven aan dezelfde problemen te signaleren met studenten die een bbl-variatie ontvangen als de problemen die studenten in de bol, HBO of WO ervaren en hierboven zijn beschreven.

8.3 Signalen van jongeren

Onderzoeksbureau Blauw is op verzoek van het Ministerie van SZW in gesprek gegaan met werkende jongeren in de leeftijd van 17 tot en met 20 jaar over hun ervaring met het minimumjeugdloon. Zo kan meer kleur worden gegeven aan de informatie die in de voorgaande hoofdstukken is verzameld. Er is gestreefd om zo veel mogelijk spreiding aan te brengen in, onder andere, jongeren die wel of niet

¹⁴⁹ [Nibud | Studentenonderzoek 2024](#)

¹⁵⁰ [Rapport Als je door de bomen het bos niet meer ziet - Trimbos-instituut](#)

zelfstandig hoeven rond te komen, uit- of thuiswonend zijn, hun opleidingsniveau en de woonplaats/regio. De inzichten uit de gesprekken zijn gebaseerd op de meningen van 20 geïnterviewde jongeren en hebben een beschrijvende en signalerende functie.¹⁵¹ De resultaten zijn representatief in termen van meningen van de doelgroepen, maar niet representatief in termen van aantallen. De uitkomsten zijn indicatief en hypothesevormend en geen (cijfermatig bewezen) feiten. Wanneer hieronder wordt gesproken over jongeren, dan worden daarmee jongeren bedoeld die in het kader van dit onderzoek gesproken zijn.

Uitkomsten over de ervaringen met het minimumjeugdloon

De gesproken jongeren staan ambivalent tegenover het minimumjeugdloon.

De jongeren zijn in de basis positief over het bestaan van het minimumjeugdloon. Het beschermt jongeren tegen onderbetaling en het motiveert werkgevers om jeugdige werknemers aan te nemen, geven jongeren zelf aan. Er zijn meerdere redenen waarom jongeren werken belangrijk vinden. De voornaamste reden is het verdienen van geld. Daarnaast zien jongeren werken als: onderdeel van het volwassen worden, het bieden van structuur en ritme, een bijdrage aan hun persoonlijke ontwikkeling, het opdoen van gerichte werkervaring en belangrijk voor hun sociale contacten. Het argument dat het minimumjeugdloon jongeren stimuleert om een (vervolg)opleiding te volgen is minder bekend bij de jongeren en wordt ook niet door alle geïnterviewde jongeren gedeeld.

De gesproken jongeren zijn minder positief over de concrete invulling van het minimumjeugdloon. Dit wordt hieronder toegelicht.

i. Hoogte van het minimumjeugdloon

De jongeren vinden het minimumjeugdloon over de gehele linie laag. Ze koppelen het minimumjeugdloon aan het huidige prijspeil en berekenen dan hoe lang ze moeten werken om een bepaalde uitgave te kunnen doen. Ze vinden dat vaak niet in verhouding staan.

Er zijn grote onderlinge verschillen tussen jongeren wat betreft hun uitgavenpatroon en de mate waarin ze financiële onzekerheid of stress ervaren. Zeer bepalend daarin is de mate waarin ouders deze jongeren financieel bij (kunnen) staan en of een jongere uit- of thuiswonend is. De jongeren met financiële zorgen hebben vaak een geen of een beperkt stabiel vangnet. Bijvoorbeeld omdat de ouders gescheiden zijn, de jongeren uit éénoudergezin komen en/of de ouders weinig financiële middelen en kennis hebben. Omdat deze ouders geen/ weinig financiële steun (kunnen) bieden, zijn deze jongeren grotendeels op zichzelf aangewezen. Ook leeftijd speelt hierin een rol. Naarmate jongeren ouder worden, trekken ouders financieel gezien meer hun handen van hen af en komen jongeren meer en meer op eigen benen te staan. Degenen die rond moeten komen van het minimumjeugdloon geven aan dat dit lastig is en regelmatig tot stress of zorgen leidt. Zij werken vaak veel uren naast hun studie, krijgen een uitwonende beurs van DUO en moeten daarnaast soms nog lenen bij DUO. Het aangaan van de lening brengt extra zorgen voor de toekomst mee. Daarnaast kunnen zij niet altijd meedoen met sociale activiteiten. Ook is het vrijwel onmogelijk voor ze om te sparen.

Desondanks is het uurloon, ook wanneer ze hier niet tevreden mee zijn, lang niet altijd doorslaggevend in de keuze voor een werkgever en het type (bij)baan. Andere afwegingen zijn bijvoorbeeld praktische zaken (beschikbare tijd, afstand), werkplezier en het aantal geboden uren.

¹⁵¹ Jongeren en het minimumjeugdloon (2025) – Blauw Research

Vooraf jongeren die hun werk nodig hebben om rond te kunnen komen, zijn minder snel bereid de zekerheden van hun huidige baan op te geven. Ook als dat betekent dat ze per uur minder betaald krijgen dan in een andere baan.

ii. Persoonlijke situatie van jongeren

Of het minimumjeugdloon toereikend is voor een jongere hangt erg af van de financiële verplichtingen van een jongere en de bijdrage die zijn ouders hieraan leveren. Dit kan sterk uiteenlopen. Sommige jongeren moeten al op jonge leeftijd grotendeels zelf voorzien in hun eigen levensonderhoud, terwijl anderen sterk kunnen leunen op de financiële steun van hun ouders. In het eerste geval is het minimumjeugdloon lang niet altijd toereikend om alle kosten te kunnen betalen en ervaren jongeren regelmatig financiële stress. Ook hun sociale leven kan hierdoor onder druk komen te staan. In het tweede geval is het inkomen vooral een extraatje dat gebruikt wordt om leuke (sociale) activiteiten te doen, aankopen te doen en te sparen.

iii. Invulling van leeftijdsdifferentiatie

De jongeren begrijpen dat er binnen het minimumjeugdloon gedifferentieerd wordt naar leeftijd, maar ze zijn kritisch over de manier waarop dit gedaan wordt.

- Naarmate jongeren ouder worden krijgen ze met meer onkosten, financiële plichten en verantwoordelijkheden te maken. Een hoger uurloon naarmate je ouder wordt is volgens de gesproken jongeren dan ook noodzakelijk om deze extra onkosten op te vangen.
- Als jongeren vanwege hun leeftijd minder uren mogen werken en minder verantwoordelijkheden krijgen, is vanzelfsprekend dat dit werk lager beloond wordt. Maar op het moment dat jongeren vanwege hun leeftijd minder betaald krijgen voor exact hetzelfde werk met dezelfde verantwoordelijkheden dan een collega die ouder is, dan ervaren de deelnemers dit al snel als oneerlijk.
- Een differentiatie kan er ook toe leiden dat contracten zo worden ingestoken dat medewerkers die een jaar ouder worden gemakkelijk kunnen worden ontslagen. Dit wordt gezien als een vorm van leeftijdsdiscriminatie en is een onwenselijk bijeffect volgens een deel van de gesproken jongeren.
- Het verschil in beloning vanaf 17 jaar vinden de jongeren erg groot. Vooral het bereiken van de 18-jarige leeftijd wordt gezien als een mijlpaal. Dat een 18-jarige per uur de helft verdient van wat iemand van 21 jaar voor exact dezelfde werkzaamheden ontvangt, wordt vaak als onterecht ervaren.

Verbeterpunten volgens de geïnterviewde jongeren

Aan de jongeren is gevraagd wat er eventueel anders of beter zou kunnen voor het minimumjeugdloon. Hierop werd aangegeven het minimumjeugdloon te behouden, maar het percentage te verhogen voor alle leeftijden. Het referentiekader dat jongeren hierbij hebben is het huidige prijspeil en hoe lang ze moeten werken om een bepaalde uitgave te kunnen doen. De differentiatie naar leeftijd kan behouden worden, maar de verschillen in het uurloon kunnen verkleind worden. Vooral het verschil tussen 18-jarigen (bereiken volwassen leeftijd) en 21 jaar wordt als te groot ervaren. Veel van de gesproken jongeren vinden dit verschil nu oneerlijk.

9 Beleidsvarianten

Afhankelijk van wat als een minimaal aanvaardbare tegenprestatie voor verrichte arbeid wordt beschouwd, kan het minimumjeugdloon worden aangepast. Daarbij zijn twee factoren het meest relevant: het percentage van het minimumjeugdloon, en de relevante leeftijdscategorie voor wie de aanpassing geldt. Door met deze twee factoren te variëren, kan in beginsel een groot aantal beleidsvarianten worden samengesteld. Ook kunnen er keuzes worden gemaakt over de timing van invoering. Bijvoorbeeld door te kiezen voor een fasering of ingroeipad.

Omdat een groot aantal varianten denkbaar is, schetst dit hoofdstuk eerst een aantal overwegingen dat van belang is bij een eventuele aanpassing van het minimumjeugdloon. Dit gebeurt in paragraaf 9.1. Deze overwegingen zijn toereikendheid, scholingseffecten, werkgelegenheidseffecten, verschillen tussen leeftijden, juridische overwegingen, effecten op de rijksbegroting en overige effecten. Vervolgens is een paragraaf 9.2 een viertal beleidsvarianten uitgewerkt. Tot slot gaat paragraaf 9.3 in op een variant waarin de staffel voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) wordt aangepast.

9.1 Overwegingen bij beleidsvarianten

Toereikendheid

Een verhoging van het minimumjeugdloon kan de toereikendheid van het minimumjeugdloon verbeteren. De mate van verbetering van de toereikendheid van het minimumjeugdloon is afhankelijk van de gekozen variant. Hierbij speelt wederom mee voor welke leeftijdscategorie de aanpassing geldt en met hoeveel het percentage wordt verhoogd.

Scholingseffecten

Op basis van de verkenning blijkt dat er op de korte termijn beperkte aanwijzingen zijn dat door een verhoging van het minimumjeugdloon jeugdige werknemers eerder stoppen met onderwijs volgen. Op de lange termijn is niet bekend wat de scholingseffecten kunnen zijn. Een klein negatief effect kan al aanzienlijke schade opleveren: vroeg stoppen met onderwijs kan een leven lang negatieve effecten hebben op de bestaanszekerheid van de betrokkene (zie 5.2.1).

Werkgelegenheidseffecten

Op basis van de verkenning blijkt dat eerdere verhogingen van het minimumjeugdloon beperkt effect hebben gehad op de arbeidsdeelname en werkgelegenheid van jeugdigen. Een nieuwe verhoging van het minimumjeugdloon zou na verloop van langere tijd tot een verlies aan werkgelegenheid kunnen leiden. De omvang van dit verlies is afhankelijk van de grootte van de verhoging van het minimumjeugdloon. Wanneer het minimumjeugdloon van 18 tot 21 jaar wordt afgeschaft is het vooraf verwachte partiële werkgelegenheidseffect naar schatting kleiner (-10%) dan wanneer het volledige minimumjeugdloon wordt afgeschaft (-20%).

Bij het aanpassen van het minimumjeugdloon is het relevant dat erin relatief veel cao's (ongeveer 42% van de 139 onderzochte cao's) afspraken zijn gemaakt voor 15-, 16-, 17-jarigen. Deze jeugdschalen liggen gemiddeld op 129,2%, 122,9% en 122,8% van het niveau van minimumjeugdloon voor die leeftijden. Wanneer er wordt gekozen om het minimumjeugdloon voor deze leeftijden aan te passen, zal

het effect in sectoren waarin deze cao's gelden relatief kleiner zijn (afhankelijk van de hoogte van de aanpassing).

Verschillen tussen leeftijd

Naast de hoogte van het minimumjeugdloon zijn ook de verschillen tussen werknemers van verschillende leeftijden van belang. Hoe meer de minimumbedragen verschillen tussen leeftijden, hoe groter de prikkel voor werkgevers om afscheid te nemen van jeugdige werknemers naarmate zij ouder worden. Zo is de kans op baanverlies rond de verjaardag van een jeugdige bij de huidige oploep van de percentages aantoonbaar groter dan in de rest van het jaar.¹⁵² Dit effect is relatief sterk in supermarkten, waar relatief veel jongeren werken.

Indien het minimumloon in de toekomst steiler zou gaan oplopen (bijvoorbeeld van 17-jarigen naar 18-jarigen), dan zal dit werkgevers meer prikkelen om 18-jarigen te ontslaan en opnieuw een 16- of 17-jarige aan te nemen. Dit hoeft niet zonder meer tot langdurige werkloosheid te leiden. Wel zal effect groter zijn naarmate het minimum sterker verschilt tussen opeenvolgende leeftijden. Dit kan gezien worden als verstoring, bijvoorbeeld indien zowel de werkgever als werknemer de arbeidsovereenkomst in beginsel graag hadden voortgezet.

Juridische overwegingen

Het aanpassen van het minimumjeugdloon heeft juridische gevolgen in de vorm van een wetgevingsproces. Afhankelijk van de aard van de aanpassing van het minimumjeugdloon zal het minimumjeugdloon via een wetswijziging of via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) gewijzigd moeten worden. Voor een wetswijziging en een wijziging via een AMvB zijn vastgestelde termijnen om tot een ordentelijk wetgevingsproces te komen.

In de regel zal een wijziging van de structuur van het minimumjeugdloon een wetswijziging vereisen, wanneer bijvoorbeeld het reguliere minimumloon vanaf 18 jaar zou gaan gelden. De vaste doorlooptijd voor een wetswijziging is 2 jaar. In de regel zal een wijziging van de percentages van het minimumjeugdloon een wijziging via een AMvB vereisen. Vaste doorlooptijd van een wijziging via een AMvB is 12 maanden. In tabel 9.1 is zichtbaar gemaakt voor een aantal varianten wat de juridische implicaties zijn.

Effecten Rijksbegroting

Het aanpassen van het minimumjeugdloon heeft structurele budgettaire gevolgen. Een verhoging van het minimumjeugdloon leidt tot hogere Wajong-uitgaven, omdat de uitkeringshoogte van jonggehandicapten van 18 jaar en ouder die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, is gebaseerd op het minimumjeugdloon. De wet Wajong stelt de hoogte van de uitkering voor 18 t/m 20-jarigen vast op 75% van het minimumjeugdloon. Een verhoging van het minimumjeugdloon voor 15- t/m 17-jarigen heeft geen budgettair effect op de Wajong. Dat komt doordat enkel 18-jarigen en ouder recht hebben op Wajong. Daarnaast leidt de verhoging van het minimumjeugdloon tot hogere loonkosten en daarmee hogere uitgaven aan de Loonkostensubsidie (LKS). De LKS kan wel verstrekt worden aan werkgevers van 15- t/m 17-jarigen. Een verhoging van het minimumjeugdloon heeft dus gevolgen op 15 t/m 20-jarigen.¹⁵³ De verhoging van het minimumjeugdloon leidt ook tot

¹⁵² Kabátek (2020). Happy birthday! You're fired; Effects of age-dependent minimum wage on youth employment flows in the Netherlands. ILR Review, 55(4):1712–1737.

¹⁵³ Deze aanvulling wordt in het wetsvoorstel Participatiewet in balans geharmoniseerd en opgenomen in de Participatiewet als algemene bijstand. De aanvulling is bedoeld voor jongvolwassenen (18 tot en met 20

extra uitgaven aan de aanvulling op de bijstandsnorm voor jongeren tot 21 jaar in de Participatiewet. Samenvattend betekent het dat het verhogen van minimumjeugdloon gevolgen heeft voor de kosten van de Wajong, LKS en de aanvulling op de bijstandsnorm voor jongeren. Hierbij geldt ook dat hoe groter de aanpassing, hoe groter het budgettaire beslag. In tabellen 9.1 en 9.2 is voor een aantal varianten weergegeven wat de structurele kosten zijn.

Overige effecten

Wanneer het minimumjeugdloon wordt aangepast, wordt het verschil tussen het minimumjeugdloon en de jongerennorm in bijstand groter. Hierdoor is er een grote inkomensval voor jongeren die vanuit werk in de bijstand belanden. Tegelijkertijd wordt de prikkel om te gaan werken groter.

9.2 Vier beleidsvarianten uitgewerkt

Variant	Juridisch traject en eerst mogelijke ingangsdatum	Structureel effect voor rijksbegroting bij invoering per 1 januari 2027
I. Verhogen 18, 19 en 20 jaar naar resp. 70, 80, 90%	Aanpassing AMvB. Duur 1 jaar. 1 januari 2027.	€ 80 mln. structureel
II. Verhogen alle leeftijden naar resp. 40, 50, 60, 70, 80, 90%)	Aanpassing AMvB. Duur 1 jaar. 1 januari 2027.	€ 89 mln. structureel
III. Verhogen alle leeftijden en vanaf 18 jaar naar 100% regulier minimumloon ¹⁵⁴	Wetswijziging. Duur: 1,5 jaar. 1 januari 2027.	€ 188 mln. structureel
IV. Afschaffen staffel bbl-studenten / gelijktrekken met minimumjeugdloon	Aanpassing AMvB. Duur 1 jaar. 1 januari 2027.	Naar verwachting verwaarloosbaar

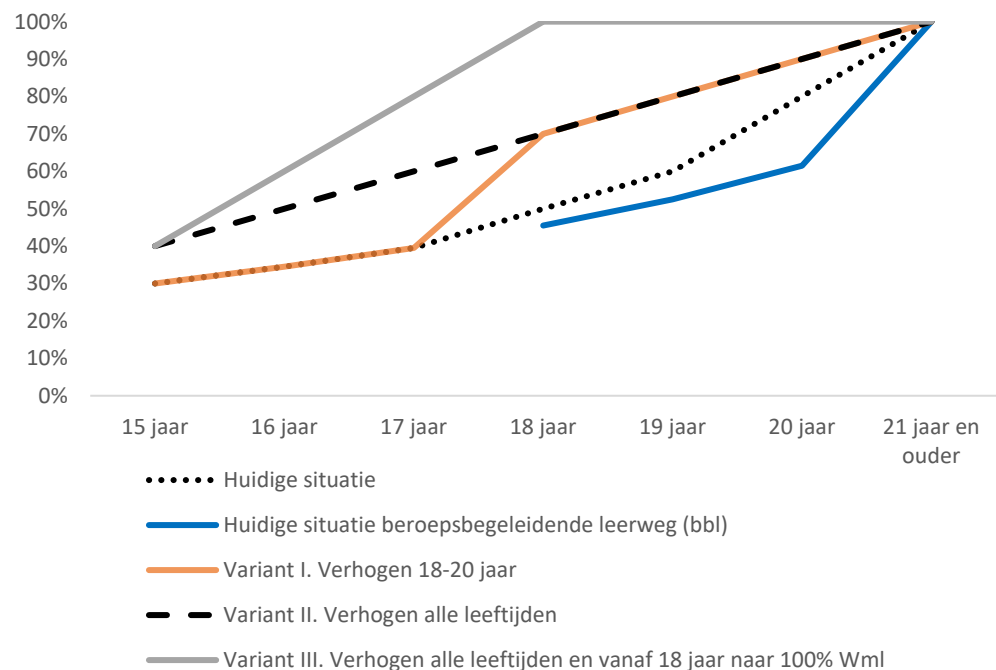
Tabel 9.1 Overzicht van verschillende beleidsvarianten om het minimumjeugdloon aan te passen.

x € 1 mln.	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cum.	Struc.
Variant I	0	0	53	54	56	57	220	80
Variant II	0	0	56	58	60	62	236	89
Variant III	0	0	117	121	126	130	495	188

Tabel 9.2 Budgettaire reeks voor varianten I, II en III.

jaar) met een bijstandsuitkering die door omstandigheden geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van de ouders.

¹⁵⁴ In het Eerste Kamer debat ter behandeling van het wetsvoorstel Implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen op 14 januari 2025 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd de optie afschaffen van het minimumjeugdloon (vanaf 18 jaar) uit te werken in deze verkenning. Om enige lineaire oploep te behouden, is voor deze variant ook uitgegaan van een verhoging voor 15- t/m 17-jarigen (oploep 40-60-80%).



Figuur 9.3: Overzicht van de verschillende beleidsvarianten

9.3 Beleidsvariant aanpassen separate staffel bbl-studenten

De bbl-staffel voor 18, 19 en 20 jaar is een percentage van het minimumjeugdloon. Het aanpassen van de bbl-staffel kan op verschillende manieren. Daarbij zijn er twee factoren het meest relevant: het percentage van de bbl-staffel en de relevante leeftijdscategorie voor wie de aanpassing geldt. Bij het aanpassen van het de bbl-staffel zijn een aantal overwegingen relevant.

Toereikendheid

Een verhoging van de bbl-staffel kan de toereikendheid van het minimumjeugdloon dat een bbl-student ontvangt, verbeteren. De mate van verbetering van de toereikendheid van het minimumjeugdloon voor een bbl-student is afhankelijk van de gekozen variant. Hierbij spelen wederom mee voor welke leeftijdscategorie de aanpassing geldt en met hoeveel het percentage wordt verhoogd.

Scholingseffecten

Het verhogen van het minimumjeugdloon voor bbl-studenten kan jongeren stimuleren een bbl-opleiding te gaan volgen en te blijven volgen. Het kan voorkomen dat bbl-studenten meer verdienen in hun reguliere bijbaan dan bij hun leerbaan. De huidige staffel voor 18-, 19- en 20-jarige bbl-studenten kan een prikkel voor jonge studenten vormen om te stoppen met hun leerbaan en ongediplomeerd aan het werk te gaan.

Effecten op aantal leerwerkplekken

Werkgevers kunnen minder snel geneigd zijn bbl-werkplekken aan te bieden bij verhoging van het minimumjeugdloon voor bbl-studenten. In dat geval kan het aantal werkplekken voor bbl-studenten afnemen.

Overige effecten

Het aanpassen van het minimumjeugdloon en het aanpassen van de bbl-staffel zal in samenhang met elkaar gezien moeten worden. Omdat de bbl-staffel voor 18-, 19- en 20-jarigen een percentage is van het minimumjeugdloon. Wijziging van het minimumjeugdloon zal ervoor zorgen dat ook de hoogte van het minimumjeugdloon voor een bbl-student wijzigt.

Juridische aspecten

Vereist aanpassing via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Voor de wijziging via een AMvB zijn vastgestelde termijnen om tot een ordentelijk wetgevingsproces te komen. Voor een degelijke voorbereiding en parlementaire behandeling is circa 12 maanden nodig.

Budgettaire

Naar verwachting zijn de budgettaire effecten voor de Rijksbegroting verwaarloosbaar.