

Vergaderjaar 2012–2013

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 472

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2013

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij in de procedurevergadering van 5 maart jl. gevraagd om een reactie op de CPB Notitie over «Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren» en de CPB Policy Brief «Ouderen aan het werk». Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

«Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren»

Het CPB stelt in haar notitie dat het wettelijk minimumjeugdloon in Nederland relatief laag is ten opzichte van andere landen. Zo bedraagt het wettelijk minimumjeugdloon in de meeste landen 70% à 80% van het wettelijk minimumloon, terwijl die verhouding in Nederland onder de 60% ligt. De arbeidsmarktprestaties van jongeren zijn, volgens het CPB, tevens zeer goed te noemen. De jeugdwerkloosheid behoort tot de laagste van de OESO-landen en ook wanneer de jeugdwerkloosheid afgezet wordt tegen de totale werkloosheid scoort Nederland relatief gunstig.

Hoewel voor Nederland geen empirisch onderzoek beschikbaar is over de gevolgen van het wettelijk minimumjeugdloon op de werkgelegenheid van jongeren, stelt het CPB dat een causaal verband tussen enerzijds het relatief lage minimumjeugdloon en de anderzijds relatief lage jeugdwerkloosheid voor de hand ligt. Een forse verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon, bijvoorbeeld door geen apart minimumloon te onderscheiden voor jongeren, zal daarom volgens het CPB waarschijnlijk de werkgelegenheid voor jongeren doen dalen. Daarnaast stelt het CPB dat er geen aanwijzingen zijn van verdringing van laag productieve ouderen door jongeren. Arbeidsmarktuitskomsten, zoals werkloosheidspercentages en participatiecijfers, van jongeren onder de 23 jaar versus die van 23-plussers geven hiertoe geen aanwijzing.

De vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon heeft belangrijke gevolgen voor de werkgelegenheid, de inkomenspositie en economische zelfstandigheid van jongeren en voor de afweging die jongeren maken om te gaan werken of studeren. Het CPB heeft in haar notitie vooral oog voor de werkgelegenheidseffecten van het wettelijk minimumjeugdloon.

In de economische literatuur is veel geschreven over de werkgelegenheidseffecten van een wettelijk minimumloon. De introductie van een wettelijk minimumloon leidt – in de meest gangbare situatie – tot een hoger loon dan in een arbeidsmarkt zonder wettelijk minimumloon en daarmee tot een hogere werkloosheid omdat meer mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt doordat werken lonender wordt en het gelijktijdig voor werkgevers minder aantrekkelijk wordt om deze mensen in dienst te nemen. Hoewel internationaal empirisch onderzoek geen eenduidig antwoord geeft op de vraag in hoeverre een minimumloon schadelijk is voor de werkgelegenheid, vindt het merendeel van de empirische studies een negatief werkgelegenheidseffect van een hoger minimumloon¹. Met name de werkgelegenheid van jongeren is relatief gevoelig voor de hoogte van het wettelijk minimumloon, omdat zij doorgaans vaak weinig werkervaring hebben en hun opleiding nog niet hebben afgerond en daarmee mogelijk een lagere productiviteit hebben. Een verandering van de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon zal daardoor naar verwachting een effect hebben op de werkgelegenheid en werkloosheid onder jongeren.

De huidige vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon stelt jongeren in staat om al in een vroeg stadium arbeidsmarktervaring op te doen. Hierdoor ontwikkelen jongeren vaardigheden waarvan zij tijdens hun werkzame leven de vruchten plukken. Dit belang van een vroegtijdige kennismaking met de arbeidsmarkt voor een succesvolle carrière wordt ook door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) onderstreept². De hoogte van het minimumjeugdloon heeft ook een effect op de afweging die jongeren maken om te gaan werken of te studeren³. Een relatief laag wettelijk minimumjeugdloon moedigt jongeren mogelijk aan om een opleiding af te ronden, omdat investeringen in scholing daardoor een relatief aantrekkelijk alternatief zijn. Dit is gunstig, omdat jongeren die met een hogere afgeronde opleiding de arbeidsmarkt betreden doorgaans relatief minder vaak werkloos zijn.

De hoogte van het minimumloon raakt tevens direct aan de inkomenspositie van jongeren. Een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon kan derhalve de inkomenspositie en daarmee de mate waarin werkende jongeren economisch zelfstandig door het leven gaan verbeteren. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de minimum cao-lonen in verschillende sectoren boven het wettelijk minimumjeugdloon liggen en dat daarmee het wettelijk minimumjeugdloon niet bindend is. Dit geldt in het bijzonder in sectoren waarin jongeren werken die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van de inkomsten uit arbeid en niet de scholieren en studenten die een bijbaan hebben. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de jeugdlonen in de sectoren als vervoer en communicatie, overige dienst-

¹ Neumark, D. en Wascher, W., (2006), Minimum wages and employment: a review of evidence from the new minimum wage research, NBER Working Paper 12663

² OESO (2012), Economic Surveys Netherlands, Juni 2012

³ Daarnaast kan betoogd worden dat de afweging tussen werken en studeren eveneens beïnvloed wordt door de mate waarin er werkgelegenheid is voor jongeren. Indien door een hoger wettelijk minimumloon de werkgelegenheid voor jongeren fors afneemt, dan heeft dat ook een effect op de afweging tussen werken en studeren.

verlening en de bouwnijverheid beduidend boven het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon liggen. In de sector handel en horeca daarentegen, waar jongeren vooral parttime naast hun studie werkzaam zijn, liggen de jeugdlonen veel dichterbij de buurt of zelfs op het niveau van het wettelijk minimumjeugdloon⁴. Een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon zou de inkomenspositie van de jongeren die werken om in hun levensonderhoud te voorzien daarom in de meeste gevallen niet direct verbeteren.

Hoewel het CPB stelt dat er op macroniveau geen aanwijzingen zijn van verdringing van laagproductieve ouderen door jongeren, is er wel anekdotisch bewijs van jongeren van wie het contract niet verlengd wordt als ze te oud worden. Hun plaats wordt dan ingenomen door jongere werknemers, die goedkoper zijn. In die zin kan de huidige vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon ten opzichte van het wettelijk minimumloon er toe leiden dat jongeren relatief aantrekkelijk zijn ten opzichte van laagproductieve ouderen. De notie van het CPB dat er in het geheel geen sprake is van verdringing dient daarom met de nodige zorgvuldigheid geïnterpreteerd te worden. Een verhoging of andere vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon zou dan ook de relatieve positie van oudere werknemers mogelijk kunnen verbeteren, omdat zij qua loonkosten meer op elkaar gaan lijken.

De hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon heeft belangrijke gevolgen voor onder meer de werkgelegenheid onder jongeren, de inkomenspositie en daarmee de mate van economische zelfstandigheid van jongeren, de afweging van jongeren om te studeren of te werken en raakt tevens aan de hoogte van sociale zekerheidsuitkeringen zoals de Wajong voor jongeren tot 23 jaar. Daarnaast heeft de vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon en de verhouding van het wettelijk minimumjeugdloon ten opzichte van het wettelijk minimumloon ook gevolgen voor andere (laagproductieve) werknemers. Bij een afweging over de vormgeving en de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon dienen deze aspecten integraal en zorgvuldig gewogen te worden. De empirische literatuur geeft weliswaar geen eenduidig beeld van de effecten van een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon op al deze aspecten, maar een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon zal – gegeven de gevoeligheid van de werkgelegenheid van jongeren voor hoogte van het minimumloon – naar verwachting niet bijdragen aan de werkgelegenheid onder jongeren. Mede met het oog op de forse toename van de jeugdwerkloosheid de afgelopen periode acht ik het daarom niet opportuun om de vormgeving en de hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon op dit moment in heroverweging te nemen.

«Ouderen aan het werk»

Het CPB constateert in haar policy brief «Ouderen aan het werk» dat de arbeidsparticipatie van ouderen recent sterk is gestegen, voor een belangrijk deel omdat het financieel aantrekkelijker is geworden om langer te blijven werken. Wel ligt hun participatie nog altijd lager dan onder jongere leeftijdsgroepen, net als hun scholingsdeelname en mobiliteit. Dit zijn feitelijke waarnemingen. Het CPB beargumenteert dat dit voor een deel logische uitkomsten van een normaal functionerende arbeidsmarkt betreft. Naarmate werknemers dichterbij het punt van pensionering komen, zijn nieuwe investeringen in scholing en mobiliteit immers ook relatief minder renderend omdat de terugverdiendtijd van deze investeringen korter is. Overigens signaleert het CPB wel een trend dat de deelname van ouderen aan postinitiële scholing stijgt: voor ieder

⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012), Jaarrapportage CAO-afspraken 2011

geboortecohort is de deelname aan postinitiële scholing hoger dan voor het voorgaande cohort.

Op punten is echter nog wel verbetering mogelijk. Zo ziet het CPB mogelijkheden voor werkgevers en werknemers om meer te investeren in duurzame inzetbaarheid en voor werkgevers om een grotere bereidheid te tonen bij het aannemen van ouderen. Daarnaast bespreekt het CPB beleidsopties om werkgevers en werknemers meer rekening te laten houden met de maatschappelijke baten van werkgelegenheid (bijv. betere gezondheid) en met de maatschappelijke kosten van werkloosheid van oudere werknemers. Een voorbeeld is premiedifferentiatie, in de vorm van een hogere WW-premie voor werkgevers die hogere kosten veroorzaken door relatief veel werknemers te ontslaan.

Een alternatieve beleidsoptie die het CPB bespreekt, is het omzetten van de huidige ontslagbescherming naar een ontslagbelasting, waarbij de opbrengsten worden ingezet voor aannamesubsidies voor oudere uitkeringgerechtigden. Daarbij wijst het CPB nog wel op de nodige openstaande uitwerkingsvragen om ongewenste neveneffecten te beperken.

Tenslotte zou de arbeidsmarkt volgens het CPB beter kunnen functioneren als werkgevers en werknemers goede afspraken maken over (bij)scholing en mogelijkheden voor aanpassing of ontbinding van het arbeidscontract. Die verantwoordelijkheid ligt primair bij hen. De overheid kan het maken van afspraken wel ondersteunen.

Reactie van het kabinet

Het is goed nieuws dat het CPB vaststelt dat de arbeidsparticipatie van ouderen recent sterk is gestegen en dat bovendien ouderen in vergelijking met voorgaande generaties steeds meer doen aan postinitiële scholing. Daarnaast geeft het CPB logische verklaringen voor de observatie dat de scholingsdeelname en mobiliteit van ouderen relatief lager liggen dan van jongeren. Doordat ouderen dichterbij pensionering komen, zijn dergelijke investeringen relatief minder renderend. Dit is een nuttig inzicht, omdat het duidelijk maakt wat de speelruimte voor het beleid is.

Voor een ander deel is beleid echter ook medeverantwoordelijk voor de minder goede arbeidsmarktuitkomsten van ouderen, en dat is eveneens een belangrijke observatie. Ontslagvergoeding en inkomensverzekering dienen waardevolle doelen, maar hebben ook ongewenste effecten. Enerzijds wegen werkgevers niet de volle maatschappelijke kosten van baanbeëindiging mee bij hun beslissingen (via WW en IOW), anderzijds ervaren ze niet altijd de volle baten voor de maatschappij van baancreatie.

Het is een nuttig streven om beslissingen van werkgevers en werknemers zodanig te beïnvloeden dat ze de kosten en baten van de maatschappij als geheel beter meewegen. Dat is echter niet eenvoudig. Hoe bijvoorbeeld een ontslagbelasting en een aannamesubsidie doelmatig kunnen worden vormgegeven is nog onduidelijk. Het CPB wijst zelf al op de uiteindelijk niet geslaagde pogingen daartoe in Frankrijk en Oostenrijk. Vooralnog ziet het kabinet geen duidelijke meerwaarde van deze instrumenten boven de maatregelen die reeds zijn aangekondigd in het kader van het Regeerakkoord en het Sociaal Akkoord.

Tenslotte is goed dat het CPB onderstreept dat afspraken over (bij)scholing en mobiliteit primair door werkgevers en werknemers moeten worden gemaakt. Het blijkt in de praktijk lastig scholing en mobiliteit met beleid doelmatig te stimuleren. Het is wel mogelijk het maken van

(afdwingbare) afspraken beleidsmatig te ondersteunen. In het Sociaal Akkoord is daarom ook afgesproken de rol van de sociale partners rond Van Werk Naar Werk verder te versterken.

Een (verdere) verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt voor ouderen vergt wat het kabinet betreft inspanning langs drie lijnen: meer investeren in duurzame inzetbaarheid en mobiliteit, een toenemende bereidheid tot het aannemen van oudere werknemers en het verder wegnemen van institutionele belemmeringen. Het kabinet en de sociale partners zijn hier momenteel actief mee aan de slag. Zo zullen de sectorale plannen de basis vormen voor de gewenste verdere afspraken over scholing en mobiliteit.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher