

Vergaderjaar 2024–2025

36 545

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)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Het kabinet heeft besloten om het minimumjeugdloon te verhogen.¹ Met de beoogde verhoging verbetert het kabinet de toereikendheid van het loon van jongeren en ondersteunt het voltijds werkende jongeren om zelfstandig rond te komen. De verhoging past binnen een bredere inzet van het kabinet rond bestaanszekerheid. Het kabinet handhaaft een opbouw van het minimumjeugdloon naarmate jongeren ouder worden. Dit doet het kabinet om de opstap op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, om te voorkomen dat leerlingen te vroeg voor een baan in plaats van onderwijs kiezen, en omdat het kabinet verwacht dat jongeren pas in latere jaren via werk, zonder steun van ouders of overheid, voor zichzelf moeten kunnen zorgen.

Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris voor Participatie en Integratie op de «Verkenning wettelijk minimumjeugdloon».² Deze verkenning heb ik op 28 maart 2025 aan uw Kamer gestuurd. Tevens bied ik met deze brief de informatie die ik heb toegezegd gedurende de behandeling van de SZW-begroting aan het lid Dassen. Op 25 juni jl. is de motie Dassen³ aangenomen. Het kabinet bekijkt welk vervolg er aan de motie Dassen wordt gegeven.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Allereerst ga ik nader in op het besluit van het kabinet om het minimumjeugdloon te verhogen. Daarna licht ik de visie van het kabinet op het minimumjeugdloon toe. Dan volgen de verwachte effecten van het besluit. Vervolgens volgen enkele andere

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 725 nr. 1.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 545, nr. 18.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XV, nr. 81.

aspecten zoals het besluit over de staffel in de beroepsbegeleidende leerweg, over de aanvulling op de bijstandsnorm voor jongeren van 18 tot en met 20 jaar en de gevolgen voor Caribisch Nederland. Tot slot licht ik toe hoe de verhoging van het minimumjeugdloon wordt doorgevoerd.

Besluit verhoging van het minimumjeugdloon

Het kabinet verhoogt het minimumjeugdloon voor jongeren van 16 tot en met 20 jaar. Deze verhoging zorgt voor een substantiële verbetering van het minimumloon voor jongeren. Ik zie dit als een belangrijke stap naar meer bestaanszekerheid voor jongeren. Deze stap is met name van belang voor de jongeren die voor hun bestaan afhankelijk zijn van het minimumjeugdloon.⁴ Daarnaast leidt de verhoging tot een geleidelijke en evenwichtige opbouw van de staffel (zie tabel 1). De verhoging gaat in per 1 januari 2027.

Tabel 1: Staffel minimumjeugdloon (t.o.v. volwassenminimumloon)

Leeftijd	Huidige staffel	Na verhoging
15 jaar	30%	30%
16 jaar	34,5%	40%
17 jaar	39,5%	50%
18 jaar	50%	62,5%
19 jaar	60%	75%
20 jaar	80%	87,5%
21 jaar	100%	100%

Visie op het minimumjeugdloon

Het minimumjeugdloon is onderdeel van het wettelijk minimumloon. Doel van het wettelijk minimumloon is om werknemers te verzekeren van een beloning die gezien de algehele welvaartssituatie als aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid kan worden beschouwd. Sinds 1974 garandeert het minimumjeugdloon minimumrechtsbescherming voor jeugdigen vanaf 15 jaar die op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn.⁵ Het minimumjeugdloon vormt een variatie op het reguliere minimumloon.

1. Waarom een variatie op het reguliere minimumloon voor jongeren?

Het kabinet vindt een toereikend loon voor jongeren belangrijk. Er zijn nu te veel jongeren die van hun loon afhankelijk zijn voor hun bestaan, die van dat loon niet kunnen rondkomen. Daarom besluit het kabinet tot een verhoging. Het kabinet houdt wel vast aan een variatie op het minimumloon voor jongeren, omdat het belang van toereikendheid voor jongeren anders weegt dan voor werkenden van 21 jaar en ouder. Het is voor hun toekomst belangrijk dat jongeren de focus leggen op het volgen van een opleiding. Leren biedt jongeren meer kans op kwalitatief goed werk in de rest van hun werkzame leven. Jongeren leren ook in hun werk, en juist daarom is het belangrijk dat zij, ook wanneer ze nog niet over alle vaardigheden beschikken, makkelijk een werkgever kunnen vinden. En tenslotte hebben we in de wet de onderhoudsplicht voor ouders verankerd om jongeren bestaanszekerheid te bieden. Als de ouders van

⁴ Naar schatting 9 duizend jongeren verdienen een uurloon rond het minimumjeugdloon, werken 32 uur of meer per week, volgen geen opleiding en wonen niet (meer) in het ouderlijk huis. Dit komt overeen met circa 6% van de als werknemer werkende jongeren. Zie paragraaf 3.2 van de verkenning naar het minimumjeugdloon.

⁵ Het minimumjeugdloon geldt in zijn algemeenheid voor jeugdigen die arbeid verrichten, tenzij die arbeid wordt verricht in de uitoefening van bedrijf of in de zelfstandige oefening van beroep (artikel 2 lid 2 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en artikel 1a Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag).

een jongere in de bijstand niet aan deze onderhoudsplicht (kunnen) voldoen, dan verstrekt de overheid ter vervanging extra bijstand. Ik licht deze argumenten hieronder toe.

Goed werk voor iedereen...

Het kabinet wil jongeren stimuleren een vervolgopleiding te volgen en voortijdige betreding van de arbeidsmarkt van jongeren voorkomen, zodat jongeren gedurende hun hele loopbaan, kwalitatief goed werk hebben. Kwalitatief goed werk betekent werk met gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, een goede beloning (arbeidsvoorwaarden), een gevoel van zekerheid, een prettige balans tussen privé en werk, autonomie, zingeving, en kansen voor persoonlijke ontwikkeling.

...vergt opbouw van menselijk kapitaal.

De kans op kwalitatief goed werk is groter naarmate mensen meer menselijk kapitaal hebben opgebouwd.^{6, 7} Een belangrijk deel van het menselijk kapitaal bestaat uit vaardigheden. Vaardigheden opbouwen doen we allemaal, elke dag. Op school, thuis en ook op het werk. Het gaat om uiteenlopende vaardigheden. Samen maken die vaardigheden dat we doen, denken, voelen en communiceren.

Het kabinet vindt het belangrijk dat jongeren scholing volgen om vaardigheden op te doen, ook na het voortgezet onderwijs. Ook werken is een belangrijke manier om vaardigheden aan te leren. Het begint met basale vaardigheden zoals op tijd komen, netjes omgaan met collega's en klanten. Daarnaast gaat het om vaardigheden die nodig zijn voor het uitvoeren van een vak. En om vakoverstijgende vaardigheden, zoals samenwerken en problemen oplossen.

Het verschilt wat jongeren nodig hebben...

Welke vaardigheden jongeren nog te leren hebben, verschilt van persoon tot persoon. Sommige jongeren beschikken al over veel vaardigheden. In een eerste baan zal hun leerproces draaien om het verder uitbouwen daarvan. Andere jongeren hebben relatief meer vaardigheden om aan te leren.

De Commissie Regulering van Werk omschreef dit zo: «Er is [...] een groep die van de regen in de drup raakt. Mensen die van huis uit minder goed op weg zijn geholpen, verhoudingsgewijs kort initieel onderwijs hebben genoten, vaak moeilijk aan werk komen en blijven. En nog moeilijker in een kwalitatief goede baan, waarin leren «on-the-job» vanzelfsprekend is. Zeker wanneer mensen langdurig langs de kant staan zien zij hun menselijk kapitaal nog verder verpieteren. Het vliegwielt van vaardigheden die ogenschijnlijk vanzelf vermeederen draait bij hen niet of nauwelijks. Voor deze mensen verdwijnt duurzame participatie in kwalitatief goede banen steeds verder uit zicht.»⁸

⁶ Menselijk kapitaal is de optelsom van 1) wat we kennen en kunnen (capacitair kapitaal), 2) gezondheid (fysiek kapitaal), 3) onze persoonlijkheid (mentaal kapitaal) en 4) wie we kennen (sociaal kapitaal).

⁷ Zie bijvoorbeeld Hampf et al. (2017), Skills, earnings, and employment: exploring causality in the estimation of returns to skills. Large-scale Assessments in Education 5, 12 (2017); 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).

⁸ Commissie Regulering van Werk (2020), In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk; pagina 46.

...en sommigen hebben daar een werkgever voor nodig...

Voor een deel van de jongeren biedt juist werk de opstap en daarmee de kans om «het vliegwieltje van vaardigheden» te laten draaien. Voor hen vindt het kabinet het belangrijk dat zij een werkgever kunnen vinden. Een werkgever die bereid is de jongere in dienst te nemen. Zodat de jongere en de werkgever samen kunnen werken en samen kunnen leren. Leren tijdens het werk is vaak een effectieve manier om vaardigheden te vergroten. Net zoals formeel leren via scholing een effectieve manier is.

...met een beloning die voor beide partijen acceptabel is.

Voor het tot stand komen van zo'n relatie tussen werkgever en werknemer is de beloning een belangrijke randvoorwaarde. Voor de werknemer moet de beloning volstaan als tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Voor de werkgever is van belang dat de totale loonkosten in verhouding staan tot de productiviteit van de werknemer.

De minimaal aanvaardbare tegenprestatie is lager voor jongeren die eerste stappen op de arbeidsmarkt zetten

Het kabinet vindt het belangrijk dat alle werkenden een werkgever kunnen vinden. Daarom vindt het kabinet voor werkenden die relatief veel vaardigheden aan te leren hebben een lagere minimale tegenprestatie aanvaardbaar dan voor werkenden die al over meer vaardigheden beschikken. Verschillen in behandeling op grond van leeftijd vindt het kabinet in dit geval acceptabel. Het kabinet wil jongeren namelijk ook blijven stimuleren om een vervolgopleiding te volgen en tegelijkertijd hen de kans geven om een baan te vinden wanneer zij nog veel vaardigheden te leren hebben. Daarnaast geldt voor jongeren dat ouders voor hen een onderhoudsplicht hebben. Wel wil het kabinet de balans tussen toereikendheid van het minimale loon aan de ene kant en de bovenstaande argumenten voor een lager loon voor jongeren bijstellen. Daarom verhoogt het kabinet het minimumjeugdloon.

2. Waarom kiest het kabinet voor leeftijdsgrenzen op 15 en 20 jaar?

Het kabinet houdt vast aan een minimumjeugdloon dat geldt voor jongeren van 15 tot en met 20 jaar. Voor werknemers van 21 jaar en ouder blijft het reguliere minimumloon gelden. Dit is in lijn met de huidige wet.

De ondergrens van het minimumjeugdloon ligt bij de leeftijd van 15 jaar. Het kabinet ziet in de verkenning geen aanleiding om dit te heroverwegen.

De grens tussen het minimumjeugdloon en het reguliere minimumloon houdt het kabinet op 21 jaar. Voordat zij die leeftijd bereiken hebben de meeste jongeren, mits hun omstandigheden het toelaten, de eerste stappen op de arbeidsmarkt gezet of kunnen zetten. Daarnaast ziet het kabinet dat rond deze leeftijd het karakter van de banen geleidelijk verandert. Werknemers van 15 tot en met 20 jaar zijn overwegend scholieren en studenten die werken in (bij)banen voor een beperkt aantal uren per week. Bij 21-jarigen gaat het steeds meer om werkenden en studenten, waarvan de meerderheid werkt in omvangrijkere banen van 20 uur per week of meer.⁹

⁹ Zo is 58% van de 15-jarigen werkzaam op enig moment in het jaar. Voor 18-t/m 20-jarigen is dit circa 78%. Ook het aantal gewerkte uren stijgt met de leeftijden. 15-jarigen werken meestal minder dan 12 uur per week, 17-jarigen meestal meer dan 12 uur per week en 20-jarigen meestal meer dan 20 uur per week. Bron: CBS, cijfers voor 3^e kwartaal 2024.

De leeftijd van 21 jaar valt bovendien samen met het aflopen van de wettelijke plicht voor ouders om hun kinderen te onderhouden. Uit de verkenning blijkt dat het afhangt van de financiële positie van ouders of zij in de praktijk in staat zijn om te voldoen aan de plicht om hun kinderen te onderhouden. Meer dan de helft (64 procent) van de beroepsopleiding (bol)-studenten geldt krijgt van hun ouders. Dit is gemiddeld 74 euro per maand. Van de bol-studenten ontvangt 36 procent geen ouderbijdrage.¹⁰ Jongeren in de bijstand die door omstandigheden geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van hun ouders kunnen van de gemeente vervangende steun krijgen in de vorm van extra (bijzondere) bijstand.¹¹

Het kabinet is van mening dat voor alle werknemers van 21 jaar en ouder een voltijdbaan voldoende inkomen moet opleveren om rond te komen.

3. Waarom kiest het kabinet voor de hogere percentages?

Hoe ouder je wordt, hoe hoger het loon waar je minimaal recht op hebt

Naarmate jongeren ouder worden doen zij steeds meer ervaring en vaardigheden op tijdens het volgen van een opleiding en tijdens werk. Ook wordt de toereikendheid van het loon steeds belangrijker om rond te kunnen komen. Het kabinet vindt het daarom logisch dat het minimum-jeugdloon stijgt naarmate jongeren ouder worden. Daarom loopt de staffel van het minimumjeugdloon op met de leeftijd. Dit is de al bestaande systematiek in de wetgeving.

Het kabinet kiest voor een lineaire oploep van de percentages. Op die manier verlopen de overgangen van de ene naar de andere leeftijd geleidelijk. Dit beperkt de prikkel voor werkgevers om afscheid te nemen van jeugdige werknemers die een jaar ouder worden. Gelukkig zijn er veel werkgevers die jongeren in dienst houden, ook als zij een jaar ouder worden. Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat jongeren rond hun verjaardag gemiddeld een grotere kans hebben op beëindiging van het dienstverband.¹²

Het kabinet ziet de vormgeving van de staffel ook in samenhang met twee bestaande verplichtingen:

- Tot 16 jaar zijn jongeren leerplichtig.¹³ Daarnaast speelt bij jeugdige werknemers tot 17 jaar mee dat zij over het algemeen in hun bestaan minder afhankelijk zijn van het minimumjeugdloon.
- Tot 18 jaar zijn jongeren verplicht een startkwalificatie te behalen.¹⁴ Het behalen van een startkwalificatie helpt jongeren om volwaardig mee te doen in de maatschappij en duurzaam aan het werk te komen.¹⁵ Dit geeft de beste kansen op een kwalitatief goed werk. Werkgevers profiteren hiervan door de beschikbaarheid van beter opgeleid

¹⁰ Nibud Studentenonderzoek 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹¹ In het wetsvoorstel Participatiewet in balans wordt voorgesteld om voor deze aanvulling een vaste ophoging van de bijstandsnorm aan algemene bijstand te regelen. Het wetsvoorstel is op 22 april jl. door de Tweede Kamer aangenomen.

¹² De verkenning naar het minimumjeugdloon beschrijft op pagina 59 dat in sommige gevallen een werkgelegenheidseffect optreedt als jeugdige werknemers ouder worden en relatief duurder worden doordat zij een hogere schaal van het minimum(jeugd)loon ingaan. Zie ook: 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 en 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.

¹³ Artikelen 3 en 4b van de Leerplichtwet.

¹⁴ Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger). Zie voor meer informatie: Leerplicht en kwalificatieplicht | Leerplicht | Rijksoverheid.nl.

¹⁵ Een diploma mbo-2, -3 of -4, havo of vwo

personeel. Ook de samenleving als geheel profiteert, want mensen met een startkwalificatie zijn zelfredzamer en doen minder vaak een beroep op sociale voorzieningen.¹⁶ Voor jongeren tot 18 jaar staat formeel leren op school voorop. Werk komt op de tweede plaats. Uiteraard vindt het kabinet het in het belang van jongeren dat zij ook na hun 18^e door blijven leren.

4. Andere instrumenten dan verhoging van het minimumjeugdloon

Het kabinet treft naast het verhogen van het minimumjeugdloon nog een aantal maatregelen om de financiële positie van jongeren te verbeteren. Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans wordt geregeld dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om in knellende situaties voor kwetsbare jongeren op individuele basis geen gebruik te maken van de vierwekenzoektermijn die geldt voor jongeren onder de 27 die een bijstandsaanvraag doen. Met hetzelfde wetsvoorstel wordt ook geregeld dat jongeren tot 27 jaar in de bijstand ook een deel van hun bijverdiensten mogen houden. De aanvulling op de bijstandsnorm voor jongeren waarvan de ouders de onderhoudsplicht niet (kunnen) vervullen, wordt geharmoniseerd – zoals hierboven al benoemd en hieronder in het onderdeel «overige aspecten» verder wordt toegelicht. Dit biedt jongeren in de bijstand meer zekerheid. Eerder is de kostendelersnorm al aangepast; sinds 1 januari 2023 tellen jongeren tot 27 jaar niet meer mee als kostendeler voor hun huisgenoten. Als gevolg hiervan kunnen jongeren langer thuis of in een gedeelde woning blijven zonder dat dit voor hun huisgenoten met een bijstandsuitkering negatieve financiële gevolgen heeft.

Het Ministerie van SZW richt mediacampagnes op jongeren. Onder andere om hen bewust te maken van financiële verleidingen en om hen te attenderen op hulproutes zoals Geldfit. Ook draagt het Ministerie van SZW bij aan het Jongeren Perspectief Fonds. Dit helpt in tientallen gemeenten jongeren om schuldenvrij te worden en nieuw perspectief te krijgen. Daarnaast zijn het middelbaar beroepsonderwijs, het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs door middel van de subsidieregeling «financiële educatie voor onderwijsinstellingen» in staat gesteld om met financiële educatie aan de slag te gaan. Scholen konden in het primair onderwijs sinds 4 maart 2025 subsidie aanvragen voor onder andere het trainen van leerkrachten en docenten om financiële educatie binnen hun eigen vak in te bedden, maar ook om bijvoorbeeld persoonlijke financiële begeleiding aan leerlingen en studenten met geldzorgen te geven. Door deze inzet op financiële educatie leren kinderen en jongeren al op jonge leeftijd omgaan met geld. Dit draagt bij aan hun financiële weerbaarheid in de toekomst. Tot slot wordt er gewerkt aan de implementatie van de Herziene consumentenkrediet richtlijn. Hierdoor moet achteraf betalen aan strengere eisen voldoen.

Ook op het terrein van het onderwijs zet het kabinet instrumenten in. Studenten ontvangen studiefinanciering. In aanvulling op die studiefinanciering en op een eventuele bijdrage van de ouders dragen studenten zelf bij door te werken of te lenen. Voor studenten van wie de ouders een lager inkomen hebben is er een aanvullende beurs beschikbaar. Het is belangrijk dat alle studenten de financiële mogelijkheden die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) biedt, waaronder studiefinanciering, weten te vinden. Daarom doet DUO onderzoek naar niet-aanvraag van studiefinanciering onder mbo 1 en 2 studenten. De resultaten van dat onderzoek worden verwacht in het najaar.

¹⁶ Kamerstuk 26 695, nr. 143.

Ondertussen werkt OCW aan verbetering van de informatievoorziening. Zo ontwikkelt het Nibud een rekentool over de kosten van studeren. Daarmee kunnen studenten en hun ouders een eigen begroting maken en worden ze op alle financiële regelingen gewezen. Daarnaast geeft DUO voorlichting op mbo-instellingen om studenten te informeren over financiële regelingen. Tot slot wil de Minister van OCW door het afschaffen van de variatie voor studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) op het minimumjeugdloon de financiële positie van jonge bbl'ers verder versterken; zie hiervoor verderop in deze brief het onderdeel «overige aspecten».

Effecten van de verhoging

Inkomenseffecten

In de verkenning is gekeken hoe het inkomen van voltijdswerkende minimumjeugdloonverdieners zich verhoudt tot de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud.¹⁷ De verkenning laat zien dat 18- en 19-jarigen die 36 uur per week voor het minimumjeugdloon werkten in 2024 onvoldoende inkomen genereerden om zelfstandig een huishouden te voeren.

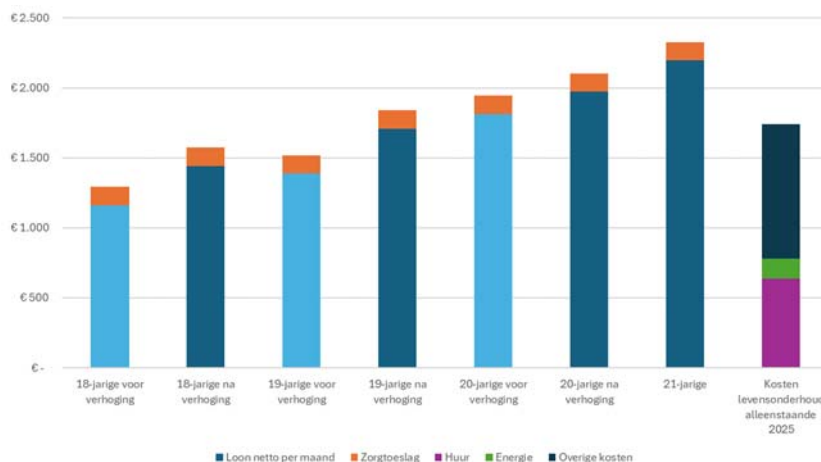
Op basis van cijfers van 2025 is nogmaals een inschatting gemaakt (zie figuur 1).¹⁸ Hierbij is ook het inkomen berekend dat zou gelden als de verhoging in 2025 al zou zijn doorgevoerd. Dit geeft een beeld van het inkomenseffect van de verhoging voor jongeren die voltijds werken.

De figuur laat zien dat de verhoging die het kabinet gaat doorvoeren het inkomen van minimumjeugdloonverdieners van 18 tot en met 20 jaar doet toenemen. Voor minimumjeugdloonverdieners van 19 en 20 jaar suggereert de figuur dat het minimumjeugdloon na de verhoging voor mensen die 36 uur per week werken voldoende inkomen oplevert om een zelfstandig huishouden te voeren. Voor 18-jarigen blijft het inkomen uit een baan op minimumjeugdloonniveau onvoldoende voor het voeren van een zelfstandig huishouden. Het gaat hier om inschattingen. In de praktijk kan de situatie verschillen. Bijvoorbeeld als dat de kosten voor levensonderhoud hoger of lager liggen. Voor de figuur is gerekend met € 636 per maand aan huur, € 143 per maand aan energiekosten en € 962 per maand aan overige kosten waaronder boodschappen en kleding.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 725, nr. 1 (pagina 32)

¹⁸ Bron: berekeningen van het Ministerie van SZW op basis van het Nibud budgethandboek 2025.

Figuur 1: Inkomen van 36 uur per week werkende minimum(jeugd)loonverdieners afgezet tegen kosten voor levensonderhoud (netto in € per maand in 2025).



Effecten voor werkgevers

Op voorhand zijn de effecten voor werkgevers moeilijk in te schatten. De verhoging van het minimumjeugdloon leidt naar verwachting tot een combinatie van hogere personeelskosten voor werkgevers en een licht hogere inflatie.

Op korte termijn na invoering in 2027 zal de verhoging leiden tot hogere personeelskosten. Het grootste deel van dit effect zal plaatsvinden bij supermarkten en andere werkgevers in de detailhandel. De verkenning liet zien dat in deze sector veel banen met een loon rond het niveau van het minimumjeugdloon voorkomen.¹⁹ Deze lonen zijn gebaseerd op de cao's waar beloningen rond dit niveau zijn vastgelegd.

Voor de detailhandel leidt de verhoging van het minimumjeugdloon naar schatting tot een extra stijging van de personeelskosten van ordegrootte 2 tot 5 procent. Deze schatting betreft het effect in 2027 voor een gemiddelde onderneming, uitgaand van de huidige omstandigheden. Waaronder de huidige aandelen jongeren in het personeelsbestand.

Het is op voorhand niet duidelijk in welke mate ondernemers de extra personeelskosten kunnen en zullen doorberekenen in de prijzen. De verwachting is dat ondernemingen op korte termijn de extra personeelskosten proberen door te berekenen. Bij volledige doorberekening stijgen de prijzen in de winkel naar schatting met ordegrootte 0,5 tot 1,5 procent. Sommige ondernemers bieden nu al een hogere vergoeding dan het minimumjeugdloon en worden daardoor niet met extra personeelskosten geconfronteerd.

Het is echter niet gezegd dat winkeliers extra personeelskosten volledig en duurzaam kunnen doorberekenen aan klanten. Het is ook mogelijk dat de extra kosten uiteindelijk ten koste gaan van het bedrijfsresultaat en/of leiden tot een aanpassing van het verkoopproces. Met name in grensregio's kan het voor consumenten aantrekkelijker worden om in buurlanden boodschappen te doen. Dergelijke effecten kunnen ook overwegingen vormen voor bestaande winkeliers om hun onderneming te beëindigen.

¹⁹ Zie hoofdstuk 4 van de verkenning: Kamerstukken II 2024/25, 36 545, nr. 18.

Scholingseffecten

De effecten op de deelname aan onderwijs zijn beperkt helder. In de verkenning blijkt dat de eerdere verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 op de korte termijn een beperkt negatief 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 arbeidsmarktperspectieven voor jongeren en kan zo een leven lang negatieve effecten hebben op de bestaanszekerheid van de betrokkene.²⁰

Vertegenwoordigers uit het onderwijs zien in de praktijk dat scholieren en studenten veel uren werken om hun levensonderhoud te bekostigen. De huidige hoogte van het minimumjeugdloon zorgt daarmee volgens deze vertegenwoordigers eerder voor meer moeite voor jongeren om hun studie te volgen dan dat het voor een prikkel zorgt om meer onderwijs te volgen. Sommige jongeren overwegen om niet door te leren, omdat zij zich moeten focussen op werken om in hun bestaan te voorzien.²¹ Dit signaal is voor het kabinet mede de aanleiding om het minimumjeugdloon te verhogen.

Werkgelegenheidseffecten

Eerdere verhogingen van het minimumjeugdloon in 2017 en 2019 hebben op korte termijn een beperkt effect gehad op de arbeidsdeelname en werkgelegenheid van jeugdigen. Na verloop van langere tijd leidt een verhoging van het minimumjeugdloon naar verwachting tot een verlies aan arbeidsdeelname.

De effecten van de verhoging van het minimumjeugdloon zullen per sector verschillen. Relatief veel cao's (ongeveer 42% van de 139 onderzochte cao's) bevatten per 1 januari 2024 jeugdlonschalen. Vooral voor 15-, 16- en 17-jarigen zijn jeugdlonschalen afgesproken. Deze jeugdlonschalen liggen voor 16-, 17- en 18-jarigen gemiddeld op 122,9%, 122,8% en 115,7% van het niveau van minimumjeugdloon voor die leeftijden.²² De gevolgen van het verhogen van het minimumjeugdloon op cao-afspraken over jeugdlonschalen zijn voor nu nog onduidelijk. Dit komt deels omdat de verhoging pas in 2027 ingaat en in de tussentijd er nieuwe cao's worden afgesloten. Daarnaast verschillen de afspraken over jeugdlonschalen van elkaar en bestaan ze uit ofwel uit (progressieve) staffels ofwel uit bedragen. Het is aan cao-partijen om over de jeugdlonschalen nadere afspraken te maken.

Het kabinet is van mening dat de positieve effecten van de verhoging van het minimumjeugdloon zwaarder wegen dan de mogelijke negatieve effecten op de werkgelegenheid, zeker gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt en de lage jeugdwerkloosheid.

²⁰ 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.

²¹ Zie Verkenning wettelijk minimumjeugdloon H8.1.3 vanaf pagina 65.

²² Zie Verkenning wettelijk minimumjeugdloon H2.2 pagina's 14 en 15.

De aanpassing van het minimumjeugdloon heeft structurele budgettaire gevolgen (zie tabel 2). Deze verhoging leidt tot hogere Wajong-uitgaven. De uitkeringshoogte van jonggehandicapten van 18 tot en met 20 jaar die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, is namelijk gebaseerd op het minimumjeugdloon. De Wajong stelt de hoogte van de uitkering voor 18-tot en met 20-jarigen vast op 75% van het minimumjeugdloon. De verhoging voor 16- en 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 voor werknemers die vanuit de Participatiewet worden ondersteund. Loonkostensubsidie kan verstrekt worden aan werkgevers van 15- t/m 17-jarige werknemers. Hierdoor heeft de verhoging van het minimumjeugdloon voor deze leeftijden wel effect op de loonkostensubsidie.

De verhoging van het minimumjeugdloon leidt ook tot extra uitgaven aan de aanvulling op de bijstandsnorm voor jongeren tot 21 jaar in de Participatiewet.²³ Deze verhoging wordt hieronder toegelicht. De extra middelen voor de loonkostensubsidie en de bijstand worden toegevoegd aan de specifieke uitkering Macrobudget Participatiewetuitkeringen.

Tabel 2: Budgettair effect verhoging minimumjeugdloon (in miljoenen €).

x € 1 mln.	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
Verhoging	0	0	39	40	42	43	60

Internationaal perspectief

Onder de EU-lidstaten met een wettelijk minimumloon heeft een minderheid een minimumjeugdloon of de mogelijkheid om onder voorwaarden een korting op het loon van minderjarigen toe te passen. Het huidige minimumjeugdloon in Nederland is 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. Met de verhoging zal het minimumjeugdloon in Nederland voor 16- tot en met 20-jarigen meer in overeenstemming worden gebracht met de omliggende landen. Het verschil in percentages en de hoogte van het bedrag per uur blijft bestaan.

Overige aspecten

Besluit afschaffing beroepsbegeleidende leerweg (bbl)-staffel

Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de acties uit het bbl-offensief. Daarin kondigt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de bbl-staffel te willen afschaffen. Het minimumloon voor studenten in de bbl voor 18-, 19- en 20-jarigen wordt hiermee gelijkgetrokken met het minimumjeugdloon.

²³ 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 jaar) met een bijstandsuitkering die door omstandigheden geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van de ouders.

De verlaagde bbl-staffel is in 2017 ingevoerd om werkgevers te stimuleren om meer leerwerkplekken voor bbl-studenten aan te bieden. In de huidige krappe arbeidsmarkt vormt de bbl een manier voor werkgevers om talentvolle studenten al in een vroeg stadium van de opleiding aan het bedrijf te binden. Het doel van het bbl-offensief is dan ook dat meer mensen, voor wie de bbl een passende opleidingsroute is, kiezen voor de bbl.

Een deel van de bbl-studenten loopt echter tegen structurele financiële knelpunten aan die hun leerloopbaan onder druk zetten. Bbl-studenten werken vaak vier dagen per week, maar hebben op grond van de wet in ruil daarvoor geen recht op een volledig minimumjeugdloon. Dit maakt hen financieel kwetsbaar, zeker omdat ze daarnaast geen recht hebben op studiefinanciering of een studenten-OV. De lage beloning maakt hen vatbaar voor financiële stress. Dit leidt tot verhoogde uitvalrisico's en ongelijkheid ten opzichte van voltijdstudenten. Uit onderzoek van het Nibud²⁴ blijkt dat jonge uitwonende bbl-studenten vaak niet rondkomen van hun salaris en moeite hebben om hun kosten te dekken. De bbl kent een relatief hoog percentage voortijdig schoolverlaters. In het actieplan «Voorkomen voortijdig schoolverlaten» staat dat financiële prikkels om de opleiding te verruilen voor werk moeten worden verkleind.²⁵ Dit helpt om ongediplomeerde uitstroom tegen te gaan. Een passende vergoeding voor stages en bbl-leerbanen helpt hierbij.

Naar verwachting zijn de budgettaire effecten van deze aanpassing van de bbl-staffel voor de Rijksbegroting verwaarloosbaar.

Besluit aanpassing opgehoogde bijstandsnorm bij niet nakomen onderhoudsplicht

Naar aanleiding van de verhoging van het minimumjeugdloon is het kabinet voornemens om de bijstand voor een groep jongmeerderjarigen (18 tot en met 20 jaar) aan te passen. Het gaat om de ongeveer 1.000 jongeren in de bijstand die geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van hun ouders. Voor hen zal de reguliere bijstandsnorm worden opgehoogd tot de norm voor volwassenen (21 jaar en ouder).²⁶

Dit is een verhoging van wat wordt geregeld met het wetsvoorstel Participatiewet in balans dat in april jl. door uw Kamer is aanvaard.²⁷ De reguliere bijstandsnorm voor jongeren gaat uit van een bijdrage van de ouders vanwege de onderhoudsplicht. Als de ouders niet aan deze plicht (kunnen) voldoen, is de jongerennorm ontoereikend. Het wetsvoorstel Participatiewet in balans regelt een vaste ophoging voor jongeren in deze situatie, waar de gemeente de reguliere jongerennorm nu nog op individuele basis moet aanvullen met bijzondere bijstand. Het bedrag van deze ophoging is zo afgestemd dat de bijstand optelt tot 90% van het netto minimumjeugdloon (voor een 18-jarige). Dit zal nog ongeveer € 300 per maand minder zijn dan de bijstand voor volwassenen.

²⁴ Studentenonderzoek Nibud 2024

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 26 695, nr. 143.

²⁶ De reguliere bijstandsnorm voor jongeren verandert niet. Deze norm is niet gekoppeld aan het minimumjeugdloon. En de verhoging van het minimumjeugdloon verandert niets aan de onderhoudsplicht van ouders.

²⁷ Zie artikel I, lid N, van het gewijzigde wetsvoorstel Participatiewet in Balans; Kamerstukken I 2024/25, 36 582, nr. A, p. 5. Dit wijzigt het huidige artikel 20 van de Participatiewet.

Een ophoging tot de volwassenennorm draagt er verder aan bij dat jongeren in de bijstand die geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van hun ouders niet in (financiële) problemen komen en zekerheid hebben over hun uitkering. De meeste van deze jongeren hebben dezelfde bestaanskosten als een volwassene, omdat zij niet bij hun ouders (kunnen) wonen. Bij de huidige hoogte van minimumjeugdloon zorgt een vaste ophoging tot de volwassenennorm er te vaak voor dat uitstroom naar werk of opleiding financieel niet aantrekkelijk is. Dit vindt het kabinet – zeker bij jongeren – onwenselijk. Door de verhoging van het minimumjeugdloon is er wel ruimte voor een ophoging van de jongerennorm tot de volwassenennorm.²⁸

Daarnaast zal deze aanpassing de bijstandsverstrekking voor deze groep jongeren verder harmoniseren en vereenvoudigen. Hoewel gemeenten op dit moment en na inwerkingtreding van Participatiewet in balans al bijstand ter hoogte van de volwassenennorm kunnen verstrekken, moet dit op individuele basis worden beoordeeld. Hiermee is bijstandsverstrekking op het niveau van de volwassenennorm het uitgangspunt. Naar verwachting zal dit de verschillen tussen gemeenten na de harmonisering in Participatiewet in balans verder verkleinen. Gemeenten blijven gehouden om de ophoging te verlagen in het geval dat de jongere lagere bestaanskosten heeft of als de ouders gedeeltelijk kunnen bijdragen.

Het budgettaire effect van de verhoging is geraamd op circa € 4 miljoen structureel. Dit effect is meegenomen in de budgettaire reeks in tabel 2.

Caribisch Nederland

Het kabinet werkt vanuit het principe van pas toe of leg uit (*comply or explain*). Alle nieuwe Europees-Nederlandse regelgeving is in principe ook van toepassing op Caribisch Nederland. Dit geldt niet als er gronden zijn om dat niet te doen. Caribisch Nederland kent een ander minimumloon en hogere minimumloonpercentages voor jongeren. Dit komt onder andere doordat bij de staatkundige hervormingen in 2010 wet- en regelgeving is overgenomen uit de Nederlandse Antillen. Daarnaast kent Caribisch Nederland een andere arbeidsmarkt en een ander prijspeil. Daarom is Caribisch Nederland buiten deze verkenning gehouden. De werktijden en leeftijden waarop jongeren mogen werken in Caribisch Nederland zijn gelijkgetrokken met Europees Nederland. Hierbij is de situatie ontstaan dat er voor 15-jarigen op dit moment geen minimumpercentage bestaat. Het kabinet zal de mogelijkheden bekijken om dit te corrigeren en zal dan ook kijken welk percentage gebruikt kan worden dat aansluit op de overige minimumjeugdloonpercentages in Caribisch Nederland.

Vervolgstappen

Het minimumjeugdloon zal per 1 januari 2027 verhoogd worden. Verhoging vereist wijziging via algemene maatregel van bestuur (AMvB) ter aanpassing van de staffel in het Besluit minimumjeugdloon, artikel 2. Deze zal worden aangepast conform tabel 1 in deze brief.

Afschaffing van de bbl-staffel vereist ook een wijziging via AMvB. Artikel 3 van het Besluit minimumjeugdloon zal moeten worden aangepast. Dit kan tegelijkertijd met de verhoging van het minimumjeugdloon worden geregeld.

²⁸ Werken zal slechts in uitzonderlijke situaties niet lonen; voor jongeren van 18 jaar oud die van de gemeente een inkomstenvrijlating krijgen en 16 uur per week of meer bijverdienen zou uitstroom naar voltijdswerk een inkomensachteruitgang betekenen. Naar verwachting zal de gemeente hiermee rekening houden.

Aanpassing van de aanvulling op de jongerennorm vereist een wijziging van de Participatiewet. Deze wetswijziging wordt in gang gezet. Uitgaande van een regulier wetgevingsproces, is de verwachting dat de wetswijziging later in werking kan treden dan de verhoging van het minimumjeugdloon. Maar door het wetsvoorstel Participatiewet in balans zal de aanvulling al meestijgen met de verhoging van het minimumjeugdloon. Hiermee wordt de beoogde verhoging van de aanvulling al grotendeels gerealiseerd.²⁹

Tot slot

De verhoging van het minimumjeugdloon is een belangrijke stap. Het is onderdeel van de brede opgave van bestaanszekerheid waar dit (demissionaire) kabinet voor staat. Het kabinet blijft zich hiervoor inzetten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

²⁹ Het wetsvoorstel Participatiewet in balans regelt dat de aanvulling reikt tot 90% van het netto minimumjeugdloon voor een 18-jarige bij een 36-urige werkweek. Als het wetsvoorstel Participatiewet in balans in 2026 in werking treedt, is dit circa 75% van de volwassenennorm. Na de verhoging van het minimumjeugdloon per 1 januari 2027 zal de aanvulling al reiken tot circa 95% van de bijstandsnorm voor volwassenen.