

Jeugdloon en jeugdwerkloosheid in de polder

Vijftig jaar discussie over de rol van jeugdloon in de bestrijding van jeugdwerkloosheid



Esther Crabbendam - 5503825
Egelantiersstraat 105h, Amsterdam
ecrabbendam@gmail.com

Masterscriptie, Politiek en Maatschappij in historisch perspectief
Universiteit Utrecht
Scriptiebegeleider: Ann Coenen

20 juni 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Theoretisch kader: de Nederlandse jeugdwerkloosheid in internationaal perspectief	5
3. Van streven naar volledige werkgelegenheid tot crisisbestrijding, 1950-1983	12
4. Van Akkoord van Wassenaar naar Voorjaarsakkoord, 1983-nu	24
5. Conclusie	32
6. Literatuur en bronnen	35
Literatuurlijst	35
Bronnenlijst	36

1. Inleiding

Minister Lodewijk Asscher (Sociale Zaken, PvdA) presenteerde donderdagmorgen plannen om het minimumjeugdloon de komende jaren af te bouwen. De leeftijd waarop het minimumjeugdloon afloopt wordt stapsgewijs in 2017 en 2019, verlaagd van 23 tot 21 jaar. (...) PvdA-woordvoerder Roos Vermeij sprak donderdagmorgen van een "doorbraak" als het om afschaffing van het minimumjeugdloon gaat: "Daar is sinds 1984 niets meer aan gedaan." (...) FNV-voorzitter Ton Heerts noemt afschaffing van het jeugdloon een "historische stap, afgedwongen door de vele acties van jongeren die aangesloten zijn bij FNV".¹

Op 21 april 2016 kondigde de minister van Sociale Zaken aan om voor het eerst in ruim 32 jaar het minimumloon voor jongeren te wijzigen. De wet op het minimumjeugdloon was in 1974 ingevoerd als loongrens voor jongeren van onder de 23, voor wie het volwassen minimumloon nog niet gold. De aanpassing van de minister kwam na verschillende acties van FNV Jongerenactiegroep Young & United, die sinds maart 2015 strijdt voor 'gelijk loon voor gelijk werk' met de argumentatie dat veel jongeren nu een laag jeugdloon krijgen terwijl zij hetzelfde werk doen als hun oudere en beter betaalde collega's. De acties zetten niet alleen het onderwerp op de agenda bij de Tweede Kamer en de minister, maar ook bij de Sociaal Economische Raad, die er in mei 2016 een rapport over uitbracht.² Werkgevers waren minder blij met de acties van de jongeren en de uiteindelijke wijzigingen. Zij verwezen naar het jeugdloon als een maatregel om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan en waarschuwden dat een aanpassing van de wet de jeugdwerkloosheid zou kunnen doen stijgen.³

Maar klopt dit ook? Is het jeugdloon daadwerkelijk ingevoerd om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan? En is dit ook de reden dat er zo lang zo weinig aan veranderde? In dit onderzoek zal ik deze vraag beantwoorden en daarnaast inzicht geven in de rol die het jeugdloon innam in de discussie over jeugdwerkloosheidsbestrijding tussen de sociale partners vanaf de jaren vijftig. Over bestrijding van jeugdwerkloosheid in Nederland bestaat weinig overzichtsliteratuur. Hoewel in verschillende perioden onderzoeken en analyses zijn verschenen, mist een standaardwerk of een onderzoek dat inzicht geeft in de afwegingen en keuzes over de lange termijn. Door zelf primaire bronnen te analyseren – bevindingen uit Tweede Kamerstukken, rapporten van de Sociaal Economische Raad en van de Stichting van de Arbeid – en deze te combineren met onderzoeken naar het Nederlandse jeugdwerkloosheidsbeleid, wil ik een empirisch gestoelde bijdrage leveren aan de literatuur over dit onderwerp.

¹ Jos Verlaan, Maarten Back, 'Minimumjeugdloon vanaf 21 jaar afgeschaft' <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/04/21/asscher-schaft-minimumjeugdloon-af-vanaf-21-jaar>, 21 april 2016, gezien op 30 mei 2016.

² SER, *Verkenning Wettelijk Minimumjeugdloon* (Den Haag, 2016) 8.

³ O.a. Ria Cats, 'Hoger minimumjeugdloon kan banen vernietigen' <http://fd.nl/economie-politiek/1122726/hoger-minimumjeugdloon-kan-banen-vernietigen>, 14 oktober 2015, gezien op 30 mei 2015.

Dit soort onderzoeken bestaan wel internationaal en vergelijken de oorzaken en maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid in verschillende landen.⁴ Zij bespreken bijvoorbeeld de rol van instituties, de regulering van de arbeidsmarkt en de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Nederland wordt in deze internationale vergelijkingen vaak genoemd als voorbeeld van een land met een relatief lage jeugdwerkloosheid. In deze onderzoeken wordt gekeken naar de redenen waarom sommige landen een relatief lage en andere een relatief hoge jeugdwerkloosheid hebben. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal ik verder ingaan op deze oorzaken en de positie van Nederland ten opzichte van andere landen wat betreft de jeugdwerkloosheidsgraad.

In het tweede deel van mijn onderzoek zal ik analyseren in hoeverre in Nederland bewust op het minimumjeugdloon is ingezet als maatregel om de jeugdwerkloosheid laag te houden. Dit doe ik door verschillende primaire bronnen te vergelijken. De methode die ik gebruik is dan ook expliciet kwalitatief; kwantitatieve data gebruik ik alleen wanneer dit nodig is ter uitleg of ondersteuning van observaties uit de primaire bronnen. Als bronmateriaal gebruik ik de adviezen over de arbeidsmarkt van de Sociaal Economische Raad en de Stichting van de Arbeid. Zij verenigen de sociale partners en de verhoudingen binnen deze instituten kunnen volgens de internationale vergelijkingen één van de oorzaken zijn van een relatief lage jeugdwerkloosheid. Daarnaast hoop ik op basis van deze bronnen ook een inzicht te kunnen geven in de manier waarop jeugdwerkloosheid werd besproken in deze instituten, die ik verder in dit onderzoek ook wel zal aanduiden als de polder, en welke rol de bestrijding van jeugdwerkloosheid had in het sociaaleconomisch beleid in de periode na de Tweede Wereldoorlog.

⁴ Bijvoorbeeld Niall O'Higgins, *Youth unemployment and employment policy: a global perspective* (Genève, 2001); Juan Fimeno, Diego Rodriguez-Palenzuela, *Youth unemployment in the OECD: demographic shifts, labour market institutions, and macroeconomic shifts* (Frankfurt am Main, 2002); Richard Breen, 'Explaining cross-national variation in youth unemployment' *European sociological review* 21 (2005) 2, 125-134.

2. Theoretisch kader: de Nederlandse jeugdwerkloosheid in internationaal perspectief

Er zijn al jaren grote verschillen in de werkgelegenheid voor jongeren tussen Europese landen.⁵ Hoewel we ons in Nederland zorgen maken over de arbeidsparticipatie van jongeren zijn de cijfers hier een stuk minder zorgwekkend dan die in Zuid- en Oost-Europa. Daar bedroeg in sommige landen de werkloosheid onder jongeren de afgelopen tien jaar rond de 25% van de gehele jonge beroepsbevolking. Dat betekent dus dat één op de vier jongeren die kan en wil werken, dat in deze landen niet doet. De banen die deze jongeren uiteindelijk wel vinden zijn daarnaast steeds vaker tijdelijk.⁶ Deze combinatie is zorgelijk, want zowel langdurige werkloosheid op een vroege leeftijd als flexibele arbeid in de vroege loopbaan kunnen ook op de lange termijn problemen veroorzaken. Zo worden bijvoorbeeld door de weinige zekerheden die deze jongeren hebben beslissingen zoals het kopen van het huis of het vormen van een gezin uitgesteld.⁷

In Nederland zijn de cijfers al jaren niet meer zo hoog als ze op dit moment in sommige andere Europese landen zijn. In 1983 bereikte de jeugdwerkloosheid hier een dieptepunt, met 20.9 procent van de jonge beroepsbevolking tevergeefs op zoek naar werk.⁸ In de tien jaar daarvoor was de werkloosheidsgraad rap gestegen en werd werkloosheid van 'jeugdigen' in die tijd gezien als een van de grootste maatschappelijke problemen. Het duurde nog flink wat jaren tot het aantal werkloze jongeren daalde tot het niveau van voor 1975. Dat gebeurde pas rond 1997. Daarna bleef de werkloosheidsgraad onder jongeren een aantal jaar laag, zo tussen de 5 en de 10 procent. Pas in de nasleep van de crisis van 2008 steeg deze weer tot ongeveer 15 procent. Op dit moment schommelt de jeugdwerkloosheidsgraad rond de 11 procent.⁹ Een weergave van de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheidsgraad in Nederland is zichtbaar in figuur 1.

⁵ Wanneer ik verwijst naar 'jongeren' bedoel ik hen tussen de 15 en 24 jaar, naar de definitie van de OESO. Verderop in dit hoofdstuk leg ik uit waarom en bespreek ik ook termen als 'werkgelegenheid'.

⁶ OECD, *The OECD action plan for youth: giving youth a better start in the labour market* (Parijs, 2013) 4.

⁷ Marloes de Lange, Maurice Gesthuizen en Maarten H.J. Wolbers, 'De arbeidsmarktintegratie van jongeren in Europa verklaard' *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 29 (2013) 2, 146-173, 147.

⁸ Als ik verwijst naar het percentage werklozen in een bepaald jaar doe ik dat op basis van cijfers van de OESO die zijn verwerkt door het bureau van werkgelegenheidsstatistiek van de Verenigde Staten, tenzij ik anders vermeld. Ik gebruik de data zoals door dit Amerikaanse bureau verwerkt in een overzichtsgrafiek, omdat noch de OESO, noch de databank van het CBS, een overzicht van de data vanaf de jaren zestig weergeven.

⁹ US. Bureau of Labor Statistics, *Adjusted Unemployment Rate for Youth in Netherlands*, uit: FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/NLDURYNA> (30 mei 2015).



Figuur 1: US. Bureau of Labor Statistics, Adjusted Unemployment Rate for Youth in Netherlands, uit: FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/NLDURYNAA>, 30 mei 2016

De situatie op het gebied van werkgelegenheid in verschillende landen wordt bijgehouden door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit samenwerkingsverband tussen 34 landen is bedoeld om sociaal en economisch beleid te bespreken en te onderzoeken. De organisatie werd opgericht om de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog te ondersteunen maar is inmiddels uitgegroeid tot een platform dat overheden wereldwijd adviseert over beleid dat het welzijn van burgers kan bevorderen. Elk jaar brengt de OESO hierover rond de honderd publicaties uit. Onderdeel daarvan zijn jaarlijkse onderzoeken naar de werkgelegenheid per land, maar ook beleidsadviezen over hoe de werkloosheid terug te dringen met voorbeelden uit landen waar de werkloosheid laag is.¹⁰

De OESO, evenals de Verenigde Naties (VN) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), hanteren voor het beschrijven van de jeugdwerkloosheid de definitie van 'jeugd' als jongeren tussen de 15 en 24 jaar. De ondergrens van 15 is gebaseerd op een internationale afspraak en verwijst naar de leerplichtige leeftijd.¹¹ In Nederland vindt onderzoek naar en advies over sociaal en economisch beleid plaats in de SER en het Centraal Planbureau (CPB). Ook zij hanteren in hun onderzoek naar jeugdwerkloosheid wat betreft de leeftijdsgrens de definitie van de OESO, IAO en VN. Uit het eerste grote rapport dat de SER uitbracht over de arbeidsmarktpositie van jongeren, in 1977, blijkt echter dat deze groep niet zo homogeen is als de definitie op basis van leeftijd impliceert. De Raad onderscheidt bijvoorbeeld binnen deze leeftijdscategorie al twee subgroepen: "Jeugdigen" jonger dan 19 en "jongvolwassenen" ouder dan 19 en hoogstens 24 jaar. 'Zij bevinden zich

¹⁰ OECD, <http://www.oecd.org/about/> (30 mei 2016).

¹¹ Lynn Dhoore, *Analyse van het Duits economisch model vanaf de Hartz-hervormingen met focus op jeugdwerkloosheid* (Gent, 2013) 3.

in een overgangsfase tussen de fase waarin zij nog geheel als kind werden gezien en behandeld en de fase waarin zij volledig als volwassene zullen worden aanvaard.¹² Als ik in dit onderzoek spreek over 'jeugdwerkloosheid' dan volg ik de leeftijdsdefinitie van de OESO. Waar ik hiervan afwijk of waar een andere definitie op basis van bijvoorbeeld een subgroep nodig is zal ik dit aangeven.

Het begrip werkgelegenheid verwijst naar het geheel van mogelijkheden in een land, streek of bedrijf, om een arbeidskracht aan het werk te stellen.¹³ De werkgelegenheid kan hoog zijn, in het geval van een groot aantal openstaande vacatures en als er veel vraag is naar arbeidskrachten. In geval van lage werkgelegenheid zijn er weinig vacatures en zijn er genoeg arbeidskrachten om te voldoen aan de productievraag. Een hoge werkgelegenheid valt vaak samen met een lage werkloosheid. Werkloosheid als maatschappelijk verschijnsel is de toestand dat en de mate waarin er werklozen zijn.¹⁴ Een werkloze is iemand die niet in staat is werk te vinden.¹⁵

Daarnaast spreek ik in veel gevallen over de werkloosheidsgraad, die verwijst naar het aantal werklozen als percentage van de gehele beroepsbevolking. Daarvoor is de definitie van de beroepsbevolking van belang. Deze is in Nederland een aantal keer veranderd, in mijn onderzoek gebruik ik de definitie die werd gebruikt in de tijd die ik beschrijf. In het grootste deel van de gevallen is dit de definitie die in 1991 door het Centraal Bureau van Statistiek (CBS) is vastgesteld en daarvoor ook vaak gehanteerd werd. Waar dit niet het geval is zal ik dat benoemen. Naar deze definitie omvat de beroepsbevolking: 'de personen die een substantieel aantal uren per week betaald werken of dat daadwerkelijk willen.'¹⁶ Het substantieel aantal uren is in de Nederlandse definitie minstens twaalf uur per week. De internationale definitie hanteert echter een andere grens voor het aantal uren, en gaat uit van minstens één uur werk in plaats van twaalf.¹⁷

Wanneer we naar jeugdwerkloosheid kijken zijn naast de afbakening van de leeftijd en de definitie van beroepsbevolking nog enkele andere aspecten van belang. Werkloosheid onder jongeren kan niet als een geïsoleerd fenomeen worden gezien. Er is een positieve correlatie tussen de algehele werkloosheidsgraad en die onder jongeren.¹⁸ In heel Europa zien we dat wanneer de algehele werkloosheid hoog is, de jeugdwerkloosheid ook hoog is, terwijl een lage algehele werkloosheidsgraad samen gaat met een lage jeugdwerkloosheidsgraad. In het grootste deel van de gevallen is de

¹² SER, *Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren* (Den Haag, 1977) 6.

¹³ Citatie, *Dikke van Dale Online* (18 april 2016).

¹⁴ Citatie, *Dikke van Dale Online* (18 april 2016).

¹⁵ Citatie, *Dikke van Dale Online* (18 april 2016).

¹⁶ Henk Jan Dirven, Boukje Janssen, 'Werkloosheid: twee afbakeningen' *Centraal Bureau voor Statistiek: sociaaleconomische trends* (2015)2, 2-13, 3.

¹⁷ Idem 4.

¹⁸ De Lange, 'De arbeidsmarktintegratie van jongeren in Europa verklaard' 147.

jeugdwerkloosheidsgraad echter gemiddeld hoger dan de algehele werkloosheid.¹⁹ Een verband tussen de algehele werkloosheidsgraad en de werkloosheidsgraad van een specifieke groep is echter ook te zien bij bijvoorbeeld hoogopgeleiden en laagopgeleiden. Dit maakt dat we kunnen zeggen dat wanneer het gaat om werkgelegenheid de groep 'jongeren' een van de kwetsbare groepen is die extra geraakt worden.²⁰

Om de jeugdwerkloosheid te bestuderen moeten we deze dus zien in de context van de algehele werkgelegenheid in een land. De situatie op de arbeidsmarkt is vervolgens weer sterk afhankelijk van de economische situatie. Wereldwijde crises, zoals die van de financiële markten in 2008, zorgen ook voor een wereldwijde stijging van de werkloosheidscijfers. Ook het stilstaan bij cyclische en macro-economische omstandigheden is dus van belang bij het verklaren van de stijging of daling van de jeugdwerkloosheid.²¹ Toch is het niet genoeg om de cijfers enkel vanuit dit brede of structurele perspectief te bekijken. Daarvoor zijn de verschillen tussen afzonderlijke landen te groot. Om deze verschillen te verklaren moeten we kijken naar hoe de verschillende landen reageren op de economische situatie en de stijgende werkloosheid. Daarbij spelen ook de verschillen in nationale institutionele kaders, bijvoorbeeld de rol van de vakbonden of de inrichting van het onderwijs, tussen landen een rol. Zo zijn er veel studies die wijzen op de invloed van beroepsgerichtheid van het onderwijs op de arbeidsmarktintegratie van jongeren.²² Tevens zijn de inrichting van de arbeidsmarkt en de mate van arbeidsmarktregulatie van groot belang bij het verklaren van verschillen in de hoogte van jeugdwerkloosheid tussen landen.

Eén recent rapport van de OESO over specifiek jeugdwerkloosheid stamt uit 2013. Hierin wordt beschreven hoe in veel landen zelfs vijf jaar na de economische crisis het aantal jonge werklozen ten opzichte van de beroepsbevolking nog steeds stijgt. Volgens het rapport was eind 2012 in landen als Griekenland en Spanje zelfs de helft van de jonge beroepsbevolking werkloos. In tien andere landen die zijn aangesloten bij de OESO lag de werkloosheid van jongeren boven de 20%. In zo goed als alle landen was daarnaast het aandeel jongeren dat zowel niet werkte als niet naar school ging ook gestegen. Daarnaast signaleerde de OESO in het rapport een grote toename van jongeren met een tijdelijk arbeidscontract.²³ In Nederland was de jeugdwerkloosheid volgens de internationale definitie, met cijfers uit het OESO-rapport, op dat moment echter 'slechts' rond de 10 procent.

¹⁹ Olivier Blanchard, 'European unemployment, the evolution of facts and ideas' *Economic policy* (2006) 1, 6-59, 12.

²⁰ Ibidem.

²¹ Marloes de Lange, Maurice Gesthuizen en Maarten H.J. Wolbers, 'De arbeidsmarktintegratie van jongeren in Europa verklaard' *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2 (2013) 147.

²² Richard Breen, 'Explaining cross-national variation in youth unemployment.' *European sociological review* 2 (2005) 125-134, 127.

²³ OECD, *The OECD action plan for youth: giving youth a better start in the labour market* (Parijs, 2013) 4.

In vergelijking met de andere landen wordt Nederland dus, samen met bijvoorbeeld landen als Zweden en Denemarken, vaak genoemd als voorbeeld van een land met een lage jeugdwerkloosheidsgraad.²⁴ Toch werd nog geen jaar later in Nederland een 'ambassadeur jeugdwerkloosheid' aangesteld.²⁵ Nederland lijkt nog steeds op zoek te zijn naar nieuwe manieren om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. In de internationale literatuur wordt Nederland echter geprezen om het effectieve beleid om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Hiervoor wordt vooral verwezen naar twee specifieke kenmerken van het Nederlands beleid vanaf de jaren zeventig: de hoge mate van regulatie van de arbeidsmarkt en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.²⁶ Als specifieke maatregelen worden de inrichting van ons middelbaar beroepsonderwijs, de hoge mate van werknemersbescherming en de invoering van een speciaal minimumloon voor jongeren genoemd.²⁷ Het middelbaar beroepsonderwijs zorgt ervoor dat hier in Nederland relatief veel jongeren een vervolgopleiding volgen en dat de nadruk er ligt op het aanleren van vaardigheden die aansluiten op de arbeidsmarkt. De bescherming van werknemers duidt op het ontslagrecht. In Nederland was jarenlang het ontslagrecht weinig soepel. Hoewel dit er aan de ene kant voor zorgde dat er minder banen vrijkwamen voor jongeren, heeft het aan de andere kant vooral gezorgd voor een stabiele arbeidsmarkt waar ook in tijden van crisis het verdwijnen van banen relatief beperkt bleef.²⁸

De laatste maatregel die in de internationale onderzoeken wordt genoemd als een reden voor de relatief lage jeugdwerkloosheidsgraad in Nederland zal ik in dit onderzoek verder bespreken. Deze maatregel houdt in dat Nederlandse jongeren pas boven de leeftijd van 23 jaar recht hebben op het 'volwassen' Wettelijk Minimumloon (WML). Tussen hun 15^e en 23^e geldt voor Nederlandse jongeren een minimumloongrens in verhouding tot het WML, het Wettelijk Minimumjeugdloon (WMJL). Zo is het minimumjeugdloon voor een 18-jarige op dit moment 45,5% van het WML.²⁹ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft recent aangekondigd deze wet aan te passen en de grens voor het volwassen loon stapsgewijs te verlagen naar de 21-jarige leeftijd. De aanpassing vindt plaats naar aanleiding van veel discussie over de rechtvaardigheid van de WMJL-regeling en over in hoeverre dit WMJL daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het verlagen van de jeugdwerkloosheid in Nederland.³⁰

²⁴ Dhoore, *Analyse van het Duits economisch model* 9.

²⁵ Heleen Haverkort, NU.nl, (3 april 2013), <http://www.nu.nl/politiek/3387676/mirjam-sterk-ambassadeur-jeugdwerkloosheid.html> bezocht op 30 mei 2016.

²⁶ Richard Breen, 'Explaining cross-national variation in youth unemployment.' *European sociological review* 2 (2005) 125-134,127.

²⁷ O.a. David Neumark, William Wasscher, 'Minimum wages, labor market institutions and youth employment: a cross-national analysis' *Industrial and labor relations review* 57 (2004)2, 223-248, 228; Marloes de Lange, Maurice Gesthuizen en Maarten H.J. Wolbers, 'De arbeidsmarktintegratie van jongeren in Europa verklaard' *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2 (2013) 167.

²⁸ Breen, 'Explaining cross-national variation in youth unemployment' 126.

²⁹ SER, *Verkenning Wettelijk Minimum Jeugdloon* (Den Haag, 2016) 19-20.

³⁰ Idem 7.

Nederland is een van de weinige landen waar je pas op late leeftijd recht hebt op minimumloon. Van alle OESO-landen is er slechts in de helft sprake van een wettelijk minimumloon, in een deel van de andere landen worden wel soortgelijke regelingen via collectieve arbeidsovereenkomsten of landelijk in afspraken tussen de sociale partners vastgesteld. In de landen waar wel sprake is van minimumloon geldt deze in de meeste gevallen vanaf ofwel 18, ofwel 21 jaar. In Europa is Nederland het enige land waar het minimumloon pas geldt vanaf de leeftijd van 23. Daarnaast is het uurloon van jongeren tussen de 18 en 22 in de meeste landen hoger dan in Nederland.³¹ Hier kennen we 8 verschillende stappen in staffels, ofwel een percentage dat je van het wettelijk minimumloon krijgt per leeftijd. Op je 15^e is dit 30% van het wettelijk minimumloon oplopend tot 85% van het minimumloon op je 22^e.³² Dit grote aantal stappen in de staffels en het lage percentage is uitzonderlijk vergeleken met andere landen, wat internationale vergelijkingen lastig maakt. ³³ Dit is een mogelijke verklaring voor het lage aantal onderzoeken dat er naar het jeugdloon en de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid voor jongeren bestaat. In hun meest recente rapport over jeugdloon vond de SER slechts acht internationale onderzoeken naar jeugdlonen. Deze gaven ook nog eens een verdeeld beeld: de helft van de onderzoeken wees op een gemixt of negatief effect, de andere helft op een positief effect.³⁴

Op basis van de rol die in de internationale literatuur wordt gegeven aan het jeugdloon ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, wil ik onderzoeken in hoeverre de invoering van het Wettelijk Minimumjeugdloon in Nederland daadwerkelijk bedoeld was om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Daarnaast zal ik kijken of, en op welke manier, werd bijgehouden en geëvalueerd of dit middel echt bijdroeg aan de relatief lage jeugdwerkloosheid in Nederland. Omdat dit uit de internationale literatuur niet is op te maken, is aannemelijk dat dit in Nederland ook niet of nauwelijks is gebeurd. Op deze hypothese zal ik in mijn conclusie terugkomen. Ik pretendeer dus geen antwoord te geven op de vraag of het minimumjeugdloon een effect heeft gehad op de werkgelegenheid voor jongeren. Wel wil ik er aan de hand van kwalitatief onderzoek achter komen of de effectiviteit van de maatregel wel of niet ter discussie stond tijdens de keuzes die zijn gemaakt in het jeugdwerkloosheidsbeleid.

Dit onderzoek doe ik niet aan de hand van data of cijfers, maar op basis van primaire bronnen. Voor de rol die het jeugdloon speelde in het jeugdwerkloosheidsbeleid in Nederland wil ik kijken naar discussies die plaatsvonden over dit beleid in de polder. Met de polder bedoel ik het overleg tussen de sociale partners in Nederland, het georganiseerd

³¹ SER, *Verkenning Wettelijk Minimum Jeugdloon 19-20*.

³² Idem 13.

³³ Idem 19-20.

³⁴ Idem 49-51.

bedrijfsleven bestaand uit de vakbonden en de werkgeversorganisaties. Hiervoor gebruik ik als belangrijkste bron de rapporten van de SER. Dit orgaan, bestaande uit werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties (vakbonden) en wetenschappers als kroonleden, adviseert sinds de jaren '50 de Tweede Kamer en de regering over sociaaleconomisch beleid en schreef verschillende adviezen over de arbeidsmarkt en jeugdwerkloosheid.³⁵ De rapporten zijn geschikt voor dit onderzoek. Niet alleen omdat het werk van de SER vergelijkbaar is met wat de OESO doet op internationaal vlak, maar ook omdat adviezen van de SER vaak een reactie zijn op kabinetsbeleid of uitvragen van ministers, waardoor ze veel zeggen over de stand van zaken op dat moment. In totaal las ik voor dit onderzoek 23 rapporten van de SER uit de periode 1953 tot 2016.³⁶

Wel is belangrijk hierbij op te merken dat de rapporten altijd een compromis zijn van onderhandelingen tussen de werkgeversvertegenwoordigers, de vakbonden en de kroonleden. Dit maakt de rapporten interessant, omdat de uitkomsten breed werden gedragen en daarom ook vaak leidden tot beleid. De realisatie dat achter elk rapport echter een proces van onderhandeling, uitruil en verschillende belangen zitten is echter van belang bij de interpretatie van de uitkomsten. In de rapporten komt tevens meermaals voor dat er verschillende conclusies worden opgenomen, voor elke vertegenwoordiging één. Waar nodig zal ik hier in dit onderzoek op wijzen.³⁷ Naast de SER-rapporten gebruik ik als primaire bronnen ook af en toe Tweede Kamerverslagen, regeringsverklaringen of de memorie van toelichting van wetswijzigingen.

³⁵ Martin Kraaijestein, *Gemeentelijk Werkgelegenheidsbeleid En Het Rijk, 1945-1990: Een Beleidshistorische Studie Over Decentralisatie En Gemeentelijke Beleidsvrijheid* (Hilversum, 1995) 112.

³⁶ Willem Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit: de SER als adviseur voor loon- en prijspolitiek* (Nijmegen, 2009) 19.

³⁷ Ibidem.

3. Van streven naar volledige werkgelegenheid tot crisisbestrijding, 1950-1983

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd er in Nederland vooral preventief aandacht besteed aan werkloosheid. In de Tweede Kamer werd over de werkgelegenheid vooral gesproken in het kader van de wederopbouw van de economie. In de begrotingsbehandeling van 1952 noemde staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid van Rhijn werkloosheid: 'mogelijke maatschappelijke ramp no. één.'³⁸ In de eerste plaats bracht een hoge werkloosheid volgens de toenmalige regering grote zedelijke gevolgen met zich mee, namelijk: 'dat de werkloze uitgerangeerd is uit het maatschappelijk leven en doelloos rondloopt.'³⁹ Daarnaast zag ze grote economische en financiële gevolgen van werkloosheid. Zowel vanwege het gevaar van vermindering van productie en van arbeidsproductiviteit, als door de grote kosten die de overheid op dit moment al had aan overbruggingssteun en sociale bijstandsuitkering. Tenslotte wees van Rhijn op de politieke gevolgen: 'werkloosheid betekent een zeer ernstig gevaar voor de democratie, omdat werkloosheid leidt naar extremisme, hetzij naar links, hetzij naar rechts.'⁴⁰

Op het moment dat van Rhijn deze woorden sprak was het voorkomen van werkloosheid het enige waar prioriteit aan kón worden gegeven. Van werkloosheid was op dat moment namelijk nauwelijks sprake. Uit cijfers van de SER blijkt dat de werkloosheid in die tijd rond de 1% van de bevolking schommelde. Belangrijk is hierbij op te merken dat in die tijd nog niet werd gerekend in percentage werklozen van de beroepsbevolking, waardoor de werkloosheidcijfers uit die tijd moeilijk te vergelijken zijn met latere cijfers. Volgens de berekeningen van de SER waren er rond de 100.000 werklozen op een bevolking van rond de tien miljoen.⁴¹ Over het aantal jongeren zonder werk in die tijd zijn geen cijfers bekend. In de overzichten van zowel het ministerie als in die van de SER werd leeftijd destijds nog niet meegenomen.

De jaren vijftig en zestig waren in Nederland over het algemeen perioden van grote economische groei. Er was sprake van een groei van de wereldhandel, waar Nederland van profiteerde door een stijging van de export. De nationale overheid investeerde in technologische veranderingen die leidden tot een hoge productiviteit. De productie van bedrijven nam toe en samen met de groei van de afzetmarkt vanwege de internationale markt zorgde dit voor een stijging van de winsten. In plaats van werkloosheid was er juist sprake van krapte op de arbeidsmarkt.⁴² Ondertussen had de regering via het Rijkscollege

³⁸ *Verslag der Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal* (hierna HTK), 1951-1952 'Vaststelling van Hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid) der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1952' 653.

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ SER, *Interim-advies inzake het vraagstuk werkgelegenheid* (Den Haag, 1953) 9.

⁴² Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 177.

van Onderhandelaars veel invloed op de hoogte van de lonen. Hoewel er een overspannen arbeidsmarkt was met veel werkgelegenheid bleven in de jaren vijftig de lonen relatief laag. Na verschillende stakingen en opstanden van werknemers veranderde dat begin jaren zestig en stegen de lonen.⁴³

Vanaf 1959 werden kabinetten door de SER geadviseerd over beleid rondom de hoogte van het loon. Dit bleek meteen al een veel omstreden onderwerp binnen de verschillende geledingen van de SER, waardoor de adviezen telkens moeizaam tot stand kwamen.⁴⁴ Na een verzoek van de regering om de mogelijkheden voor een wettelijk minimumloon te onderzoeken concludeerde de Raad in 1965 bijvoorbeeld dat er op dat moment geen behoefte aan bestond.⁴⁵ Ondanks de terughoudendheid van de SER kwam de regering in 1968 met de Wet op het Minimumloon en Minimumvakantiebijslag. In de wet werd vastgelegd dat alle werkende mannen vanaf de leeftijd van 25 jaar recht hadden op een minimumloon van 135 gulden per week. Dit bedrag zou jaarlijks worden aangepast aan de ontwikkeling van de index van het gemiddelde loonniveau en de index van het algemene prijsniveau voor gezinsconsumptie.⁴⁶

Niet alleen over de hoogte van dit bedrag werden in de Tweede Kamer veel vragen gesteld, maar ook over de hoogte van de leeftijdsgrens. Meerdere Kamerleden pleitten voor een verlaging van de minimumleeftijd van vijventwintig naar drieëntwintig of eenentwintig jaar. In de beantwoording van deze vragen verwees de minister naar het SER-advies uit 1966 waar deze leeftijdsgrens als een mogelijk kader werd voorgesteld.⁴⁷ Hoewel met deze verwijzing de minister de zaak grotendeels af deed, wordt uit het SER-rapport niet duidelijk waarom deze grens werd gesteld behalve dat deze 'thans geldend' was in de meeste cao-regelingen.⁴⁸ De verwijzing naar de cao-regelingen kan een manier zijn geweest om een gevoelig punt, waar de vakbonden en werkgevers met elkaar op landelijk niveau in de SER niet uitkwamen, terug te wijzen naar de sectoren waar onderhandelingen over cao's plaatsvonden. Op die manier spraken de vakbonden en werkgevers zich op centraal niveau niet stellig uit, maar verwezen ze naar afspraken die wel door hun eigen afdelingen door het hele land waren gemaakt.

Dat leeftijd een van de knelpunten bleef blijkt uit een adviesaanvraag van diezelfde minister naar de SER in 1969. Hij vroeg de SER om advies over drie problemen rondom de net ingevoerde wettelijke minimumloonregeling, waarvan er twee te maken hadden met de leeftijdsgrens. De minister vroeg advies over het verlagen van de ingangleeftijd van

⁴³ Sjaak van der Velden, *Werknemers in Actie* (Amsterdam, 2004) 132-133.

⁴⁴ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 180, 210.

⁴⁵ SER, *Advies inzake een wettelijke regeling van het minimumloon* (Den Haag, 1965) 9; SER, *Advies inzake de regeling van het minimuminkomen* (Den Haag, 1966) 11.

⁴⁶ HTK 1967-1968, Wetsvoorstel Minimumloon en Minimumvakantiebijslag, 5, Memorie van Antwoord 7.

⁴⁷ Idem 2.

⁴⁸ SER, *Advies inzake de regeling van het minimuminkomen* 11.

25 naar 24 jaar en over of de wet ook moest gelden voor kostwinners van onder de 24.⁴⁹ Uit onderzoek dat de SER vervolgens instelde naar de leeftijdsverdeling in verschillende cao's bleek dat de meesten het volwassen loon toekenden vanaf de leeftijd van 23 jaar. Bovendien kwam er in veel cao's een afzonderlijke bepaling voor waarin werd afgeweken van de wettelijke grens, waardoor er al vanaf 21, 22 of 23-jarige leeftijd minimumloon werd betaald. Soms waren daar uitzonderingen bij, zoals voor vrouwelijk personeel of voor niet-kostwinners.⁵⁰

De vraag of de minimumleeftijdsgrens van 24 jaar omlaag zou kunnen leidde tot grote discussie in de Raad. Uiteindelijk was het zelfs niet mogelijk om tot een eenduidig advies te komen. In het advies werden de standpunten van verschillende delen van de Raad uiteengezet. Een grote minderheid vond dat de leeftijdsgrens omlaag zou moeten, gebaseerd op het feit dat dit in veel cao's al gebeurde. Dit deel van de Raad stuurde aan op een stapsgewijze aanpassing van de leeftijdsgrens naar 21 jaar. Daarna zou volgens dit deel van de Raad nadere bezinning op de wenselijkheid van een volgende verlaging nodig zijn.⁵¹ Hoewel het in het advies niet expliciet wordt benoemd is uit de argumentatie af te leiden dat met deze grote minderheid waarschijnlijk verwezen werd naar het standpunt van de vakbonden.

Een even grote minderheid binnen de Raad was van mening dat er geen wijziging in de leeftijdsgrens voor het minimumloon moest komen. Allereerst vond ze dat de wet te kort in werking was om conclusies te kunnen trekken en daarnaast vond ze het een te verregaand ingrijpen van de overheid in de loonontwikkeling van het bedrijfsleven.⁵² Dit minderheidsstandpunt is te interpreteren als dat van de werkgeversgeleding. Weer een andere, kleinere, minderheid wilde de minimumleeftijdsgrens de ontwikkelingen in het bedrijfsleven laten volgen. Dit kan worden gezien als het compromisvoorstel van de kroonleden. Als bijvoorbeeld gedurende minstens twee jaar 90% van de werknemers feitelijk het minimumloon betaald zou krijgen ondanks dat dit volgens de wet niet verplicht was, zou de wet hierop kunnen worden aangepast. Dat zou voor de stand van zaken op dat moment betekenen dat de wet zou moeten worden aangepast en de leeftijdsgrens van 24 naar 23 jaar moest zakken.⁵³

Het is in dit advies dat het idee van een speciale minimumloonregeling voor jongeren serieus naar voren werd geschoven. Nadat de Raad de verdeeldheid over het antwoord op de vragen van de minister over de leeftijdsgrens voor het minimumloon uiteen had gezet, opende ze een extra paragraaf met de woorden: 'hoewel dit probleem in de

⁴⁹ SER, *Advies inzake enkele problemen verband houdende met de invoering van het wettelijke regeling van het minimumloon* (Den Haag, 1970) 5.

⁵⁰ Idem 12.

⁵¹ SER, *Advies inzake enkele problemen* 15.

⁵² Idem 15-16.

⁵³ Idem 16.

adviesaanvraag niet wordt genoemd wil de Raad de wenselijkheid onderstrepen van een minimumgarantie voor jeugdigen.⁵⁴ De Raad stelde hier een regeling voor waarbij jongeren die onder de leeftijdsgrens voor het minimumloon vielen wel recht zouden hebben op een percentage van dat minimumloon. Hoewel een meerderheid van de raad instemde met dit idee, werd er nog wel de kanttekening bij geplaatst dat een minderheid het hier niet mee eens was. Volgens deze minderheid was dit een vorm van loonpolitiek waar volgens hen geen behoefte aan bestond.⁵⁵ Omdat dit een argument is waar werkgevers vaker naar verwezen, namelijk dat de overheid te veel ingreep in de tot stand koming van het loon, lijkt voor de hand liggend dat deze minderheid bestond uit de werkgeversleden van de Raad. Uiteindelijk werd, naast een verlaging van de leeftijdsgrens van 24 naar 23, in de wet van 1970 opgenomen dat de minister bij Algemene Maatregel van Bestuur de mogelijkheid kreeg om bepaalde percentages van het minimumloon vast te stellen voor jonge werknemers.

De discussie over de jeugdlonen tussen de werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging, in het advies als 'grote minderheden' aangeduid, draaide dus om verschillende punten. De werkgeversvertegenwoordiging greep de aanvraag vooral aan om nog eens de onvrede te uiten over het ingrijpen van de politiek op de vorming van lonen. Ze zat duidelijk niet te wachten op nog meer sturing van de overheid op het gebied van loonontwikkeling. De werknemersvertegenwoordiging wees daarentegen op de bescherming die een wettelijk minimumloon kon bieden en breidde deze liever uit naar een grotere groep werknemers. Uiteindelijk kwamen de kroonleden met een compromis: door de invoering van minimumjeugdlonen werd de bescherming wel toegepast, maar de loonkosten niet zo hoog als in het geval van een verlaging van de leeftijdsgrens van het wettelijke minimumloon.⁵⁶

Tot de invoering van wettelijke minimumjeugdlonen kwam het nadat het kabinet den Uyl in 1973 aantrad. Dit progressieve kabinet had als een van de grootste beleidsdoelen de inkomensverschillen te verkleinen en een einde te maken aan de toenemende werkloosheid. In de regeringsplannen van het kabinet werd weinig aandacht besteed aan de positie van jongeren op de arbeidsmarkt. Wel had de regering grote plannen voor het onderwijs, bijvoorbeeld een nieuw stelsel van de studiefinanciering en een strengere leerplicht.⁵⁷ Per 1 januari 1974 voerde het kabinet de Wet op het Minimumjeugdloon in. In de behandeling van de begroting van 1974 lichtte het kabinet hierover toe dat er gekozen was voor het in stand houden van de leeftijdsgrens voor het minimumloon, maar dat er wel een speciaal jeugdloon zou komen. Dit jeugdloon was

⁵⁴ SER, *Advies inzake enkele problemen* 16.

⁵⁵ *Idem* 17.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *HTK 1972-1973, Regeringsverklaring*, 1570.

gebaseerd op een percentage van het wettelijk minimumloon. In de begrotingsbehandeling werd ook de jeugdwerkloosheid genoemd, die in 1973 lager was dan in 1972. Als een maatregel om de situatie voor jongeren op de arbeidsmarkt te verbeteren verwees het kabinet naar de invoering van de partiële leerplicht in 1974. Een verband met de invoering van het jeugdloon werd niet gelegd.⁵⁸

De invoering van de wettelijke jeugdlonen gebeurde dus geleidelijk. Eerst werd na de invoering van het volwassen wettelijk minimumloon vastgelegd dat de regering de vrijheid kreeg voor jongeren een minimumpercentage te regelen middels een AMVB. Dit werd door het kabinet ten Uyl toch omgezet in een echte wettelijke loongrens door middel van een percentage van het wettelijk minimumloon. Over dit eerste bracht de SER een verdeeld advies uit waarin het tweede, stapsgewijze jeugdlonen, als compromis werd voorgesteld. In de hele discussie is het argument dat een invoering van het jeugdloon de werkgelegenheid voor jongeren positief zal beïnvloeden niet duidelijk terug te vinden. In de discussie over de lonen voor jongeren lijken vooral de algemene zorgen over de ontwikkeling van de invloed van de overheid op de lonen terug te komen. De werkgevers maakten zich druk over het verregaande ingrijpen van de politiek op hun vrijheid om de lonen voor deze groep te bepalen, de vakbonden over het gebrek aan bescherming van werknemers. Deze strijd werd bij de behandeling van meerdere onderwerpen uitgevochten en dit is terug te zien in de discussie rondom het loon voor jongeren.

In 1974 bracht het kabinet een *Interimnota inzake werkgelegenheid* uit. Daaruit bleek dat het aantal werklozen sinds 1970 bijna was verdriedubbeld, van gemiddeld 54.000 naar 140.000.⁵⁹ De ontwikkeling van werkgelegenheid onder jongeren noemde het kabinet in de notitie 'niet hoopgevend'. In vergelijking met de voorgaande jaren was het aandeel jongeren van de totale groep werklozen gestegen.⁶⁰ Als oorzaken van de jeugdwerkloosheid werd vervolgens een tiental ontwikkelingen genoemd, waaronder 'het systeem van jeugdlonen'. Volgens de regering versterkte het systeem de concurrentiepositie van zeer jeugdigen ten koste van oudere jongeren en van volwassenen.⁶¹ Het kabinet besloot vervolgens tot slechts één maatregel die specifiek was gericht op het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Ze verlangde de regeling waardoor het aannemen van werkloze leerlingen en schoolverlaters voor werkgevers werd aangemoedigd.⁶²

In 1975 benadrukte de SER in een advies over de werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland dat in tijden met een werkloosheid van boven de 2% niet langer kon worden

⁵⁸ HTK 1973-1974, Begrotingsbehandeling 1974, SER, *Advies inzake enkele problemen* 7.

⁵⁹ HTK 1974-1975, *Interimnota inzake de bestrijding van de werkloosheid*, 13 110, 3.

⁶⁰ HTK 1974-1975, *Interimnota* 35.

⁶¹ *Idem* 37.

⁶² *Idem* 55.

volstaan met de normale arbeidsvoorzieningsmaatregelen, zoals voorlichting en scholing.⁶³ Gedurende het hele advies door is een waarschuwing leesbaar; meermaals maakt de Raad duidelijk dat zij vreest dat de economie en arbeidsmarkt zich op dat moment zo ontwikkelen dat de werkgelegenheid in de komende jaren nog meer af zal nemen. Een jaar later kwam de SER met een uitbreiding op dit stuk en adviseerde een groot aantal maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid. Ondanks dat er in dat advies speciale aandacht werd besteed aan maatregelen voor groepen die extra kwetsbaar waren in tijden van lage werkgelegenheid was er in het rapport nauwelijks aandacht voor de problematiek onder jongeren. Specifieke maatregelen zoals de regeling rondom het jeugdloon werden niet besproken.⁶⁴

In maart 1977 publiceerde de SER voor het eerst een uitgebreid onderzoek over jeugdwerkloosheid: *Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren*. In het rapport werd uitgebreid aandacht besteed aan de bijzondere positie van werkende en werkzoekende jongeren. Jongeren wisten volgens de Raad weinig over de arbeidsmarkt, over beschikbare banen en over welke banen passen bij hun opleiding of ervaring. Ze constateerde daarom opnieuw een grote behoefte aan voorlichting, advisering en begeleiding bij het maken van de juiste keuze.⁶⁵ Een ander gezamenlijk kenmerk van jongeren op de arbeidsmarkt die hen minder aantrekkelijk maakte voor werkgevers was volgens de Raad hun gebrek aan praktijkervaring en soms een groot gat tussen de opleiding en de beroepspraktijk. Maar, volgens de Raad waren voor sommige werkzaamheden juist jongeren aantrekkelijk. 'De voorkeur voor meer ervaren werknemers kent dus, zelfs bij geringe loonverschillen tussen jongeren en ouderen, grenzen.'⁶⁶

De SER constateerde dat in tijden van een stabiele arbeidsmarkt jongeren, ondanks eerdergenoemde kenmerken, over het algemeen snel na het afronden van hun opleiding werk vonden. Helaas stond daartegenover dat in tijden van hoge werkloosheid de werkloosheid onder jongeren ook erg hoog was.⁶⁷ Naast deze algemene relatie zocht de raad ook naar meer specifieke oorzaken voor de op dat moment grote werkloosheid onder jongeren. Zo zag ze een oorzaak in het onderwijs: de nadruk was daar steeds meer komen te liggen op algemene kennis en minder op beroepskennis, waardoor de discrepantie tussen vraag en aanbod leek te zijn vergroot. Ook wees de Raad op de mogelijkheid dat jongeren van dat moment een andere arbeidsoriëntatie hadden dan eerdere generaties, dat zij meer eisen stelden aan een baan en een bevredigende keuze willen maken in plaats van de eerste de beste baan te accepteren.⁶⁸

⁶³ SER, *Interimadvies over werkloosheidsbestrijding* (Den Haag, 1975) 8.

⁶⁴ Idem 17.

⁶⁵ SER, *Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren* (Den Haag, 1977) 8.

⁶⁶ Idem 9.

⁶⁷ SER, *Rapport over de arbeidsmarktpositie* 12.

⁶⁸ Idem 13.

Ook het jeugdloon werd genoemd als een mogelijke oorzaak, of preciezer: de stijging ervan. Door de invoering en aanpassing van het minimumjeugdloon was volgens de Raad het loon van jongeren meer gestegen dan die van volwassenen. Volgens dit rapport was de invoering en verhoging ervan bedoeld om de productiviteit en het loon meer in overeenstemming te brengen en om de economische zelfstandigheid van jongeren te bespoedigen. Maar de raad constateerde dat het gevolg in de praktijk kon zijn dat jongeren nu minder goedkoop waren dan vroeger. Zeker in combinatie met het mogelijk toenemen van de opleidingskosten kon dit voor een werkgever aanleiding zijn om minder jongeren in dienst te nemen.⁶⁹ Uit het rapport bleek ook dat vooral in de detailhandel en horeca het personeelsbestand was gekrompen vanwege de gestegen loonkosten. Hier vermoedde de SER een relatie met de stijging van het minimumjeugdloon. Al met al concludeerde de Raad echter wel dat niet was vast te stellen in hoeverre de invoering van het minimumjeugdloon als zelfstandige oorzaak voor de werkloosheid van jongeren kon gelden.⁷⁰

Dit is de eerste keer dat de Raad de relatie tussen jeugdwerkloosheid en jeugdloon zo duidelijk besprak. Wat opvalt is dat er wel wordt gesproken over het idee van werkgevers dat er een relatie is tussen het systeem van de jeugdlonen en de werkloosheid onder jongeren, maar dat dit ondanks de vermoedens niet verder wordt onderzocht. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de vakbonden de zorg van de werkgevers niet herkende of wilden herkennen en hier daarom weinig nadruk op wilden leggen in het rapport. Daarnaast werd als reden voor de invoering van de jeugdlonen gewezen naar enerzijds de relatie tussen productiviteit en beloning en anderzijds economische zelfstandigheid. Deze argumenten zijn beiden wel genoemd als reden waarom er iets aan de minimumlonen voor jongeren moesten gebeuren, maar zijn door de SER nooit als redenen gegeven om het jeugdloon in te voeren. Ook is interessant dat de Raad de, in dit geval hoogte van, jeugdlonen besprak als een oorzaak van de hoge jeugdwerkloosheid. Hoewel in internationale vergelijkingen dus een positieve relatie tussen lage jeugdwerkloosheid en jeugdloon wordt gesuggereerd, besprak men hier een mogelijke negatieve relatie.

In 1978 vroeg de minister van Sociale Zaken advies aan de SER over een mogelijke verhoging van het minimumloon. Hij erkende de groeiende werkloosheid en hoopte dat de Raad inzicht kon geven in de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid van een stijging van het minimumloon, en of een dergelijke verhoging daarom wel wenselijk was. De SER besprak in dat kader de gevolgen van een verhoging van het minimumloon voor verschillende groepen op de arbeidsmarkt en raakte zo ook jongeren en het wettelijk

⁶⁹ SER, *Rapport over de arbeidsmarktpositie* 13.

⁷⁰ Idem 33.

minimumjeugdloon. Over de gevolgen van de invoering hiervan voor de werkgelegenheid kon ze echter nog steeds weinig zeggen. De Raad verwees hierbij dit keer ook naar het feit dat er vóór de invoering van deze wettelijke regeling geen algemeen geldende richtlijnen bestonden en dat een goede vergelijking met de tijd voor de invoering dus niet mogelijk was.⁷¹

Uit onderzoek bleek dat het arbeidsvolume van jonge werknemers tussen 1974 en 1976 sterk was gedaald, maar volgens de Raad was dit te verklaren door de invoering van onderwijshervormingen, met name de partiële leerplicht.⁷² Daarnaast was het aandeel van werknemers met een minimumjeugdloon als percentage van het gehele aantal werknemers niet gedaald.⁷³ Al met al kwam de Raad ook hier weer tot de slotsom dat: 'wat betreft het minimumjeugdloon niet kan worden vastgesteld in hoeverre de invoering en ontwikkeling ervan als zelfstandige oorzaak van de jeugdwerkloosheid heeft gegolden.'⁷⁴ In de aanbevelingen van de Raad wees ze er echter wel op dat een extra minimumloonsverhoging de werkgelegenheidskansen van de categorie minimumloon ontvangende jeugdigen in niet onbelangrijke mate zou verslechteren. In het algemeen wees ze een extra minimumloonverhoging dan ook af.⁷⁵ Ook hier werd dus enkel weer in vage termen gesproken over de relatie tussen het jeugdloon en de werkgelegenheid voor jongeren. Een verklaring hiervoor zou weer kunnen liggen in de tegengestelde belangen van de werkgevers- en werknemersgeledingen omtrent loon. Voor werkgevers waren zo laag mogelijke loonlasten aantrekkelijk, terwijl de vakbonden met een hoger loon een betere bescherming en economische positie van werknemers wilden verkrijgen.

In de jaren die volgden nam de algehele werkloosheid, en die onder jongeren, echter alleen maar toe. Was de werkloosheidsgraad van jongeren in 1977 nog 9 procent, in 1980 was deze gestegen tot 12 procent en in 1983 bereikte ze het dieptepunt van 20.9 procent (zie ook figuur 1).⁷⁶ Ondertussen was een nieuw kabinet aangetreden dat de loonpolitiek van het kabinet- de Uyl voortzette. Deze was er vooral op gericht om meer regie te krijgen over de loonproblematiek, wat ook gedeeltelijk lukte. Na vele acties aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig waren de lonen gestegen. Het gevolg hiervan was dat veel industrie naar het buitenland verplaatste en daarmee de werkgelegenheid afnam. Daar kwam een oliecrisis bij, die wereldwijd en ook in Nederland grote economische problemen veroorzaakte.⁷⁷ In 1978 kwam het kabinet met een

⁷¹ SER, *Advies inzake onder andere een aanzienlijke verhoging van het wettelijk minimumloon* (Den Haag, 1978) 13

⁷² Ibidem.

⁷³ SER, *Advies inzake een aanzienlijke verhoging van het wml* 16.

⁷⁴ Idem 14.

⁷⁵ Idem 18.

⁷⁶ US. Bureau of Labor Statistics, *Adjusted Unemployment Rate for Youth in Netherlands*, uit: FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/NLDURYNA>, 30-05-2016.

⁷⁷ Van der Velden, *Werknemers in actie* 146.

bezuinigingsplan voor het economisch en financieel beleid op de lange termijn, wat door de polder flink werd afgekraakt. Uiteindelijk zou een groot deel van de plannen niet worden uitgevoerd.⁷⁸

Door de combinatie van de oplopende werkloosheid en verslechterende economische situatie werd begin jaren tachtig duidelijk dat er echt iets moest veranderen. Eerdere plannen om te bezuinigen en om het arbeidsmarktbeleid echt rigoureuus te wijzigen liepen echter telkens vast op de onderhandeltafel. In 1982 trad een nieuwe regering aan, een coalitie van de VVD en het CDA onder leiding van minister-president Lubbers. In de formatie werd al gesproken over loonmaatregelen, en gecombineerd met een enorme werkloosheidsgraad bracht dit bij zowel de werkgevers- als werknemersvertegenwoordiging de druk met zich mee die nodig was om een akkoord af te dwingen over punten waar ze eerder recht tegenover elkaar stonden. In november 1982 presenteerden zij de *Centrale aanbevelingen omtrent aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, later vooral bekend als *Het Akkoord van Wassenaar*.⁷⁹

Met deze afspraken gingen de vakbonden akkoord met een matiging van de lonen, in ruil voor arbeidstijdverkorting. Deze combinatie zou potentieel werkgelegenheid opleveren. Aan de ene kant zou door een daling van de loonkosten personeel aannemen voor werkgevers weer aantrekkelijk worden. Aan de andere kant betekende de arbeidstijdverkorting dat het beschikbare werk over meer mensen kon worden verdeeld. Ook deed het kabinet de belofte om niet meer in te grijpen bij loononderhandelingen: dit bleef de verantwoordelijkheid van de vakbonden en werkgeversorganisaties.⁸⁰ Tegelijkertijd met het *Akkoord van Wassenaar* kwam het *Advies wetgeving inkomensvorming* van de SER tot stand. Ook hier werd geadviseerd over de verschillende verantwoordelijkheden van de overheid versus het georganiseerd bedrijfsleven.⁸¹

In 1982 bracht de SER voor de derde keer in een paar jaar een uitgebreide analyse van de arbeidsmarkt uit. Anders dan in vorige rapporten werd er ook in de beleidsaanbevelingen veel aandacht besteedt aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Helemaal in lijn met het *Akkoord van Wassenaar* was het belangrijkste middel dat de Raad aanbeval om de werkloosheid en vooral die onder jongeren terug te dringen de verdere ontwikkeling van de deeltijdarbeid.⁸² Ook vond de Raad dat er maatregelen moesten worden getroffen om de relatie tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren.⁸³ In dit rapport werden de jeugdlonen als middel om de jeugdwerkloosheid te bestrijden niet

⁷⁸ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 345.

⁷⁹ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 393.

⁸⁰ Idem 393; Uwe, Becker, *The small corporatist political economies as European socio-economic model* in 'The changing political economies of small West European countries' ed. Becker, Uwe (Amsterdam, 2011) 173 – 198, 129.

⁸¹ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 405.

⁸² SER, *Arbeidsmarktverkenning 1982* (Den Haag, 1982) 75.

⁸³ Idem 80.

genoemd, maar een jaar later vond om die reden wel degelijk een aanpassing van de minimumjeugdloonregeling plaats. In 1980 was het percentage van het wettelijk minimumloon dat je op een bepaalde leeftijd onder de 23 kreeg al licht naar beneden aangepast. Maar in 1983 vond een grote aanpassing plaats, waardoor de jeugdlonen in totaal 22 procent afnamen ten opzichte van 1974. Waar je als werkgever in 1974 een 22-jarige nog 92 ½ procent van het wettelijk minimumjeugdloon moest betalen, was dat vanaf 1983 nog maar 85% (zie ook figuur 2). Volgens de minister was de wijziging nodig gezien de uiterst zorgwekkende ontwikkeling van de werkloosheid, in het bijzonder van de jongeren.⁸⁴

Historische ontwikkeling: Staffel van het wettelijk minimumjeugdloon sinds 1974

Leeftijd	1974	1980	1983 (nu geldend)
23 jaar	100	100	100
22 jaar	92½	90	85
21 jaar	85	80	72½
20 jaar	77½	70	61½
19 jaar	70	60	52½
18 jaar	62½	52½	45½
17 jaar	55	45	39½
16 jaar	47½	40	34½
15 jaar	40	35	30

Figuur 2, Bron: SER, Verkenning Wettelijk Minimumjeugdloon (Den Haag, 2016) 10.

De Stichting van de Arbeid, een ander overlegorgaan tussen de vakbonden en werkgeversorganisaties, werd om advies gevraagd over deze maatregel maar kwam niet tot eenduidige aanbevelingen. Over de invloed van de invoering van de wettelijke minimumjeugdlonen in 1974 op de werkgelegenheid vond de Stichting het moeilijk om uitspraken te doen. Ze verwees naar eerdergenoemde rapporten van de SER. Daarin werd meermaals aangegeven dat niet kon worden vastgesteld in hoeverre de invoering van de wettelijke minimumjeugdloonregeling als zelfstandige oorzaak van de groei van de jeugdwerkloosheid kon worden aangemerkt.⁸⁵ Bij een relatieve verlaging van de wettelijke jeugdlonen ten opzichte van het volwassen minimumloon verwachtte de Stichting wel een verbetering van de arbeidsmarktpositie van jongeren, zeker op de korte termijn. Ze wees er echter op dat deze verbetering wel ten koste zou gaan van andere categorieën werknemers, bijvoorbeeld oudere jongeren en laaggeschoolde volwassenen. Daarnaast

⁸⁴ HTK 1982-1983, Besluit minimumloonregeling.

⁸⁵ Stichting van de Arbeid, *Advies inzake een voorgestelde wijziging van de staffeling in de minimumjeugdloonregeling* (1983) 11.

verwachtte ze dat de lagere loonkosten voor financiële ruimte zou zorgen bij werkgevers, maar vond het moeilijk in te schatten of dit ook meer werkplekken op zou leveren.⁸⁶

Uiteindelijk blijkt uit het standpunt van de Stichting dat de vertegenwoordiging van de werknemers en van de werkgevers het weer niet eens konden worden. In dit rapport zijn de afwegingen van de werkgevers en vakbonden uitgesplitst en krijgen we daardoor meer inzicht in de achterliggende belangen en zorgen. Het werkgeversdeel stemde graag in met het voorstel van de minister omdat ze vond dat de bedragen van het wettelijke minimumjeugdloon veel te hoog lagen, waardoor vaak nog de voorkeur werd gegeven aan een oudere werknemer. Ze vond echter wel dat de staffels, die nu doorliepen vanaf 15 jaar, maar vanaf 18 jaar zouden moeten gelden. Jongeren onder de 18 hadden volgens de werkgeversvertegenwoordiging veel minder een behoefte aan een wettelijke regeling omdat ze vaak nog bij hun ouders woonden en dus lagere kosten voor levensonderhoud hadden.⁸⁷ Dit laatste argument is vanuit de werkgevers opvallend. Eerder wezen zij er op dat de jeugdlonen waren bedoeld om de relatie tussen de verrichte arbeid en het loon dichter bij elkaar te brengen, en niet om werknemers te beschermen tegen bijvoorbeeld economische onzelfstandigheid. Door in relatie met het jeugdloon te wijzen op de lagere kosten aan levensonderhoud voor thuiswonende jongeren wijken ze dus af van hun eerdere standpunt.

De vakbonden namen een heel ander standpunt in. Ze betreurden het ten zeerste dat het kabinet de jeugdlonen zo wilden verlagen en herinnerde de regering eraan dat de wettelijke jeugdloonregeling in 1974 was ingevoerd als tegenprestatie van het werk dat jongeren onder de 23 verrichten. Een verlaging, zonder dat was gebleken dat de verrichte arbeid van jongeren was teruggelopen, holde volgens de werknemersvertegenwoordiging de doelstelling van de wet uit.⁸⁸ Ze maakte zich ook zorgen over de werkloosheidssituatie van jongeren, maar achtte het onwaarschijnlijk dat daar een verband was met de hoogte van de minimumjeugdlonen. Als onderbouwing verwees de werknemersvertegenwoordiging naar cijfers van Eurostat waaruit bleek dat het aandeel van de jeugdwerkloosheid in 1983 in de totale werkloosheid in Nederland ongeveer lag op het niveau van het gemiddelde in de Europese Gemeenschap.⁸⁹

Daarnaast vreesde de vakbonden dat het gewenste effect, meer werkplekken voor jongeren, maar in beperkte mate zou optreden. Ze maakte zich ook zorgen over verdringing, niet alleen van andere kwetsbare groepen maar ook van het midden- en kleinbedrijf. Deze waren minder makkelijk in staat werknemers op een bepaalde leeftijd te

⁸⁶ STAR, *Advies inzake de staffeling in de minimumjeugdloonregeling* 12-13

⁸⁷ Idem 16-17.

⁸⁸ Idem 18.

⁸⁹ Ibidem.

ontslaan en er goedkopere voor in dienst te nemen.⁹⁰ Daarbij maakten ze zich ernstig zorgen over de gevolgen voor meerdere generaties jongeren, die bij deze wijziging en de ermee samenhangende wijziging van de sociale uitkering, nauwelijks meer een zelfstandig bestaan op zouden kunnen bouwen en er zo niet in zouden slagen een volwaardige plaats in het maatschappelijk bestel te verwerven. Daarom deed ze een dringende oproep aan het kabinet het voorgenomen beleid te herzien.⁹¹ De vakbonden en werkgevers herhaalden dus grotendeels hun eerdere argumenten. De minister legde deze oproep van de vakbonden naast zich neer en wijzigde de staffels zoals voorgenomen.

Vanaf de invoering van het wettelijk minimumloon eind jaren zestig en het wettelijk minimumjeugdloon begin jaren zeventig nam de werkloosheid, zowel algemeen als die onder jongeren, alleen maar toe. In de vele rapporten en notities die over deze problematiek werden geschreven door zowel de regering als de Sociaal Economische Raad werd echter niet duidelijk wat de relatie tussen beide was. Ondanks dat dit meermaals werd geconstateerd werd niet besloten dit eens echt nader te onderzoeken. Ook werden telkens andere beleidswijzigingen voorgesteld om de jeugdwerkloosheid terug te dringen, zoals betere voorlichting en een versterking van de relatie tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Pas op het dieptepunt van de werkloosheid, in 1983, wijzigde de minister iets aan de jeugdlonen met als belangrijkste reden de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Deze verlaging van de lonen voor jongeren riep echter grote weerstand op bij de vakbonden, die het zagen als een bedreiging voor de economische zelfstandigheid van een toch al kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Ook blijkt uit de momenten dat het jeugdloon werd besproken dat de verschillende belangengroepen telkens verschillende redenen kozen waarom deze maatregel wel of niet goed zou zijn voor de werkgelegenheid. De vakbeweging koppelde de invoering ervan los van de werkgelegenheid en verwees naar economische zelfstandigheid als voornaamste reden waarom de jeugdlonen ooit waren bedacht. De werkgevers verwezen echter naar het jeugdloon als een maatregel om jongeren goedkoper en daarmee aantrekkelijker als personeel te maken. De regering koos telkens de argumentatie die het beste paste bij hun eigen plan, en omdat de adviezen van de polder telkens verdeeld waren had ze daar ook de mogelijkheid toe.

⁹⁰ STAR, *Advies inzake de staffeling in de minimumjeugdloonregeling 19-20*.

⁹¹ *Idem* 21.

4. Van Akkoord van Wassenaar naar Voorjaarsakkoord, 1983-nu

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig nam de werkloosheid geleidelijk aan af. De economie en de arbeidsmarkt herstelden zich, maar het is moeilijk om vast te stellen in hoeverre dit ook werd veroorzaakt door de eerdere hervormingen. Deze hervormingen worden gezien als deel van een algemene beweging van nadruk op welvaart en inkomen naar een nadruk op werk: van welvaart naar werkvaart. De prikkels om te gaan werken werden versterkt en activerende maatregelen voor uitkeringsgerechtigden werden geïntensiveerd.⁹² Dat was ook wel nodig, want in de jaren tachtig ontving gemiddeld meer dan 10% van de beroepsbevolking een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dat bracht voor de overheid natuurlijk enorme kosten met zich mee. Tussen 1970 en 1985 was het aantal uitkeringsgerechtigden verdubbeld van 1.6 miljoen naar 3.2 miljoen.⁹³

Hoewel in dit proces telkens aan de sociale partners in de polder om advies werd gevraagd veranderde na het *Akkoord van Wassenaar* ook de rol van de centrale overlegorganen. Dit kwam deels door de kabinetten Lubbers die zich vanwege de crisis van de economie en de arbeidsmarkt gesterkt voelden om vaker adviezen naast zich neer te leggen en een eigen bezuinigingskoers te varen.⁹⁴ Daarnaast waren SER-adviezen nog steeds vaak verdeeld, zeker over kwesties rondom lonen. Dit gaf de regering de kans om ofwel selectief te shoppen in de verschillende aanbevelingen, ofwel de adviezen juist vanwege die verdeeldheid naast zich neer te leggen. Aan het begin van de jaren negentig werd zelfs een voorstel gedaan om de adviesplicht van de SER uit het wetgevingsproces te halen. In 1995 haalde dit voorstel een meerderheid in de Tweede Kamer en verdween de wettelijke plicht van de regering om de SER om advies te vragen.⁹⁵

Toch geven de adviezen en rapporten van de SER uit die periode ons nog steeds een goed beeld van de discussies rondom jeugdwerkloosheid in die periode. De vertegenwoordiging van de werkgevers en werknemers die dagelijks met de situatie te maken hadden bleven gezamenlijk op zoek naar een oplossing om de productiviteit te vergroten en daarmee de arbeidsmarkt en de economie te stabiliseren. Een grote botsing met het kabinetsbeleid kwam echter al een jaar na het sluiten van het *Akkoord van Wassenaar*. In het kader van het bezuinigingsbeleid besloot het kabinet Lubbers per 1 juni 1983 het minimumloon en de uitkeringen te bevriezen, en per 1 januari 1984 met 3% te verlagen. Het minimumloon zou op het niveau van 1984 bevroren blijven tot 1989. Inmiddels is becijferd dat door deze bevroering het brutominimumloon tussen 1980 en 1989 een achterstand van 15% opliep.⁹⁶

⁹² Becker, 'The changing political economies' 142.

⁹³ Idem 141.

⁹⁴ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 546.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Idem 449.

Vanwege de bevroering van de lonen en de veranderde economische situatie bracht de SER een advies uit over de minimumloonregeling en de relatie hiervan tot de werkgelegenheid.⁹⁷ De Raad kwam er echter opnieuw met elkaar niet uit en kwam uiteindelijk tot een verdeeld advies. Het grootste verschil in mening tussen de werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging zat in het doel van het minimumloon. De werkgevers waren het erover eens dat het minimumloon in de tweede helft van de jaren zestig steeds meer een prestatiekenarakter in plaats van een behoeftefunctie had gekregen. Hiermee bedoelden ze dat het loon gebaseerd moest op de verrichte arbeid, en niet moest worden gebruikt als een manier om werknemers bescherming of economische zelfstandigheid te bieden. De werknemers, gesteund door enkele kroonleden, erkenden wel dat het minimumloon een prestatiekenarakter had, maar vond ook dat aan het hele stelsel een sociaal uitgangspunt ten grondslag lag: iedereen die ervan afhankelijk was moest een aanvaardbaar bestaan kunnen leiden.⁹⁸

In het advies werd ook de regeling van de minimumjeugdlonen besproken en gekoppeld aan de werkloosheid onder jongeren. Er werden onderzoeken uit verschillende landen besproken over de relatie tussen een verhoging of verlaging van de minimumlonen op de werkgelegenheid. Wat betreft jeugdlonen constateerde de SER dat er weinig onderzoeken waren over de Nederlandse situatie, maar wees wel op een onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken waaruit bleek dat er een positieve correlatie was tussen de relatieve loonvoetstijging van jeugdigen en de werkloosheid onder jongeren. Uit hetzelfde onderzoek bleek echter dat de algemene werkgelegenheidsontwikkeling veel sterker van invloed was op de werkloosheid onder jongeren. Ook bleek uit het onderzoek dat het onderscheid tussen jongeren van onder de 24 en ouderen niet aansloot bij het onderscheid dat werkgevers in de praktijk maakten. En sterke stijging van de werkgelegenheid voor jongeren, tot ongeveer het niveau van 25-39-jarigen, zou volgens een tentatieve berekening pas plaatsvinden als het minimumjeugdloon ongeveer gehalveerd zou worden.⁹⁹

De algemene minimumloonregeling van Nederland kwam uit de vergelijkingen met verschillende andere landen als de een na hoogste uit het onderzoek. Wel werd daar de kanttekening bij geplaatst dat het Nederlandse minimumloon zich van al de andere onderscheidde door de hoge leeftijd waar vanaf het ingaat. Dat de minimumjeugdloonregeling in Nederland doorliep tot de 23-jarige leeftijd was een uitzondering. De jeugdlonen lagen in 1982, dus nog voor de laatste verlaging, al met name in de lage leeftijdscategorieën lager dan de buitenlandse minimumlonen.¹⁰⁰ Na de

⁹⁷ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 451; SER, *Advies inzake een aantal aspecten van de wettelijke minimumloonregeling* (Den Haag, 1985) 77-80.

⁹⁸ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit* 452.

⁹⁹ SER, *Advies inzake een aantal aspecten* 28.

¹⁰⁰ Idem 38.

vergelijkingen kwam de raad met een aantal opties die minimumloon dienstbaar zouden kunnen maken aan de werkgelegenheidsontwikkeling. Daar werd meteen de kanttekening bij geplaatst dat voor geen enkele van de voorstellen een meerderheid van de Raad te vinden was. Deze voorstellen liepen van een eenmalige verlaging van het minimumloon tot het volledig afschaffen van het wettelijk minimumloon. In de helft van de acht opties werd een koppeling met het minimumjeugdloon gemaakt. Een deel van de voorstellen ging over het terugbrengen van het bedrag van het minimumloon naar het bedrag dat een 21- of 22-jarige nu kreeg, al dan niet door een verlaging van de leeftijdsgrens. Andere voorstellen waren de verhoging van de minimumloonleeftijd naar bijvoorbeeld 27 en de afschaffing van het minimumloon onder de 18. Al deze opties zouden een daling van de loonkosten voor werkgevers betekenen en daarmee mogelijk werkgelegenheid opleveren.¹⁰¹

In de daaropvolgende jaren bracht de SER meerdere adviezen uit over het inkomen. Er werd hierin echter geen aandacht besteed aan de inkomenspositie van jongeren die het minimumjeugdloon verdienden.¹⁰² In 1987 greep het kabinet de adviezen van de SER uit 1985 en 1986 over het minimumloon en de minimumuitkeringen aan om een aantal wetswijzigingen voor te stellen. Een van deze voorstellen was een regeling om de jeugdlonen voor 15-17-jarigen af te schaffen. Hiervoor verwees de Minister van Sociale Zaken naar het hierboven genoemde advies van de SER uit 1985, waarin dit als een van de opties werd gegeven om via het minimumloon de werkgelegenheid te beïnvloeden. Het kabinet erkende wel dat maar een deel van de raad ervan overtuigd was dat dit de toetreding van jongeren in deze leeftijdscategorieën tot de arbeidsmarkt zou bevorderen.

¹⁰³

De Stichting van de Arbeid reageerde in 1987 op het voorstel met opnieuw een verdeeld advies. De werkgeversvertegenwoordiging constateerde dat het voornemen van het kabinet inderdaad in overeenstemming was met hun eerdere voorstellen in adviezen. Volgens hen was een afschaffing van het jeugdloon onder de 18 volledig aanvaardbaar vanuit arbeidsmarktoverwegingen. De vertegenwoordigers van de werknemers wezen het voorstel echter af. Volgens de vakbonden zou het leiden tot een onaanvaardbare daling van het inkomen van deze groep jonge werknemers. Daarnaast zou het een verstorende werking hebben op de arbeidsmarkt, door verdringing zouden andere kwetsbare groepen, bijvoorbeeld jongeren tussen de 18 en 23, de dupe worden.¹⁰⁴ Ook vanuit het parlement kwam er veel kritiek. Uiteindelijk besloot de regering in de loop van de algemene politieke

¹⁰¹ SER, *Advies inzake een aantal aspecten* 40-41.

¹⁰² SER, *Advies sociale uitkeringen op minimumniveau* (Den Haag, 1986); SER, *Advies bijzondere verhoging minimumloon en vakantiebijslag* (Den Haag, 1986).

¹⁰³ SER, *Advies inzake de aanpassingssystematiek van minimumloon en sociale uitkeringen* (Den Haag, 1988), Bijlage II 70.

¹⁰⁴ SER, *Advies maatregelen minimumloon en sociale uitkeringen in 1988* (Den Haag, 1987) 6.

en financiële beschouwingen over de begroting van 1988 om af te zien van het voorstel om het minimumjeugdloon voor jongeren onder de 18 volledig af te schaffen.¹⁰⁵ We zien hier dus weer dat het jeugdloon werd aangegrepen voor een herhaling van belangrijke standpunten rondom loonpolitiek van beide partijen. Een daling leidde volgens de vakbonden tot minder economische zelfstandigheid en problemen op de arbeidsmarkt, maar volgens de werkgevers juist tot lagere loonkosten en dus meer aantrekkelijkheid van jongeren als arbeidskrachten. De regering kon door dit verdeelde advies hun uiteindelijke besluit baseren op de stemming in het parlement.

Met de overgang van de jaren tachtig naar de jaren negentig ging het gestaag beter met de werkgelegenheid. Het aandeel van werkloze jongeren binnen de totale werkloosheid nam af van 41 procent begin jaren tachtig tot bijna 32 procent in 1988. Toch stelde de Raad in een advies over het arbeidsmarktbeleid voor het begin van de jaren 90 dat, ondanks de gunstige ontwikkeling van de algemene jeugdwerkloosheid, de situatie voor bepaalde categorieën jongeren niet bepaald rooskleurig was. Vooral laagopgeleiden jongeren, schoolverlaters uit het speciaal onderwijs en allochtone jongeren profiteerden nog niet van de groei van de werkgelegenheid.¹⁰⁶ In het advies werd niets gezegd over jeugdlonen. Dit is opvallend omdat eerder dat jaar het jeugdloon was aangepast.

In het advies over minimumloonwetgeving een jaar later werd het jeugdloon echter wel besproken. De Raad constateerde dat door de wijziging in de staffels in 1983 de afstand tussen het minimumloon voor volwassenen en de minimumjeugdlonen was toegenomen.¹⁰⁷ Er had voor het eerst ook een onderzoek plaatsgevonden naar de effecten van het jeugdloon. Dit onderzoek geen specifiek over het effect van de verlaging van de jeugdlonen in 1983. De onderzoekers stelden dat door de verlaging van de jeugdlonen 11.000 arbeidsjaren voor jongeren waren gecreëerd, maar dat er ook een verlies van 1000 arbeidsjaren bij ouderen plaats had gevonden.¹⁰⁸ Wel werd daar meteen de kanttekening bij geplaatst dat zowel het absolute als het relatieve niveau van de jeugdlonen in ons land in vergelijking met andere landen heel laag was.¹⁰⁹ Het lijkt alsof hiermee bewust werd geprobeerd een gebalanceerd rapport te presenteren, waarbij de feitelijke uitkomsten van het onderzoek meteen in een internationaal perspectief werden geplaatst om de harde uitkomst te verzachten. Dit kan wijzen op een poging van de vakbonden om de cijfers in een context te plaatsen om hun eigen standpunt te onderstrepen.

In het uiteindelijk verdeelde advies over een mogelijke verhoging van het minimumloon is het standpunt dat vakbond FNV inbracht over het minimumjeugdloon in

¹⁰⁵ SER, *Advies maatregelen minimumloon* 7.

¹⁰⁶ SER, *Advies voorontwerp van Wet inkomensvoorziening werkloze schoolverlaters* (Den Haag, 1990) 7.

¹⁰⁷ SER, *Advies inzake de wenselijkheid van een bijzondere verhoging van het wettelijke minimumloon* (Den Haag, 1990) 8.

¹⁰⁸ *Idem* 12-13.

¹⁰⁹ *Idem* 14.

dit kader opvallend. De vakbond wilde het advies aangrijpen om te pleiten voor een herziening van de minimumjeugdloonsystematiek. Hiervoor verwees ze inderdaad naar de constatering eerder in het rapport dat de Nederlandse jeugdlonen laag waren vergeleken met de minimumlonen voor jongeren in het buitenland. Daarnaast beargumenteerde ze dat er vragen gesteld konden worden bij de verhouding tussen de jeugdlonen en het volwassen minimumloon. De vakbond bekeek dit niet alleen vanuit de loonkostenontwikkeling, waar dit punt wel vaker door de SER was aangestipt, maar ook uit het oogpunt van de inkomenspositie van jongeren.¹¹⁰ FNV kreeg echter noch de andere vakbonden, noch de werkgeversleden en kroonleden mee in hun pleidooi. Deze groep achtte een herbezinning op de minimumjeugdloonsystematiek in het kader van het advies niet aan de orde.¹¹¹

Een jaar later adviseerde de SER de minister van Sociale Zaken over het arbeidsmarktbeleid voor de jaren negentig. De Raad benadrukte wat betreft de jeugdwerkloosheid dat er genoeg instrumenten aanwezig waren om het probleem aan te pakken en dat daar vooral beter gebruik van gemaakt moest worden. Ze wezen bijvoorbeeld naar de loonkostensubsidieregelingen, de jeugdwerkgarantieregeling en de banenpools.¹¹² Uit de data van de SER bleek ook dat de werkloosheid onder jongeren de voorgaande jaren sterk was afgenomen. Dat kwam volgens de Raad door de opgaande economische cultuur en door een relatief sterke daling van het arbeidsaanbod.¹¹³ In het advies wordt niet gesproken over een aanpassing van de jeugdlonen. Ook in de jaren daarna werd de minimumjeugdloonsystematiek niet meer in de Raad besproken. In een advies in 1995 over dispensatie van het minimumloon werd nog eens genoemd dat de invoering van de jeugdlonen in 1974 had plaatsgevonden vanuit de overweging dat op jonge leeftijd nog geen volwaardige arbeidsprestatie kon worden verwacht en dat het daarmee een voorbeeld was van de nadruk op het prestatieaspect. Dit was echter een argument van werkgeversleden om iets over de algemene wettelijke minimumloonregeling te zeggen.¹¹⁴ We zien hier dus weer dat het jeugdloon wordt gebruikt om een ander argument van dit keer de werkgeversgeleding kracht bij te zetten.

In de loop van de jaren negentig trok de economie zowel internationaal als in Nederland aan. Het belangrijkste doel van de kabinetten in die perioden was het scheppen van werkgelegenheid. Of het aan de inspanningen van de regering lag of aan de verbeterde situatie, de werkloosheid nam ook onder jongeren aanzienlijk af.¹¹⁵ De lage werkloosheid was in 1997 voor twee leden van de Tweede Kamer aanleiding om iets aan de

¹¹⁰ SER, *Advies inzake de verhoging van het wettelijke minimumloon* 33.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² SER, *Advies arbeidsmarktbeleid voor de jaren negentig* (Den Haag, 1991) 34.

¹¹³ Idem 71.

¹¹⁴ SER, *Advies inzake dispensatie minimumloon* (Den Haag, 1995) 22.

¹¹⁵ Friso Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam, 2009) 295.

minimumjeugdloonsystematiek te willen veranderen. Bij de behandeling van de begroting van 1998 dienden de heer Van Zijl van de PvdA en Bakker van D66 een motie in. Daarin verzochten ze de regering om te onderzoeken wat de consequenties zouden zijn van een verlaging van de minimumloongerechtigde leeftijd van 23 naar 21 jaar. Deze verlaging leek hen wenselijk, omdat ze recht zou doen aan de volwassen manier waarop jongeren vanaf hun 21^e op heel veel andere terreinen worden behandeld, het jeugdloon in vergelijking met andere landen in Nederland heel laag was, en omdat de jeugdwerkloosheid afgelopen jaren sterk was afgenomen. Bij dit laatste punt merkten van Zijl en Bakker wel op dat volgens hen deze afname mede dankzij het minimumjeugdloon had plaatsgevonden.¹¹⁶

Het kabinet berekende in reactie op de motie op basis van gegevens uit 1994 dat een uitvoering van het plan zou leiden tot een verhoging van de lonen voor minstens 27 procent van alle werkzame jongeren. Omdat de loonkosten voor een grote groep werkgevers op die manier aanzienlijk zouden stijgen zou dit volgens de regering een fors negatief effect hebben op de werkgelegenheid van jongeren. Vooral werkgevers die veel jongeren in dienst hebben zouden ervoor kiezen om hen te vervangen door oudere werknemers of om minder personeel aan te nemen. Dit zou vooral in de sectoren horeca, de detailhandel en de zakelijke dienstverlening, waar veel jongeren werken die rond het minimumloon verdienen, hard raken.¹¹⁷ Het kabinet concludeerde dan ook dat de wijziging zoals voorgesteld door de heer van Zijl en Bakker door loonkostenstijging een verlies aan werkgelegenheid zou opleveren en achtte deze daarom niet wenselijk.¹¹⁸ De SER werd bij de behandeling van de motie niet ingeschakeld om advies en komt er in andere rapporten en adviezen ook niet op terug. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de werkgevers en vakbonden zich realiseerden dat ze nog steeds tegenover elkaar stonden over het onderwerp. Daarnaast was de arbeidsmarkt op dat moment in een rustig vaarwater waardoor de polder misschien bang was dat een discussie over ingrijpen in de lonen, op welke manier dan ook, op dat moment tot onnodige onrust zou leiden.

De laatste vijftien jaar is jeugdwerkloosheid als op zichzelf staand probleem niet meer door de Raad besproken, maar is er wel in verschillende rapporten aandacht besteed aan de werkloosheid van specifieke groepen jongeren. Vooral over allochtone jeugdwerkloosheid is in meerdere onderzoeken en adviezen geschreven.¹¹⁹ In deze rapporten is echter geen aandacht besteed aan de rol van de minimumjeugdlonen. Waar FNV de laatste was die binnen de SER had gepleit voor een wijziging van het

¹¹⁶ HTK 1997-1998 25 600 XV, Motie van Zijl en Bakker nr. 15

¹¹⁷ SER, *Advies bijzondere aanpassing minimumloon* (Den Haag, 1999) 44.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Zie o.a. SER, *Niet de afkomst maar de toekomst: naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren* (Den Haag, 2007); SER, *Actieplan leven lang leren* (Den Haag, 2005); SER, *Advies discriminatie werkt niet!* (Den Haag, 2014).

minimumjeugdloonstelsel was ze ook degene die het thema op bijzondere wijze in 2015 weer in de SER op de agenda plaatste. FNV-jongerenactiegroep Young & United overviel in mei 2015 een Raadsvergadering door met een groep van zestig jongeren binnen te stormen. Verschillende jongeren richtten het woord tot de raadsleden om te vertellen over hun persoonlijke situatie: het jeugdloon was te weinig om economisch zelfstandig te kunnen zijn. Ook boden de jongeren een werkgeversvoorzitter Hans de Boer een pampers aan, omdat grote bedrijven volgens de actiegroep door het jeugdloon worden gesubsidieerd.¹²⁰

Het was niet de enige actie van de jonge activisten. Door op verschillende ludieke manieren aandacht te vragen voor de gevolgen van de jeugdlonen voor de economische situatie van jongeren sloten steeds meer mensen zich bij de acties aan. In de zomer van 2015 bood Young & United de minister van Sociale Zaken 130.000 handtekeningen tegen het jeugdloon aan. Enkele maanden later diende D66 kamerlid van Weyenberg samen met Kamerleden van GroenLinks, de PvdA en de SP een motie in waarin ze de regering verzocht om op korte termijn het minimumjeugdloon substantieel te verhogen.¹²¹ Ook werd in meerdere gemeenten een motie aangenomen om de gemeente 'jeugdloonvrij' te maken en als gemeente zelf geen jeugdloon meer te betalen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat gemeenten in de praktijk vaak nauwelijks jongeren onder de 23 in dienst hadden.¹²²

Ook de SER begon een traject en stelde een ad hoc commissie 'Verkenning Minimumjeugdloon' in. Als aanleiding hiervoor wordt echter nergens gesproken over de actie van de jongeren tijdens de SER-raadsvergadering, maar enkel over de motie van de heer van Weyenberg en een wens van de raadsleden om zich een beter beeld te vormen van verschillende vraagstukken rondom het wettelijk minimumjeugdloon.¹²³ Uiteindelijk bleek de minister echter sneller tot een besluit te komen dan de SER. Op 21 april 2016 maakte minister Asscher bekend als onderdeel van het *Voorjaarsakkoord* met werkgevers en werknemers de leeftijdsgrens voor het volwassen minimumloon in stappen te verlagen naar 21. Dit levert niet alleen voor jongeren tussen de 21 en 23 een flinke loonstijging op, maar door een aanpassing van de staffels ook voor jongeren onder de 21.¹²⁴ De SER besloot vervolgens toch ook hun verkenning uit te brengen en publiceerde deze een maand later, een jaar na de actie van Young & United bij de Raadsvergadering.

In de verkenning wordt veel aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor de verhoging of afschaffing van het Wettelijk Minimum Jeugdloon(WMJL) voor de werkgelegenheid. Het is een van de drie punten die de Raad heeft onderzocht, naast de

¹²⁰ *Youngandunited.nl*, (20 mei 2015) <https://www.youngandunited.nl/jongeren-zetten-ser-vergadering-op-zn-kop/>, gezien op 30 mei 2016.

¹²¹ *HTK*, 2014-2015, 29544 nr. 647 Motie van Weyenberg.

¹²² Dorine van Kesteren, 'Gelijk loon voor gelijk werk?' *SER-magazine* 55 (2015)12, 17-19, 18.

¹²³ SER, *Verkenning WMJL* (Den Haag, 2016) 3.

¹²⁴ *Idem* 6.

juridische aspecten en de combinatie van WMJL en economische zelfstandigheid. Ook is er eindelijk een onderzoek in opgenomen naar de relatie tussen het jeugdloon en de werkgelegenheid. Het Centraal Planbureau (CPB) onderzocht mogelijke gevolgen van de verlaging of afschaffing van het jeugdloon. Toch blijft de Raad voorzichtig om harde uitspraken te doen over de gevolgen. 'Een causaal verband tussen de omvang van de jeugdwerkloosheid en de toepassing van het WMJL tot 23 jaar is niet empirisch bewezen maar een relatie ligt volgens het CPB wel voor de hand.'¹²⁵ De Raad wijst er wel op dat in verhouding tot andere landen de jeugdwerkloosheid hier laag is, maar ook dat het moeilijk is om aan te tonen of dit het gevolg is van de lage jeugdlonen. Ze voorspelt dat verschillende werkgevers verschillende conclusies zullen trekken uit een mogelijke verhoging van de jeugdlonen, maar wil er geen harde voorspelling over doen.¹²⁶

In de uiteindelijke 'constatering' beschrijft de SER dat het huidige stelsel waarschijnlijk heeft bijgedragen aan gunstige effecten voor de werkgelegenheid en onderwijsdeelname voor jongeren. Bij een aanpassing van het WMJL moet dan ook goed worden geëvalueerd wat de effecten hiervan zijn, voor werkgevers, maatschappij en vooral jongeren zelf. Maar, de SER constateert ook dat een aanpassing van het WMJL wel degelijk wenselijk is omdat het huidig stelsel ertoe leidt dat bepaalde groepen jongvolwassenen geen economische zelfstandigheid kunnen realiseren. Dit geldt volgens de Raad vooral voor 21- en 22-jarigen voor wie geen onderhoudsplicht van de ouders geldt, en voor hen die hun studie minstens op startkwalificatieniveau hebben afgerond. Ook zijn er volgens de SER juridische argumenten op grond waarvan het stelsel tegen het licht gehouden moet worden.¹²⁷

Ook in deze periode is er dus geen eenduidige conclusie getrokken over de relatie tussen het minimumjeugdloon en de werkgelegenheid. Het rapport blijft vaag over de gevolgen voor de werkgelegenheid en wijst telkens op de verschillen tussen de uitkomsten van internationale onderzoeken en de verschillende mogelijke veranderingen die zullen ontstaan op de arbeidsmarkt. Hierdoor blijft het aan de minister om uiteindelijk de knoop door te hakken. Na drieëndertig jaar kwam er in 2016 dus eindelijk een voorstel voor een structurele wijziging van de Wet op het Minimumjeugdloon. Hiervoor was enkel argumentatie van Kamerleden of de vakbond niet genoeg, maar waren acties nodig die zowel maatschappelijk draagvlak als druk veroorzaakte voor zowel de SER als de regering om het onderwerp serieus te nemen.

¹²⁵ SER, *Verkenning WMJL* 5.

¹²⁶ Idem 5-6.

¹²⁷ Idem 7.

5. Conclusie

Vanaf de invoering van het Wettelijk Minimumjeugdloon in 1974 bestond er onder de sociale partners al verdeeldheid over de wenselijkheid ervan. Dat is niet zo vreemd, want de wet was nooit ontstaan uit een nadrukkelijke wens van ofwel de vakbonden ofwel ondernemers. Een discussie over de leeftijd waarop het minimumloon in moest gaan leverde een compromis op dat uiteindelijk tot het systeem van de jeugdlonen leidde. Als we dieper naar deze discussie kijken zien we dat er meerdere grote punten in naar voren kwamen die tekenend zijn voor de vragen die ook in latere discussies over het minimumloon en het minimumjeugdloon terugkwamen. In hoeverre mocht de overheid ingrijpen op de lonen? Waar waren de minimumlonen eigenlijk op gebaseerd? Moest het minimumloon werknemers of werkgevers beschermen?

Uit dit onderzoek komt naar voren dat eigenlijk telkens als het jeugdloonsysteem ter sprake kwam deze vragen in meer of mindere mate terugkwamen. Daarom zou je kunnen stellen dat de discussie in de polder over de jeugdlonen ons een mooi inkijkje geeft in de spanningen tussen werkgevers en werknemers op het gebied van loonpolitiek. De verdeeldheid die we telkens terug zien komen uitte zich ook in besluiteloosheid. Er vonden uiteindelijk twee grote wijzigingen van het systeem plaats, de eerste negen jaar na de invoering, de volgende pas drieëndertig jaar later. Beide wijzigingen waren op initiatief van de regering, niet op advies van de sociale partners. Over beide wijzigingen werd wel degelijk door respectievelijk de Stichting van de Arbeid en de Sociaal Economische Raad geadviseerd, maar het eerste advies was verdeeld, negatief en werd door de regering niet opgevolgd, en het tweede advies was uiteindelijk slechts een reactie op het al door de minister genomen besluit.

Als er een ding was waar de sociale partners het niet over eens werden in alle keren dat het jeugdloon in de afgelopen vijftig jaar werd besproken, is het wel de relatie met de jeugdwerkloosheid. Bij de invoering van het systeem is geen verwijzing hiernaar terug te vinden en bij een van de eerste besprekingen van het jeugdloon werd het door de toenmalige regering zelfs een mogelijke oorzaak van de toenemende jeugdwerkloosheid genoemd: vanwege de staffels was het aantrekkelijk geworden voor een werkgever om een heel jong iemand ten opzichte van een oudere jongere in dienst te nemen.¹²⁸ Later merkte ook de SER op dat de loonkosten van jongeren waren gestegen sinds de invoering van de jeugdloonsystematiek, maar kon niet vaststellen in hoeverre de invoering van het jeugdloonzelfstandig een oorzaak van jeugdwerkloosheid was.¹²⁹

De verlaging van de staffels in 1983 werd door de regering echter wel nodig gevonden omdat ze zich zorgen maakte over de werkloosheid onder jongeren. Door lagere

¹²⁸ HTK 1974-1975, Interimnota inzake de bestrijding van de werkloosheid, 13 110, 37.

¹²⁹ SER, *Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren* (Den Haag, 1977) 33.

jeugdlonen zouden de loonkosten voor werknemers afnemen als deze meer jongeren in dienst zouden nemen en de regering hoopte hiermee de vraag naar jonge werknemers te bevorderen. Werkgevers in de SER juichten deze ontwikkeling toe, de vakbonden wezen de maatregel echter af. In de jaren daarna werd door de vakbonden meermaals een poging gedaan om iets aan de systematiek te veranderen vanuit het oogpunt dat het minimumloon een sociale bescherming moest zijn en dat het loon voor veel jongeren nu te laag was om economisch zelfstandig te zijn. De werkgevers zagen het minimumloon echter prestatiegerelateerd: omdat jongeren in hun ogen minder productief waren dan volwassen werknemers rechtvaardigde dit in hun ogen de lage jeugdlonen. Deze argumenten waren ook terug te zien in andere discussies over de arbeidsmarkt en de minimumlonen. De discussie over de jeugdlonen werd vaak aangegrepen om de standpunten hierover nog eens te benadrukken.

Pas in 2016 vond een doorbraak plaats en wist de vakbond de linkerflank van de Tweede Kamer en uiteindelijk ook de regering mee te krijgen in een verlaging van de leeftijdsgrens van het minimumloon en daarmee een flinke loonstijging voor jongeren. De verkenning van de SER hierover is in tegenstelling tot bijna alle eerdere rapporten over jeugdloon niet verdeeld. Wel is door de hele verkenning een balans leesbaar tussen aan de ene kant de werkgelegenheidsargumenten die het oude werkgeversstandpunt ondersteunen, en argumenten over economische zelfstandigheid die het werknemersstandpunt steunen. Dat de Raad in plaats van een advies ook koos voor de vorm van een verkenning met constatering in plaats van conclusies of aanbevelingen zou ook een teken kunnen zijn dat er minder overeenstemming was over dit onderwerp dan op het eerste oog misschien lijkt.

Wat we in ieder geval kunnen concluderen is dat er in alle discussies nooit overeenstemming is gekomen over de vraag of de jeugdloonsystematiek bijdroeg aan de werkgelegenheid of juist niet. Het is dus ook opmerkelijk dat in internationale onderzoeken het jeugdloon wel als zodanig wordt aangehaald. Dit is misschien te verklaren omdat Nederland zowel qua loonsysteem voor jongeren een uitzondering is in internationale vergelijkingen, als in mate van jeugdwerkloosheid. De jeugdwerkloosheid is hier aanzienlijk lager dan in veel andere landen. Op basis van deze twee gegevens kan wel worden verondersteld dat er een link aanwezig is geweest, maar ook dat enkel sprake is van een correlatie en niet van causaliteit. In dit onderzoek heb ik aangetoond dat in Nederland nooit overeenstemming is geweest over deze relatie.

Dit onderzoek heeft naast een antwoord op de vraag of het minimumjeugdloon is gebruikt als jeugdwerkloosheidsbestrijdingsmiddel ook een goed inzicht gegeven in de bredere manier waarop over middelen om jeugdwerkloosheid te bestrijden is gesproken. De vele rapporten die door de sociale partners over jeugdwerkloosheid zijn geproduceerd

en die ik voor dit onderzoek heb doorgenomen geven vooral een warrig beeld. Zo werden ingevoerde of geadviseerde maatregelen niet of nauwelijks geëvalueerd, waardoor vaak onduidelijk was of een maatregel werkte en deze daardoor in positieve of negatieve zin in het debat gebruikt kon worden naar gelang van de geleiding. Hieruit zou je op kunnen maken dat het voor de verschillende partijen belangrijker was om het jeugdloon te gebruiken als middel om hun eigen standpunten en argumenten te versterken, dan om er conclusies over te trekken. In al die jaren is geen enkele keer kwantitatief onderzoek gedaan naar de gevolgen van de invoering van de jeugdlonen op de werkgelegenheid, of naar of er überhaupt een relatie was tussen deze. Dit was het geval met de jeugdloonsystematiek, maar bij het doornemen van de rapporten lijkt dit ook voor andere maatregelen op te gaan. Hier zou nader onderzoek meer inzicht in kunnen geven.

Dit onderzoek levert ook andere vragen op waar nader in nader onderzoek op in zou kunnen worden gegaan. Een overduidelijke vraag die oprijst na dit onderzoek is of het jeugdloonsysteem nou wel of niet bijdroeg aan de daling van de jeugdwerkloosheid in de loop van de jaren tachtig. Voor een historisch onderzoek is dit geen geschikte vraag, maar uitgebreid kwantitatief onderzoek zou hier mogelijk uitsluitsel over kunnen geven. In de verkenning van de SER uit 2016 worden voorbeelden van onderzoeken genoemd, maar deze spreken elkaar tegen en gaan niet diep in op de situatie in Nederland.¹³⁰ Daarnaast moet worden opgemerkt dat de adviezen en rapporten uit de SER en de STAR vaak geen goede weergave geven van de discussie die intern, zowel binnen de vakbonden als binnen de ondernemersorganisaties, werd gevoerd. Nader onderzoek naar deze interne discussies zou inzicht kunnen geven in de verschillende achterliggende belangen bij de standpunten die in de Raad werden ingenomen. Tenslotte roept dit onderzoek ook de vraag op waarom in 2016 toch een doorbraak mogelijk was. Ook hier zou nader onderzoek naar plaats kunnen vinden.

De zoektocht naar de rol van het wettelijk minimumjeugdloon in het overleg in de polder over werkloosheid onder jongeren in Nederland tussen de jaren vijftig en nu leert ons dus dat het systeem van jeugdlonen in het debat een rol speelde, maar lang niet altijd als maatregel om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan. De systematiek, die als compromis tot wet werd gemaakt, zou echter kunnen worden gezien als symbool van de strijd tussen werkgevers en werknemers wat betreft werkgelegenheid en loonpolitiek. Eigen belangen, verdeeldheid en weinig overeenstemming over de feiten zijn tekenend voor de discussie over jeugdloon maar ook over jeugdwerkloosheid in het algemeen. En geven mogelijk ook inzicht in bredere maatschappelijke tendensen?

¹³⁰ SER, *Verkenning WMJL* (Den Haag, 2016) 48-52.

6. Literatuur en bronnen

Literatuurlijst

- Becker, Uwe, *The small corporatist political economies as European socio-economic model?* in 'The changing political economies of small West European countries' ed. Becker, Uwe (Amsterdam, 2011) 173 – 198.
- Olivier Blanchard, 'European unemployment, the evolution of facts and ideas' *Economic policy* (2006)1, 6-59.
- Breen, Richard, 'Explaining cross-national variation in youth unemployment' *European sociological review* 21 (2005) 2 125-134.
- Camphuis, Willem, *Tussen analyse en opportuniteit: de SER als adviseur voor loon- en prijspolitiek* (Nijmegen, 2009).
- Cats, Ria, 'Hoger minimumjeugdloon kan banen vernietigen' <http://fd.nl/economie-politiek/1122726/hoger-minimumjeugdloon-kan-banen-vernietigen>, 14 oktober 2015.
- Dhoore, Lynn, *Analyse van het Duits economisch model vanaf de Hartz-hervormingen met focus op jeugdwerkloosheid* (Gent, 2013).
- Dirven, Henk Jan, Janssen, Boukje, 'Werkloosheid: twee afbakeningen' *Centraal Bureau voor Statistiek: sociaaleconomische trends* (2015)2, 2-13.
- Fimeno, Juan F., Rodriguez-palenzuela, Diego, *Youth unemployment in the OECD: demographic shifts, labour market institutions and macroeconomic shocks* (European Central Bank, 2002)
- Haverkort, Heleen, 'Mirjam Sterk ambassadeur jeugdwerkloosheid', <http://www.nu.nl/politiek/3387676/mirjam-sterk-ambassadeur-jeugdwerkloosheid.html>, (3 april 2013).
- Houwing, Hester, Vandaele, Kurt, *Liberal convergence, growing outcome divergence? Institutional continuity and changing trajectories in the 'Low countries'* 125-147 in 'The changing political economies of small West European countries' ed. Becker, Uwe (Amsterdam, 2011)
- Kraaijestein, Martin, *Gemeentelijk Werkgelegenheidsbeleid En Het Rijk, 1945-1990: Een Beleidshistorische Studie Over Decentralisatie En Gemeentelijke Beleidsvrijheid* (Hilversum, 1995).
- Kersteren, van, Dorine 'Gelijk loon voor gelijk werk?' *SER Magazine* 55 (2012) 12, 17-19.
- Lange, Marloes de, Gesthuizen, Maurice, Wolbers, Maarten. 'De arbeidsmarktintegratie van jongeren in Europa verklaard' *Tijdschrift voor arbeidsmarktvoorwaarden* 2 (2013) 146 – 173.

- Neumarkt, David, Wasscher, William 'Minimum wages, labor market institutions and youth employment: a cross-national analysis' *Industrial and labor relations review* 57 (2004) 2, 223-248.
- O'Higgins, Niall, *Youth unemployment and employment policy: a global perspective* (Geneve, 2001).
- Velden, van der, Sjaak, *Werknemers in actie* (Amsterdam, 2004).
- Verlaan, Jos, Back, Maarten 'Minimumjeugdloon vanaf 21 jaar afgeschaft' <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/04/21/asscher-schaft-minimumjeugdloon-af-vanaf-21-jaar>, 21 april 2016.
- Wielenga, Friso, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam, 2009).

Bronnenlijst

- *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1972-1973, Regeringsverklaring, 1570.*
- *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1974-1975, Interimnota inzake de bestrijding van de werkloosheid, 13 110, 3.*
- *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1973-1974, Begrotingsbehandeling 1974*
- *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1982-1983, Besluit minimumloonregeling.*
- *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1997-1998 25 600 XV, Motie van Zijl en Bakker, nr. 15*
- *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014-2015, 29544 nr. 647 Motie van Weyenberg.*
- SER, *Interim-advies inzake het vraagstuk werkgelegenheid* (Den Haag, 1953).
- SER, *Advies inzake een wettelijke regeling van het minimumloon* (Den Haag, 1965).
- SER, *Advies inzake de regeling van het minimuminkomen* (Den Haag, 1966).
- SER, *Advies inzake enkele problemen verband houdende met de invoering van het wettelijke regeling van het minimumloon* (Den Haag, 1970).
- SER, *Interimadvies over werkloosheidsbestrijding* (Den Haag, 1975).
- SER, *Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren* (Den Haag, 1977).
- SER, *Advies inzake onder andere een aanzienlijke verhoging van het wettelijk minimumloon* (Den Haag, 1978).
- SER, *Arbeidsmarktverkenning 1980* (Den Haag, 1980).
- SER, *Arbeidsmarktverkenning 1982* (Den Haag, 1982).
- SER, *Advies inzake een aantal aspecten van de wettelijke minimumloonregeling* (Den Haag, 1985).
- SER, *Advies sociale uitkeringen op minimumniveau* (Den Haag, 1986).

- SER, *Advies bijzondere verhoging minimumloon en vakantiebijslag* (Den Haag, 1986).
- SER, *Advies maatregelen minimumloon en sociale uitkeringen in 1988* (Den Haag, 1987).
- SER, *Advies inzake de aanpassingssystematiek van minimumloon en sociale uitkeringen* (Den Haag, 1988).
- SER, *Advies voorontwerp van Wet inkomensvoorziening werkloze schoolverlaters* (Den Haag, 1990).
- SER, *Advies inzake de wenselijkheid van een bijzondere verhoging van het wettelijke minimumloon* (Den Haag, 1990).
- SER, *Advies arbeidsmarktbeleid voor de jaren negentig* (Den Haag, 1991).
- SER, *Advies inzake dispensatie minimumloon* (Den Haag, 1995).
- SER, *Advies bijzondere aanpassing minimumloon* (Den Haag, 1999).
- SER, *Niet de afkomst maar de toekomst: naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren* (Den Haag, 2007).
- SER, *Actieplan leven lang leren* (Den Haag, 2005).
- SER, *Advies discriminatie werkt niet!* (Den Haag, 2014).
- SER, *Verkenning Wettelijk Minimumjeugdloon* (Den Haag, 2016).
- Stichting van de Arbeid, *Advies inzake een voorgestelde wijziging van de staffeling in de minimumjeugdloonregeling* (1983).