

De mythe van het minimumloon

Is het mogelijk dat een verhoging van het minimumloon gepaard gaat met een toename van de werkgelegenheid?

Dit boek, waarin Card en Krueger uitvoerig verslag doen van hun empirisch onderzoek naar de invloed van het minimumloon op de werkgelegenheid, heeft reeds veel stof doen opwaaien. Het verhaal gaat dat voor het verschijnen er al een levendige handel bestond in fotocopies van de drukproeven van het boek. Ook in dit blad is de voornaamste uitkomst van het onderzoek, namelijk dat de verhoging van het minimumloon niet slecht maar juist goed voor de werkgelegenheid is, al onderwerp van discussie geweest¹. Deze discussie was overigens gebaseerd op een tijdschriftartikel waarin Card en Krueger een deel van hun onderzoeksresultaten vóór het verschijnen van hun boek in verkorte vorm hebben gepubliceerd².

Nu is het niet zo verwonderlijk dat het boek van Card en Krueger scherpe reacties heeft opgeroepen. Het bevat daartoe een aantal prikkelende elementen. In de eerste plaats wordt ingehaakt op een beleidsdiscussie, die, zeker in de Verenigde Staten, zeer actueel is – president Clinton wil de minimumlonen verhogen. Ten tweede schopt het aan tegen één van de weinige heilige huisjes die de economen nog konden koesteren, namelijk dat een verhoging van het minimumloon slecht is voor de werkgelegenheid. Ten derde, en dit is zeker niet het minst belangrijke element, wordt in het empirisch onderzoek gebruik gemaakt van de *methodiek van het natuurlijke experiment*. Deze methodiek is momenteel zeer populair bij de empirische econometristen. Een natuurlijk experiment in de economie is een gebeurtenis, die een zo groot mogelijke verwantschap vertoont met een feitelijk experiment, waarbij de invloed van bepaalde maatregelen of de wer-

king van bepaalde middelen via een controle-groep geïsoleerd wordt en waarmee een hypothese op statistisch verantwoorde wijze getoetst kan worden.

Twee experimenten

De rapportage over de natuurlijke experimenten waarmee de invloed van het minimumloon op de werkgelegenheid wordt onderzocht, vormt het eerste deel van het boek van Card en Krueger. Twee van de onderzochte natuurlijke experimenten betreffen de werkgelegenheid in 'fast food' restaurants, waar traditioneel veel minimumloners werkzaam zijn en waar de invloed van een verhoging van het minimumloon dus goed meetbaar

D. Card en A.B. Krueger,
Myth and measurement; the new economics of the minimum wage,
Princeton University Press, Princeton,
New Jersey, 1995, ISBN 0 691 04390.

zou behoren te zijn. Zo worden de gevolgen van de verhoging van het minimumloon in New Jersey in april 1992 van \$ 4,25 naar \$ 5,05 per uur vergeleken met de werkgelegenheidsontwikkeling in de fast food restaurants in Oost-Pennsylvania, waar het minimumloon niet werd verhoogd. Deze laatste restaurants vormen dus de controlegroep.

Het tweede natuurlijke experiment gaat over de verhoging van het minimumloon van \$ 3,80 naar \$ 4,25 per uur in april 1991 in Texas. Hier vergelijken de auteurs restaurants die lage lonen betaalden met de restaurants die hogere lonen betaalden. Dit onder de veronderstelling dat deze laatste groep restaurants niet door de ver-

hoging van het wettelijk minimum werd beïnvloed en dus een geschikte controlegroep vormt. Opmerkelijkerwijs blijkt een verhoging van het minimumloon niet tot een daling maar zelfs tot een stijging van werkgelegenheid ten opzichte van de controlegroep te leiden. Tot een dergelijke conclusie komen de auteurs ook voor de verhoging van het minimumloon in 1988 in Californië. Het zelfde geldt wanneer zij de werkgelegenheid van teenagers in verschillende Amerikaanse Staten tijdens een periode van gedifferentieerde minimumloonverhogingen met elkaar vergelijken. Daarnaast analyseert het boek meer in het algemeen welke gevolgen deze verhogingen van het minimumloon voor de lonen en prijzen hebben.

Het feit dat de verhoging van het minimumloon niet slecht doch misschien wel goed voor de werkgelegenheid is, weerspreekt niet alleen de eenvoudige klassieke kijk op de arbeidsmarkt dat een verhoging van het loon de werkgelegenheid drukt, maar weerspreekt ook veel eerder empirisch onderzoek op dit gebied. In het tweede deel van het boek onderwerpen de auteurs dit eerdere empirische onderzoek aan een kritische analyse en komen grofweg tot de conclusie dat de meeste gerapporteerde onderzoeksresultaten minder hard zijn dan de rapportage doet vermoeden. Een interessant argument hierbij is dat er sprake zou zijn van een zogenoemde 'publication bias'. Onderzoeksresultaten waarbij een significante negatieve invloed van een verhoging van het minimumloon op de werkgelegenheid wordt gevonden, zouden een grotere kans op publikatie maken dan consciëntieus uitgevoerd onderzoek,

1. Zie C. Teulings, Hoger minimumloon: meer werkgelegenheid, *ESB*, 7 december 1994, blz. 1112; C. Breedveld, Minimumloon vernietigt banen, *ESB*, 4 januari 1995, blz. 15-16.

2. D. Card en A.B. Krueger, Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 1994, blz. 772-793. Voor een zeer leesbaar verslag over de discussie die dit artikel in de Verenigde Staten heeft opgevoerd: zie F. Kalshoven in *Elsevier*, 6 mei 1995, blz. 58-59 en in *Elsevier*, 8 juli 1995, blz. 50-52.

waarbij deze relatie niet kan worden bewezen. In het vervolg van hun boek gaan de auteurs ook nog na in welke mate het minimumloon de loonverdeling, de verdeling van de gezinsinkomsten en de armoede beïnvloedt, en in welke mate de aankondiging van een verhoging van het minimumloon de beurswaarde van bedrijven waar veel minimumloners werken, doet veranderen. De verandering van het minimumloon blijkt nauwelijks tot geen invloed op de desbetreffende aandelenkoersen te hebben.

Bestaat er een verklaring?

Het boek eindigt met opmerkelijk weinig aandacht voor de hamvraag: bestaat er een verklaring? Niet alleen is het curieus dat de poging tot beantwoording van deze vraag slechts 32 van de 413 bladzijden van het boek beslaat, ook is het eigenaardig dat deze verklaring pas aan het eind van het boek wordt gezocht. Nu dient te worden gezegd dat een dergelijke volgorde van eerst de empirie en dan de theorie in de economie vaker voorkomt (voorbeeld zijn het Philips curve-effect en de Wet van Verdoorn).

Monopsonie

De door Card en Krueger aangedragen mogelijke verklaring die het meest aandacht heeft gekregen en ook onderwerp van discussie in dit blad was, betreft de veronderstelling dat de fast food restaurants monopsonist op de lokale arbeidsmarkt zijn. Volgens deze theorie kunnen de restaurants tegen het geldende minimumloon niet onbepaald gekwalificeerde arbeidskrachten aantrekken, maar geldt voor de werkgever in het monopsonistische evenwicht een aanbodbeperking. De kosten van het in dienst nemen van een extra werknemer zijn in dat geval hoger dan de gemiddelde loonkosten van de zittende werknemers. De marginale produktiviteit van de nieuwe werknemer dient daarbij niet alleen op te wegen tegen de loonkosten, maar ook tegen het feit dat de werkgever nu ook aan de andere werknemers dit hogere loon zal moeten betalen. Bij een verhoging van het minimumloon gaat dit loon van de andere werknemers toch al omhoog, zodat dit deel van de extra loonkosten bij de afweging bij het in dienst nemen van een nieuwe

werknemer vervalt. Aldus dalen door de verhoging van het minimumloon de marginale kosten van de nieuwe werknemers en kan er vanuit dat perspectief een uitbreiding van de werkgelegenheid plaatsvinden.

Hoger loon, minder verloop

Nu komt deze partiële, micro-economische onderbouwing mij nogal vergezocht voor en is mijn inlevingsvermogen voor een tweede mogelijkheid die Card en Krueger noemen, groter. Deze is ontleend aan de moderne werkloosheidsevenwichtbenadering van de arbeidsmarkt en bevat ook enige elementen van de efficiënte loonhypothese ('efficiency wages'). Het idee is dat er bij een hoger minimumloon minder in- en uitstroom van werknemers plaatsvindt en dat de verhoging van het loon (meer dan) volledig gecompenseerd wordt door de verminderde inwerken opleidingskosten. Maar bij deze redenering is het de vraag waarom de rationele ondernemers dan al niet uit zich zelf voor hogere lonen hadden gekozen. Het is immers niet verboden om lonen boven het minimumloon uit te betalen. Wellicht zou men nog kunnen veronderstellen dat er bij deze ondernemingen geen sprake is van een eenduidig en rationeel personeelsbeleid, maar dat er zich een intern coördinatieprobleem voordoet. Hierbij verlangt de personeelsafdeling dat voor eenvoudig werk alleen het minimumloon mag worden betaald terwijl de produktieafdelingen onderkennen dat er tussen degenen die eenvoudig werk verrichten grote produktiviteitsverschillen bestaan. Daarom zouden zij graag de meest produktieven tegen een hogere beloning willen aantrekken.

Hoe het ook zij, het is teleurstellend dat de auteurs weliswaar aan het eind van hun boek met dit soort mogelijke verklaringen op de propen komen, maar dat zij in hun empirisch onderzoek dergelijke achterliggende verklaringen in het geheel niet in de beschouwingen hebben betrokken. Op z'n minst had men toch bij de bedrijfsleidingen kunnen informeren waarom de verhoging van het minimumloon niet met een inkrimping van de werkgelegenheid maar juist met uitbreiding gepaard was gegaan.

Meer werk, maar minder scholing

De frappante uitkomsten van Card en Krueger worden trouwens enigermate

te in een nieuw licht geplaatst door een recentelijk gepubliceerd maar al wat ouder onderzoek van Neumark en Wascher³. Dit onderzoek bevestigt weliswaar de positieve werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon, maar laat tevens zien dat het hogere minimumloon teenagers ertoe verleid heeft een baantje te nemen in plaats van hun schoolopleiding te continueren. Zo is het gevolg van een verhoging van het minimumloon (en wellicht ook een verklaring voor de toegenomen werkgelegenheid) dat laag opgeleide teenagers zijn verdrongen door hoger opgeleide teenagers. In ieder geval blijkt door de verhoging van het minimumloon de groep teenagers die òn geen werk hebben òn geen opleiding volgen, te zijn toegenomen. De groep teenagers die wel een schoolopleiding volgt, is afgenomen. Het laat zich aanzien dat vanuit dit perspectief de gevolgen van de verhoging van het minimumloon niet onverdeeld gunstig voor de economie zijn.

Relevantie voor Nederland

De studie van Card en Krueger heeft hoofdzakelijk betrekking op de situatie in de Verenigde Staten. Welke lering kan nu uit dit onderzoek worden getrokken voor de discussie over het minimumloon in Nederland? Een eerste belangrijk aspect is dat de discussie in Nederland niet gaat over een verhoging van het minimumloon maar vooral over een verlaging of zelfs afschaffing ervan. Het is dan de vraag in hoeverre de gemeten effecten van een verhoging symmetrisch zijn ten opzichte van die van een verlaging. De theoretische onderbouwing van het gevonden effect via de monopsonistische arbeidsmarkt doet vermoeden dat een dergelijke symmetrie niet vanzelfsprekend is. Wanneer

3. D. Neumark en W. Wascher, Minimum wage effects on employment and school enrollment, *Journal of Business and Economic Statistics*, april 1995, blz. 199-206. Recentelijk hebben deze auteurs overigens met aanvullende gegevens over het New Jersey-Pennsylvania onderzoek resultaten verkregen die sterk verschillen van die van Card en Krueger: D. Neumark en W. Wascher, The effect of New Jersey's minimum wage increase on fast-food employment: a re-evaluation using payroll records, *NBER Working Paper*, nr. 5224, 1995.

echter een dergelijke symmetrie ontbreekt heeft dit als consequentie dat een opeenvolging van een verlaging en een verhoging van het minimumloon per saldo gunstig voor de werkgelegenheid zou zijn. In dat geval wordt de mythe van het minimumloon een paradox.

In de tweede plaats blijft een aspect dat in de Nederlandse discussie rond het minimumloon een cruciale rol speelt, namelijk de relatie tussen minimumloon (en breder: onderkant van de arbeidsmarkt) en de sociale zekerheid, in het boek van Card en Krueger volledig buiten beeld. In ons land is er waarschijnlijk op het niveau van het minimumloon sprake van een aanbodbeperking vanwege het uitkeringsniveau van de sociale zekerheid en het daarvan afhankelijke hoge reserveringsloon. Een bekend fenomeen in ons land is de flinke kloof die ligt tussen het wettelijke minimumloon en de laagste cao-schalen. Een verlaging van het minimumloon lokt uit dien hoofde in ons land vermoedelijk weinig extra werkgelegenheid uit en ligt daarom als beleids optie niet zo voor de hand. Veel effectiever is om aan de onderkant van de arbeidsmarkt de wig tussen het netto-loon en de bruto-loonkosten te verkleinen, en om de afstand tussen de netto verdiensten van werkenden en de uitkeringstrekkers te vergroten⁴.

Een derde aspect dat in de Nederlandse discussie een belangrijke rol speelt en dat Card en Krueger volledig verontachtzamen, is de macro-economische beschouwingwijze. Zowel het empirisch onderzoek als

de theoretische verklaringen dragen bij Card en Krueger een sterk micro-economisch en daarmee een monocausaal karakter. De terugkoppelingsmechanismen van een verhoging van het minimumloon op macro-niveau blijven vrijwel volledig buiten beeld. Voor Nederland zij verwezen naar de berekeningen die Gelauff en Graafland met het MIMIC-model hierover hebben gemaakt⁵. Volgens dit model heeft een verlaging van het minimumloon in Nederland wel degelijk het klassieke effect: de werkgelegenheid neemt toe, zij het in zeer beperkte mate. De effectiviteit is mede afhankelijk van de vraag of de verlaging van het minimumloon ook een verlaging van de loonschalen op minimum niveau met zich meebrengt. Tegen de achtergrond van de studie van Card en Krueger zou het interessant zijn om met behulp van een gevoeligheidsanalyse na te gaan welke veronderstellingen in het MIMIC-model van belang zijn voor de gemeenten invloed van een verlaging van het minimumloon op de werkgelegenheid. Zijn er ook varianten denkbaar waarin volgens het model een verhoging van het minimumloon tot meer werkgelegenheid leidt, en zo ja, welke macro-economische mechanismen spelen daarbij dan een rol? Een dergelijke macro-economische analyse in de Nederlandse traditie zou een belangrijke aanvulling betekenen op de empirische gegevensanalyse van Card en Krueger.

Dit karakteriseert ook de betekenis van het hier besproken boek. Ofschon Card en Krueger een grote

inventiviteit in hun onderzoek naar de empirie van het minimumloon en de werkgelegenheid aan de dag hebben gelegd, bevat hun studie hierover zeker niet het laatste woord – de soms zeer felle reacties bevestigen dat⁶. De schrijvers erkennen zelf dat het niet hun bedoeling is om aan te tonen dat de verhoging van het minimumloon tot meer werkgelegenheid leidt. Hun oogmerk is uitsluitend te tonen dat de consensus onder economen over de ongunstige werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon op een mythe berust. Daarover geeft het boek inderdaad te denken! Bovendien geeft het te denken over het nut van natuurlijke experimenten in de economische analyse.

Frank den Butter

De auteur is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit, Amsterdam.

4. Zie hierover bijvoorbeeld P.G. van der Graaff, Inkomen, werk en wettelijk minimumloon, *Tijdschrift Vraagstelling*, jg. 2, voorjaar 1995, nr. 1, blz. 27-41.

5. G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modeling welfare state reform*, North-Holland, Amsterdam, 1994, blz. 205-210.

6. Zie bij voorbeeld G.S. Becker, It's simple: hike the minimum wage, and you put people out of work, *Business Week*, 6 maart 1995, blz. 10; P.C. Roberts, A minimum-wage study with minimum credibility, *Business Week*, 24 april 1995, blz. 10.