

Welvaartstheoretisch is een hoog minimumloon ongewenst

Het minimumloon gaat de komende jaren in Nederland fors omhoog, maar volgens sommigen is dat niet genoeg. Zo verplicht de Europese Unie tot een regelmatige herijking en wil de vakbond FNV naar een minimum van veertien euro per uur. Welvaartstheoretisch zijn daar echter nauwelijks goede argumenten voor.

IN HET KORT

- Hervreiding via het belastingstelsel is doelmatiger dan hervreiding via het minimumloon.
- Het minimumloon is wel beter in staat om mensen met een laag uurloon te bereiken.
- Ook kan een minimumloonsverhoging onder hele specifieke en weinig praktische voorwaarden de arbeidsmarktkrapte beperken.

AART GERRITSEN

Universitair docent
aan de Erasmus Uni-
versiteit Rotterdam

Het minimumloon is in Nederland lange tijd een politiek non-issue geweest. Decennialang groeide het zonder noemenswaardige discussie automatisch mee met de gemiddelde CAO-lonen. Sinds kort staat het minimumloon echter weer hoog op de beleidsagenda.

Op dit moment kent Nederland een minimumweekloon van 405,30 euro, oftewel een minimumuurloon van 10,14 euro op basis van een 40-urige werkweek. Het coalitieakkoord voorziet in een stapsgewijze verhoging van het minimumloon met 7,5%, én de omvorming tot een minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek. Deze aanpassingen zouden komen bovenop de gebruikelijke indexatie en betekenen flinke loonsverhogingen, van zo'n 7,5, 13 en 19 procent, voor werknemers met een 36-, 38- en 40-urige werkweek. Op 31 augustus 2022 werd bekend dat de regering zelfs nog een stapje verder wil: in het kader van het meest recente koopkrachtpakket wil ze het minimumloon in 2023 in een klap met 10 procent verhogen.

Volgens sommigen gaan deze verhogingen van het minimumloon niet ver genoeg. Zo heeft de Europese Unie afgelopen juni bepaald dat lidstaten regelmatig de hoogte van hun minimumloon moeten ijken aan een nog nader te bepalen norm. Veelgenoemde normen zijn zestig procent van het mediane loon of vijftig procent van het gemiddelde loon. Voor Nederland zou dit een minimumloon beteke-

nen van zo'n 14 euro per uur – een stijging van 25 tot 40 procent. Ook verschillende politieke partijen (onder andere PvdA, GroenLinks en SP) en de vakbond FNV pleiten voor een minimumloon van 14 euro.

In dit artikel betoog ik dat een hoger minimumloon op welvaartstheoretische gronden onverstandig is. Ik doe dat onder andere op basis van lopend onderzoek, waarin ik herleid onder welke condities een minimumloon wenselijk is naast hervreidende belastingen.

Hervreiding via belastingen werkt beter

Voorstanders van een hoger minimumloon voelen zich gesterkt door de empirische bevindingen dat een kleine verhoging van het minimumloon slechts een beperkt effect lijkt te hebben op de werkgelegenheid. Empirisch bewijs hiervoor komt voornamelijk uit de Verenigde Staten, maar ook wijzen een aantal Europese studies op gematigde werkgelegenheidseffecten (zie bijvoorbeeld Harasztosi en Lindner (2019) voor Hongarije en Dustmann et al. (2022) voor Duitsland). Het Centraal Planbureau concludeerde onlangs dan ook dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon waarschijnlijk minder negatief zijn dan het aanvankelijk gedacht had (CPB, 2020; Van Essen et al., 2020).

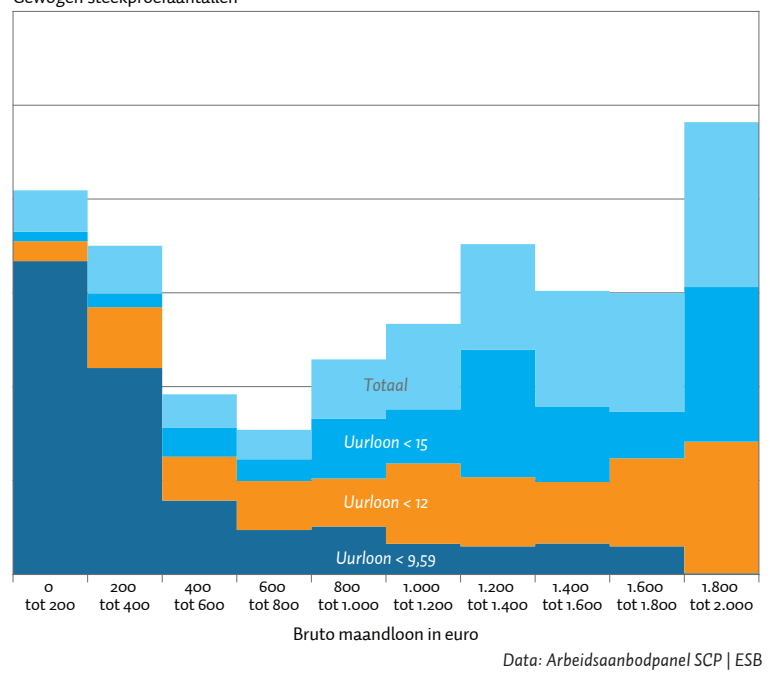
Volgens de klassieke welvaartsanalyse is een verhoging van het minimumloon echter helemaal niet zo'n verstandige maatregel (Allen, 1987; Guesnerie en Roberts, 1987). Deze analyse stelt dat een minimumloon simpelweg overbodig is, omdat het niets kan bereiken dat belastingen niet ook kunnen bereiken. Een hoger minimumloon leidt tot hogere lonen, maar verlaagt de vraag naar arbeid. Een hoger minimumloon heeft daarmee dezelfde economische gevolgen als een hogere marginale druk voor lage inkomens: dat verlaagt het aanbod van arbeid en leidt via algemene evenwichtseffecten ook tot hogere lonen. Het minimumloon is niet alleen overbodig bij een competitieve arbeidsmarkt, maar ook bij een monopsonistische arbeidsmarkt waarin werkgevers marktmacht hebben over de lonen (Cahuc en Laroque, 2013).

Deze klassieke analyse werpt de vraag op wat je met het minimumloon kunt bereiken dat je niet ook kunt bereiken met belastingen. Een veelgehoord antwoord is dat de vraagreacties op het minimumloon wezenlijk verschillen van de aanbodreacties op de marginale druk. Een hogere marginale druk zet werknemers aan om minder uren te werken.

Inkomensverdeling uitgesplitst voor verschillende uurlooncategorïën, Nederland, 2014

FIGUUR 1

Gewogen steekproef aantallen



Een hoger minimumloon kan er daarentegen voor zorgen dat mensen überhaupt niet meer aan de bak komen.

Wat je dus wél met een hoger minimumloon, maar níet met hogere belastingen kunt bereiken is onvrijwillige werkloosheid. Onvrijwillige werkloosheid kan maatschappelijk gezien wenselijk zijn als werklozen meer belasting betalen dan werkenden (Marceau en Boadway, 1994; Lee en Saez, 2012), of als het prikkels voor scholing geeft (Gerritsen en Jacobs, 2020). Toch zullen de meeste economen het eens zijn dat hogere onvrijwillige werkloosheid maatschappelijk ongewenst is. In dat geval is de verhoging van het minimumloon niet alleen overbodig, het werkt zelfs slechter dan herverdeling via belastingen (Gerritsen en Jacobs, 2014).

Beperken van de arbeidsmarktkrapte

Er zijn twee redenen waarom een hoger minimumloon tóch nuttig kan zijn. Allereerst kan het helpen om een inefficiënt grote krapte op de markt voor laagopgeleide arbeid te beperken (Hungerbühler en Lehmann, 2009; Lavecchia, 2020). In arbeidsmarkten met zoekfricties wordt het marktloon bepaald door onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Als werknemers inefficiënt weinig onderhandelingsmacht hebben, leidt dit tot een inefficiënt grote krapte op de arbeidsmarkt. Een minimumloon kan dan nuttig zijn om de onderhandelingsmacht van laagopgeleide werknemers te vergroten, en zo de krapte op de arbeidsmarkt te beperken.

Op het eerste gezicht lijkt dit een goed argument om het minimumloon juist nu te verhogen. Nederland kampt immers met een uitzonderlijk krappe arbeidsmarkt (CBS, 2022). Toch zijn er verschillende redenen waarom het minimumloon ongeschikt is om een overmatige krapte tegen te gaan. Ten eerste vereist dit dat het minimumloon

zich flexibel aanpast aan de situatie op de arbeidsmarkt. Bij een te krappe arbeidsmarkt moet het minimumloon omhoog; bij een te ruime arbeidsmarkt moet het minimumloon omlaag. Maar verlagingen van het minimumloon lijken politiek gezien moeilijk te verkopen. Bovendien zal een rigide norm voor de hoogte van het minimumloon – zoals de nieuwe richtlijn van de Europese Unie voorstaat – zeker niet helpen om een inefficiënt krappe of ruime arbeidsmarkt flexibel bij te sturen.

Ten tweede is het de vraag of de overheid wel snel genoeg kán inspelen op veranderingen in de krapte van de arbeidsmarkt. Dit is een vorm van Milton Friedmans kritiek op een activistisch overheidsbeleid (Friedman, 1961). De huidige geplande verhoging van het minimumloon met 7,5 procent zou bijvoorbeeld pas in 2025 voltooid zijn. Maar het is nog maar zeer de vraag hoe krap de arbeidsmarkt tegen die tijd zal zijn. De verhoging van het minimumloon zal contraproductief kunnen werken als de markt tegen die tijd zichzelf reeds heeft gecorrigeerd, of als we ons zullen bevinden in een nieuwe neerwaartse conjunctuur met oplopende werkloosheid.

Ten derde speelt de uitzonderlijke krapte op de arbeidsmarkt niet slechts bij laaggeschoolden. Vrijwel alle beroepsgroepen hebben op dit moment te maken met grote krapte (UWV, 2022). Dit betekent dat het minimumloon een slecht gericht instrument is om het probleem van krapte op te lossen. Een vorm van deze kritiek is oorspronkelijk geuit door Stigler (1946). Zelfs als er een doelmatigheidsreden is voor hogere lonen, dan nog varieert het optimale loon waarschijnlijk sterk over de beroepen, sectoren, regio's en tijd. Eén uniform minimumloon is een bijzonder bot en ineffectief beleidsinstrument om het probleem van inefficiënte marktlonen op te lossen.

Inkomenssteun voor de meest behoeftigen

Een tweede mogelijke reden voor een verhoging van het minimumloon is dat de meest behoeftigen relatief veel baat hebben bij een gerichte inkomenssteun. Eerdergenoemde studies, waaronder Allen (1987), Guesnerie en Roberts (1987) en Gerritsen en Jacobs (2020), gaan ervan uit dat uurloon en inkomen een-op-een aan elkaar gerelateerd zijn. Op die manier kan een inkomensafhankelijk belastingstelsel precies dezelfde herverdeling realiseren als een uurloonaafhankelijk minimumloon. Maar in werkelijkheid bestaat er niet een een-op-een-relatie tussen uurloon en inkomen. Wat Nederland betreft is dit duidelijk te zien in figuur 1, waarin een histogram voor inkomen wordt opgesplitst in diverse uurlooncategorïën. Hoewel uurloon en inkomen duidelijk gecorreleerd zijn, bestaat er voor ieder gegeven inkomensniveau een significante ongelijkheid in uurlonen.

Dat uurloon en inkomen niet een-op-een aan elkaar gerelateerd zijn, betekent dat de inkomstenbelasting helemaal niet dezelfde herverdeling kan realiseren als het minimumloon. Dat wil zeggen: inkomensafhankelijke belastingen herverdelen naar alle lage inkomens, ongeacht hun uurloon. Of, in termen van figuur 1, naar *alle* personen aan de linkerkant van het histogram. Het minimumloon is specifiek gericht op degenen met een laag uurloon – dus op hen aan de onderkant van het histogram. Voor een over-

heid die de voorkeur geeft aan herverdeling op basis van uurloon boven herverdeling op basis van inkomen, is een hoger minimumloon dus een betere interventie dan een lastenverlichting voor lage inkomens.

Er zijn goede politiek-filosofische redenen om herverdeling inderdaad te richten op werknemers met lage uurlonen. Filosofische theorieën van kansengelijkheid benadrukken het belang van herverdeling van mensen met hoge verdien capaciteit naar mensen met lage verdien capaciteit (Roemer, 1998; Dworkin, 2000; Fleurbaey, 2008). Neem twee werknemers, A en B, met beiden hetzelfde (lage) inkomen. Werknemer A maakt lange uren, maar heeft een laag inkomen vanwege een laag uurloon. Werknemer B heeft wel degelijk een hoog uurloon, maar kiest ervoor om weinig uren te werken en heeft daarom toch een laag inkomen. Kansengelijkheid zou herverdeling van B naar A voorstaan, omdat A uit noodzaak arm is terwijl B uit eigen keuze arm is.

In mijn lopende onderzoek vind ik dat het minimumloon in de Verenigde Staten inderdaad een wenselijke aanvulling kan zijn op een inkomensafhankelijk belastingbeleid, wanneer de overheid uitsluitend wil herverdelen naar mensen met het laagste uurloon. Een eerste kalibratie, op basis van Nederlandse data van het arbeidsaanbodpanel uit 2014, laat eenzelfde resultaat zien voor Nederland. Dit zou betekenen dat ook in Nederland het minimumloon wel degelijk een wenselijk beleidsinstrument zou kunnen zijn. In vergelijking met inkomensafhankelijke belastingen en toeslagen is het minimumloon namelijk beter gericht op de meest behoeftigen in de samenleving.

Bij dit resultaat dienen er twee kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst zegt dit resultaat niets over de optimale hoogte van het minimumloon. Het is natuurlijk mogelijk dat een bindend minimumloon wenselijk is, maar op een veel lager niveau dan het huidige minimumloon. Ten tweede volgt bovenstaand resultaat uit de aanname dat de overheid uitsluitend wil herverdelen naar werknemers met een laag uurloon. Hoewel hiervoor filosofische redenen zijn aan te dragen, gaat het daarbij wel om een politieke afweging. Als de overheid simpelweg naar mensen met een laag inkomen wil herverdelen – ongeacht hun uurloon – dan is lastenverlichting voor lage inkomens toch weer een beter beleid dan een verhoging van het minimumloon.

Conclusie

De kleine werkgelegenheidseffecten van het minimumloon lijken te suggereren dat een minimumloon doelmatig herverdeelt. Toch blijkt het bijzonder lastig om het minimumloon op theoretische gronden te rechtvaardigen, als de overheid ook kan herverdelen via een inkomensafhankelijk belastingstelsel.

Daarbij heerst er veel onzekerheid over de praktische relevantie van de argumenten vóór een hoger minimumloon. Een hoger minimumloon kan helpen tegen een inefficiënte krapte op de markt voor laaggeschoolde arbeid. Maar dit vereist dat het minimumloon flexibel zal inspelen op de arbeidsmarktsituatie – en daalt zodra de krapte weer afneemt. Bovendien hebben beroepen in vrijwel het gehele loongebouw last van krapte op de arbeidsmarkt; en hieraan

zal een hoger minimumloon weinig kunnen veranderen.

Ook kan een hoger minimumloon helpen om inkomenssteun beter te richten op werknemers met een laag uurloon. Het belastingstelsel is immers gericht op alle lage inkomens, ongeacht hun uurloon. De kracht van dit argument berust echter cruciaal op de subjectieve herverdelingsvoorkeuren in de maatschappij.

Een groot deel van de economische literatuur concludeert dat herverdeling via belastingen doelmatiger is dan herverdeling via het minimumloon. Een verdere verhoging van het minimumloon lijkt daarom onverstandig. In plaats hiervan zou het kabinet beter kunnen kiezen voor gerichte lastenverlichting middels lagere belastingen, hogere heffingskortingen, of hogere toeslagen.

Literatuur

- Allen, S.P. (1987) Taxes, redistribution, and the minimum wage: a theoretical analysis. *The Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 477–489.
- Cahuc, P. en G. Laroque (2014) Optimal taxation and monopsonistic labor market: does monopsony justify the minimum wage? *Journal of Public Economic Theory*, 16(2), 259–273.
- CBS (2022) *Spanning op de arbeidsmarkt*. CBS statistiek, Dashboard arbeidsmarkt.
- CPB (2020) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. CPB Publicatie, april.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg et al. (2022) Reallocation effects of the minimum wage. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267–328.
- Dworkin, R. (2000) *Sovereign virtue*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Essen, C. van, J.-M. van Sonsbeek en S. Rabaté (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. CPB Notitie, december 2020.
- Fleurbaey, M. (2008) *Fairness, responsibility, and welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, M. (1961) The lag in effect of monetary policy. *Journal of Political Economy*, 69(5), 447–466.
- Gerritsen, A. en B. Jacobs (2014) *Armen geholpen met lastenverlichting én lager minimumloon*. Artikel op www.mejustice.nl, 18 maart.
- Gerritsen, A. en B. Jacobs (2020) Is a minimum wage an appropriate instrument for redistribution? *Economica*, 87(347), 611–637.
- Guesnerie, R. en K. Roberts (1987) Minimum wage legislation as a second best policy. *European Economic Review*, 31(1–2), 490–498.
- Harasztosi, P. en A. Lindner (2019) Who pays for the minimum wage? *The American Economic Review*, 109(8), 2693–2727.
- Hungerbühler, M. en E. Lehmann (2009) On the optimality of a minimum wage: new insights from optimal tax theory. *Journal of Public Economics*, 93(3–4), 464–481.
- Lavecchia, A.M. (2020) Minimum wage policy with optimal taxes and unemployment. *Journal of Public Economics*, 190, 104228.
- Lee, D. en E. Saez (2012) Optimal minimum wage policy in competitive labor markets. *Journal of Public Economics*, 96(9–10), 739–749.
- Marceau, N. en R. Boadway (1994) Minimum wage legislation and unemployment insurance as instruments for redistribution. *The Scandinavian Journal of Economics*, 96(1), 67–81.
- Roemer, J.E. (1998) *Equality of opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, G.J. (1946) The economics of minimum wage legislation. *The American Economic Review*, 36(3), 358–365.
- UWV (2022) *Arbeidsmarkt in Nederland voor het eerst zeer krap*. UWV Persbericht, 13 juli.