



Het minimumloon is te laag

Auteur(s):

Soest, A.H.O. van
Werkzaam bij de Katholieke Universiteit Brabant.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4216, pagina 604, 27 augustus 1999

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt

In een imperfecte arbeidsmarkt kan verhoging van het minimumloon binnen bepaalde grenzen leiden tot een grotere werkgelegenheid. Het Nederlandse minimumloon is in dat opzicht iets te laag.

In Nederland en in veel andere landen is de hoogte van het minimumloon al jarenlang een regelmatig terugkerend onderwerp van discussie. Noch theoretische, noch empirische studies geven een eenduidig antwoord op de vraag wat de invloed van de hoogte van het minimumloon op de werkgelegenheid is. In de jaren negentig is de opvatting over de betekenis van het minimumloon sterk gewijzigd door de resultaten van een aantal onderzoeken in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In het boek *Minimumloon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling* maken Coen Teulings, Els Vogels en Leo van Dieten de balans op van theoretisch en empirisch onderzoek naar de rol van het minimumloon als instrument van arbeidsmarktbeleid in Nederland en in internationaal perspectief¹.

Hoogte van het minimumloon

In 1969 trad in Nederland de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag in werking, waardoor individuele werknemers aanspraak kregen op het wettelijk minimumloon. Sinds 1974 is ook een minimumloon voor 15- tot en met 22-jarigen van kracht. Dit minimumjeugdloon is een leeftijdsafhankelijk percentage van het minimumloon voor volwassenen (23 jaar en ouder). Sinds 1983 varieert het percentage van 30% voor 15-jarigen tot 85% voor 22-jarigen. Het bruto wettelijk minimumloon voor 23-jarigen en ouder is voor iedereen gelijk, en hangt dus niet af van geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, enz. De wet op het minimumloon kent dispensatieregelingen op basis van medische en economische gronden, maar hiervan wordt terughoudend gebruik gemaakt.

De hoogte van het minimumloon volgt in principe de algemene loonontwikkeling. Door bijzondere verhogingen in de jaren zeventig is het minimumloon toen harder gestegen dan de overige lonen. In de jaren tachtig en negentig is het minimumloon echter een tijdlang bevroren geweest, en daardoor achtergebleven bij de algemene loonontwikkeling. Tussen 1974 en 1995 is de verhouding tussen het bruto minimumloon en het gemiddelde brutoloon, de zogenaamde Kaitz-index, gedaald van ruim 60% naar ongeveer 50%.

Internationale vergelijking

Een inventarisatie van minimumloonregelingen in diverse OESO-landen laat zien dat er een grote verscheidenheid aan regelingen bestaat. Veel landen (onder andere België, Frankrijk, de Verenigde Staten) kennen een wettelijk minimumloon, in andere landen (onder andere Duitsland) fungeert het minimum in de cao van een grote bedrijfstak als referentiekader voor minimumloonregelingen in de meeste sectoren. In het Verenigd Koninkrijk is een selectief minimumloonstelsel onlangs afgeschaft, maar heeft de regering plannen een wettelijk minimum in te voeren. Elk land heeft eigen regelingen voor minimumjeugdlonen en voor dispensatie van bijvoorbeeld gedeeltelijk arbeidsongeschikten of leerlingen. Ook de aanpassingsmechanismen verschillen: sommige minimumlonen volgen uitsluitend de prijzen, andere volgen de algemene loonontwikkeling of een gemiddelde van loon- en prijsontwikkeling.

In veel landen is daarnaast een of meerdere malen van het reguliere aanpassingsmechanisme afgeweken.

Hoewel de vele verschillen tussen de regelingen hieraan beperkingen opleggen, kunnen we toch een aantal kengetallen van de minimumlonen met elkaar vergelijken. Een vergelijking op basis van wisselkoersen laat zien dat het Nederlandse minimumloon voor volwassenen in absoluut opzicht iets lager is dan het wettelijk minimum in België en Luxemburg, iets hoger dan in Frankrijk, en veel hoger dan in andere landen met een wettelijk minimum, te weten de VS, Portugal, Spanje en Griekenland. In vergelijking met cao-minima in de metaalindustrie van landen zonder wettelijk minimum neemt Nederland een middenpositie in. De staffelingspercentages waarop het minimumjeugdloon gebaseerd is, maken dat de minimumjeugdlonen in Nederland lager zijn dan in de meeste andere landen.

De hierboven gedefinieerde Kaitz-index geeft de relatieve hoogte van het minimumloon in het hele loongebouw weer. Nederland neemt met 50% een middenpositie in, tussen de lage Kaitz-index in de VS (37%) en de in het algemeen hogere Kaitz-indices berekend op basis van cao-minima in landen zonder wettelijk minimum (55% in Duitsland, bijvoorbeeld). Al met al kunnen we dus zeggen dat het Nederlandse minimumloon niet bijzonder hoog of laag is ten opzichte van andere landen.

Loonverdeling en aantal minimumloners

De piek

De hoogte van het minimumloon is gerelateerd aan het aantal minimumloners. De zogenaamde 'spike' of piek geeft aan welk percentage van alle werknemers het minimumloon verdient. In Nederland is, met het achtergebleven minimumloon, ook het percentage werknemers dat het minimumloon verdient, gedaald van ongeveer 6% in 1983 naar ruim 4% in 1995. Ook in de VS en Frankrijk blijkt de omvang van de piek positief verband te houden met de relatieve hoogte van het minimumloon (de Kaitz-index). Wanneer echter naar verschillende landen wordt gekeken, is het verband tussen minimumloonhoogte en piek minder eenduidig. Dit komt omdat de omvang van de piek mede afhangt van institutionele factoren als dispensatiebepalingen, uitkeringsniveaus en regels voor toekenning van uitkeringen. In de recente discussie over de werkgelegenheidseffecten van het minimumloon spelen de Kaitz-index en de piek een belangrijke rol.

Onder volledige mededinging geen piek

In het standaardmodel van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, zijn er veel ondernemingen die (een bepaald type) arbeid vragen, en veel individuen die arbeid aanbieden. Als er geen minimumloon of andere beperkingen zijn, komt het evenwicht tot stand door aanpassing van het loon. Een minimumloon boven het evenwichtsloon leidt dan tot onvrijwillige werkloosheid. In dit model leidt verhoging van het minimumloon nooit tot een hogere werkgelegenheid. Werknemers van wie de productiviteit onder het (verhoogde) minimumloon ligt, worden werkloos. In de praktijk blijkt echter dat de werkgever deze mensen vaak in dienst houdt tegen het nieuwe minimumloon. Hierdoor ontstaat de piek: een concentratie van werknemers op minimumloonniveau. Het standaardmodel met volledige mededinging kan de piek dus niet verklaren.

Kruierend ijs

Recente econometrische analyses van de loonverdeling in de vs laten zien dat het minimumloon ook de lonen van degenen die meer dan het minimum verdienen beïnvloedt: het leidt tot hogere lonen van degenen die iets meer dan het minimum verdienen. Een verklaring voor dit verschijnsel is de mogelijkheid van substitutie van werknemers met verschillende kwalificatieniveaus. Het minimumloon zorgt ervoor dat degenen met de laagste kwalificaties vervangen worden door iets beter gekwalificeerden, waardoor de vraag naar de iets beter gekwalificeerden toeneemt, zodat hun loon stijgt. Tegelijkertijd zorgt deze hogere beloning voor laag

gekwalficeerde werknemers ervoor, dat de ruimte om hoger gekwalificeerde werknemers méér te betalen, afneemt. De loonverdeling wordt daardoor als het ware tegen het minimum aangedrukt. Dit wordt het 'kruierend-ijs effect' genoemd.

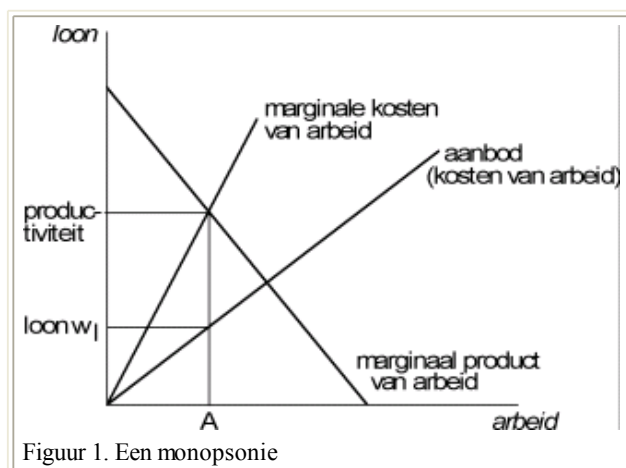
Onvolledige mededinging

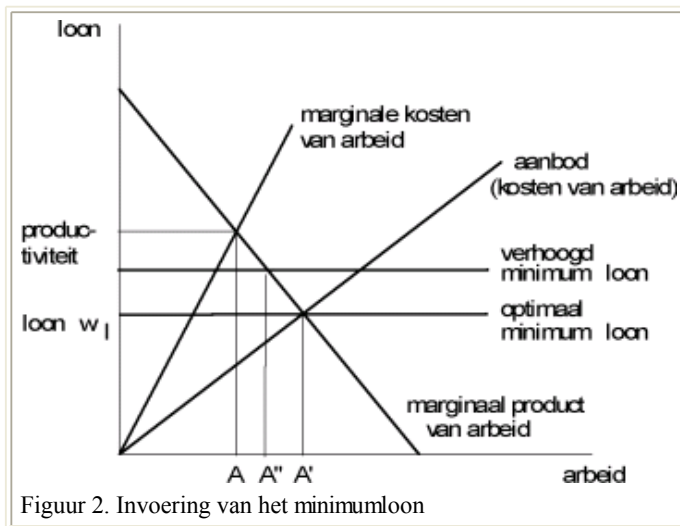
Recente empirische studies voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk leiden vaak tot de conclusie dat het minimumloon de werkgelegenheid eerder vergroot dan verkleint heeft. Omdat het model van volledige mededinging dit niet kan verklaren, beroept men zich voor de theoretische onderbouwing van dit effect op een monopsoniemodel. Hierin vraagt één onderneming een bepaald type arbeid, dat door velen wordt aangeboden. Volgens dit model biedt de onderneming wanneer er geen minimumloon is, een loon aan dat lager is dan de productiviteit van de werknemers. Invoering van een minimum tussen dat loon en de productiviteit, dwingt de onderneming het hogere minimum aan te bieden, zónder dat daardoor zijn vraag naar arbeid daalt. Omdat het aangeboden minimumloon hoger is dan het eerder aangeboden loon, stijgt het arbeidsaanbod. Daardoor stijgt ook de werkgelegenheid. Pas wanneer het minimumloon de productiviteit van de werknemers te boven gaat, heeft het minimumloon een negatief effect op de vraag naar arbeid. Een te hoog minimumloon zal daarom ook in dit model het positieve effect via het arbeidsaanbod teniet doen en leiden tot vermindering van de werkgelegenheid.

Natuurlijk is het model met maar één onderneming niet realistisch. Het maakt echter wel duidelijk wat de invloed van een minimumloon kan zijn als de arbeidsmarkt imperfect is. Als de arbeidsmarkt monopsonistische trekken vertoont, bijvoorbeeld omdat het werknemers tijd en moeite kost om te zoeken naar een geschikte baan, geeft dit model een verklaring voor de concentratie van lonen op minimumniveau. Deze concentratie is hoger naarmate er meer werknemers zijn met een productiviteit net boven het minimum.

In het algemeen zal dit aantal groter zijn naarmate het niveau van het minimumloon hoger is. In de praktijk is namelijk de productiviteitsverdeling unimodaal (ééntoppig) en ligt het minimumloon beneden de modale productiviteit. Dat betekent dat de concentratie van mensen met een productiviteit rond het minimumloon hoger is, naarmate het minimumloon hoger is en daarmee dichterbij de modale productiviteit ligt. Dit verklaart dus het positieve verband tussen de omvang van de piek en de Kaitz-index.

In [figuur 1](#) en [figuur 2](#) zijn het monopsoniemodel en het ontstaan van de piek nog eens geïllustreerd.





Hoe ontstaat de piek?

Bij een monopsonie, zoals afgebeeld in [figuur 1](#), is het aantal mensen dat in dienst wordt genomen gelijk aan A. Het loon bedraagt w_1 . Dit loon ligt onder de productiviteit. In zijn algemeenheid kan op de verschillende deelsegmenten van de arbeidsmarkt of, ruimer, op imperfecte arbeidsmarkten waar marktmacht bestaat, het betaalde loon in de verschillende ondernemingen variëren. Hierdoor kan een zekere spreiding in het loon ontstaan.

Invoering van het minimumloon (afgebeeld in [figuur 2](#)) dwingt de ondernemer om tenminste dit loon te betalen. Door deze wettelijke ondergrens wordt, op de arbeidsmarkt als geheel, de spreiding in het loon kleiner. Hierdoor ontstaat een concentratie van mensen die het minimumloon verdienen, een zogenaamde piek. In de figuur is een 'optimaal' minimumloon getekend dat overeenstemt met het loon dat bij volledige mededinging tot stand zou komen. Het aantal mensen dat in dienst wordt genomen (A') is groter dan het aantal (A) dat zonder ingrijpen resulteerde. Verhoging van het minimumloon tot boven het optimum doet de werkgelegenheid weer dalen tot A'' .

Nederlands loon te laag

Het monopsoniemodel laat zien dat een minimumloon de werkgelegenheid doet stijgen als het niet te hoog is, en de werkgelegenheid doet dalen als het wel te hoog is. Het suggereert dus dat er een optimale hoogte van het minimumloon is. Het theoretische model zegt natuurlijk niet hoe hoog dit optimale minimumloon in de praktijk zal zijn; dat hangt immers af van de ligging van vraag- en aanbodcurven. Volgens Teulings, Vogels en Van Dielen geven de uitgebreide empirische onderzoeksresultaten voor met name de VS aan dat de optimale hoogte van het minimumloon die hoogte is waarbij de piek zo'n vier tot zes procent van de loonverdeling beslaat. In Nederland verdient 3,7% van alle werknemers het minimumloon. Vanwege het positieve verband tussen de omvang van de piek en de hoogte van het minimumloon, suggereert dit dat het minimumloon in Nederland iets onder het optimum ligt. Helaas wordt in het boek niet duidelijk hoe hard deze conclusie is, en in hoeverre rekening is gehouden met de specifieke Nederlandse institutionele omgeving.

Een vaak onderbelicht aspect van de Nederlandse situatie is de koppeling tussen het wettelijk minimumloon en de hoogte van de uitkeringen. De auteurs maken duidelijk dat dit de werking van het minimumloon sterk kan beïnvloeden. Verhoging van het uikeringsniveau remt het arbeidsaanbod af, en reduceert daarmee het mogelijke positieve effect van het minimumloon op de werkgelegenheid. Ook leidt dit ertoe dat ondernemers iets meer moeten bieden dan het minimumloon om werknemers aan zich te kunnen binden, zodat de omvang van de piek kleiner wordt. Dit verklaart waarom de concentratie van lonen op minimumniveau in Nederland kleiner is dan in de VS.

Conclusie

Al met al biedt het boek een prima overzicht van de huidige tendens in het onderzoek naar de invloed van het minimumloon op werkgelegenheid en loonverdeling. In het slothoofdstuk wordt de waarde van het minimumloon als beleidsinstrument beschouwd. Het moge duidelijk zijn dat het klassieke idee van een perfecte markt waarop een minimumloon een versturende werking uitoefent, geheel achterhaald is. Imperfecties op de arbeidsmarkt spelen een grote rol. Een niet te hoog minimumloon kan van wezenlijke invloed zijn op de loon- en inkomensverdeling, zonder dat het de werkgelegenheid in gevaar brengt. Het kan daarom een beter herverdelingsinstrument zijn dan belastingheffing (van de laatste kunnen immers versturende prikkels op vraag en aanbod uitgaan). Dit geldt zeker wanneer het gecombineerd wordt met maatregelen die de wig voor werknemers op minimumniveau verlagen. Alhoewel het moeilijk blijft harde kwantitatieve conclusies aan de analyse te verbinden, suggereert het overzicht van de recente resultaten dat van verlaging van het minimumloon in de huidige situatie geen positieve effecten verwacht mogen worden. Een bescheiden verhoging ligt meer voor de hand.

