



## Minimumbeloningen en werkloosheid

**Auteur(s):**

Vogels, E.H.W.M.

*Werkzaam bij de directie Algemeen en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij dankt G. de Vries en C. Teulings voor hun bijdragen.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4121, pagina 716, 24 september 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

*Institutionele regelingen voor een minimum-beloning, in de vorm van een wettelijk minimumloon of laagste cao-schalen, kunnen de lonen boven het evenwichtsniveau tillen en zo een oorzaak zijn van werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een vergelijking van de instituties, de hoogte van de minimum-beloningen en de werkloosheid in Europese landen laat echter geen verband zien. Nadere studie van enkele Nederlandse sectoren leert dat de hoogte van de laagste beloningen meer te maken heeft met het aanbod van arbeid, dan met cao en avv.***De forse banengroei in de afgelopen jaren is niet gepaard gegaan met een evenredige daling van de werkloosheid. Vooral laag opgeleide werklozen hebben weinig van de banengroei geprofiteerd. Derhalve is de werkloosheid onder hen nog steeds hoog; onder personen met maximaal basisonderwijs 3,5 maal zo hoog als onder middelbaar en hoog opgeleiden.**

Instituties die voor dit verschijnsel vaak verantwoordelijk worden geacht zijn het wettelijk minimumloon, cao's en de algemeen verbindend verklaring (avv). Doordat het minimumloon een bodem in het loongebouw vormt, worden, zo is de gedachte, laaggeschoolden uitgesloten van arbeidsparticipatie. Soortgelijke kritiek geldt voor cao's en avv. De in cao's op bedrijfstakniveau vastgelegde arbeidsvoorwaarden zouden alle concurrentie op dat gebied uitschakelen. Dit zou te meer ernstig zijn waar een groot participatieprobleem bestaat aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de laagste cao-lonen ruim boven het minimumloon liggen. Via avv- en worden deze door insiders gemaakte afspraken ook nog eens opgelegd aan de niet-georganiseerde werkgevers.

In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre genoemde instituties werkelijk oorzaak zijn van de werkloosheid onder laaggeschoolden, danwel andere factoren hieraan ten grondslag liggen.

**Instituties**

Uit [tabel 1](#) blijkt welke instituties aan werknemers onder meer minimumloonbescherming bieden:

Tabel 1. Internationale vergelijking van institutionele en economische kengetallen

	CAO- bereik 1994	AVV min. loon	Bruto- min. loon (NL=100)	Kaitz- index (1993/94)	min. loners in 1993/94	Werkloosheid naar opl.niveau vol- wassenen 1994 Laag* Tot.	Netto parti- cipatie Laag Tot.	Werkloosheid naar Opl.jongeren 20-24 jaar Laag Tot.			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
<i>WML-landen</i>											
Nederland	81	ja	100	56b	3	8,2	5,7	48	64	11,4	9,3
Belgie	90	ja	107,7a	60d	4	12,5	8,3	43	60	29,1	20,4
Luxemburg		ja	108,0	56c	11	6,4					
Frankrijk	95	ja	95,7	51b	11	14,7	10,8	46	65	41,5	28,6
Spanje	66	ja	39,6	32b	7	21,3	19,8	37	45	41,3	42,3
Portugal	50	ja	26,9	45c	8	6,0	5,5	66	70	12,8	14,2
Griekenland		ja	40,4	62a	20	6,2	7,2	56	60	18,0	27,8
VS	18	nee	63,2	38b	4	12,6	5,8	45	73	22,3	10,8
<b>Gemiddelde</b>	<b>66,7</b>	<b>26,3</b>		<b>50</b>	<b>8,5</b>	<b>11,6</b>	<b>9,0</b>	<b>49</b>	<b>62</b>	<b>29,3</b>	<b>20,0</b>
<i>Sectoraal minimumloon</i>											
VK	47	nee	75,2	40c	2	13,0	8,2	51	71	31,8	15,0
Ierland		nee	73,9	55c	10	18,9	12,9	39	54	33,3	20,3
<b>Gemiddelde</b>				<b>47,5</b>	<b>6</b>	<b>16,0</b>	<b>10,6</b>	<b>45</b>	<b>63</b>	<b>32,6</b>	<b>17,7</b>
<i>CAO-landen</i>											

Italië	82	nee		85,0b	71e	-		8,4	7,9	46	55	27,4	30,8
Oostenrijk	98	ja		88,0c	62c	4		4,9	3,3	55	70	8,3	4,5
Noorwegen	74	nee		122,0c	64c	-		6,5	4,3	58	78	16,0	11,1
Finland	95	ja		63,0c	62c	-		22,7	16,7	45	63	39,0	32,4
Zweden	93	nee		92,0c	52d	0		8,8	6,8	77	87	28,6	16,7
Denemarken	90	nee		148,1a	54b	6		17,3	11,5	56	72	21,1	15,7
Duitsland	92	ja		107,4c	55e	-		14,2	8,7	42	66	14,4	27,8
Zwitserland	50	ja			52c	-		5,1	3,6	67	78	7,1	
<b>Gemiddelde</b>	<b>84</b>				<b>58</b>			<b>11,0</b>	<b>7,9</b>	<b>56</b>	<b>71</b>	<b>22,1</b>	<b>18,3</b>

\* Primair en lager secundair onderwijs Cijfers afkomstig uit 1996, tenzij anders gemeld: a = 1995; b = 1994; c = 1993; d = 1992; e = 1991. Bronnen: OECD, *Education at a glance*, 1996, blz. 48 en 234; OECD *Employment Outlook*, July 1996; W. Roorda en E. Vogels, *Concurrerende arbeidsverhoudingen*, SZW *Werkdocument* nummer 33, januari 1997; *European Industrial Relations Review*, diverse maandgangen, eigen bewerking.

» wettelijk minimumloon (algemeen);

» wettelijk minimumloon (sectoraal), uitsluitend van toepassing op een (Verenigd Koninkrijk) of meerdere (Ierland) sectoren. Hierdoor is het aantal werknemers dat via sectorale minimumlonen bescherming geniet kleiner dan het aantal werknemers dat met een nationaal minimumloon wordt bereikt;

» cao's. In bijna alle landen is de cao een belangrijk reguleringsmechanisme van de lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Aan minimaal twee op de drie werknemers bieden cao's in de meeste landen minimumloonbescherming. Uitzondering hierop vormen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Zwitserland. Uit het cao-bereik (kolom 1 van [tabel 1](#)) blijkt dat in deze landen voor het merendeel van de werknemers individueel afspraken worden gemaakt over hun lonen en andere arbeidsvoorwaarden.

» het algemeen-verbindendverklaren van cao's (avv).

## Bereik

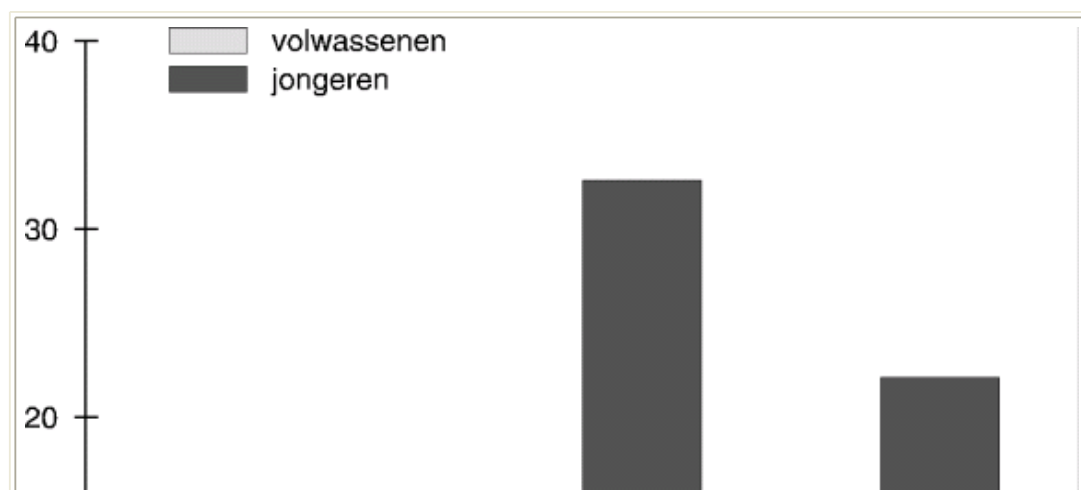
### Minimumlonen en werkloosheid

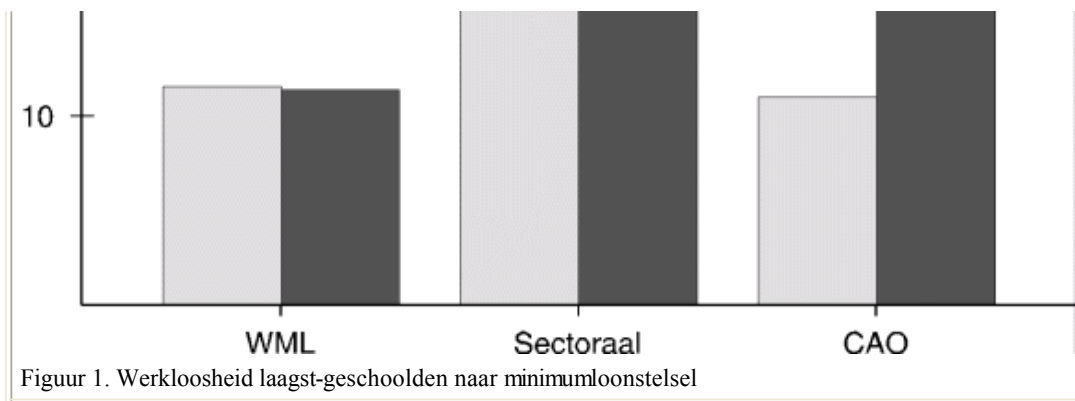
Een algemeen wettelijk minimumloon geldt voor iedereen, en heeft daarom het grootste bereik. Minimumloonbescherming via cao en avv heeft altijd een kleiner bereik, hoewel in sommige landen zonder wettelijk minimumloon het cao-bereik toch bijna volledig is (Oostenrijk, Finland, Zweden, Duitsland en Denemarken). Als het waar is dat minimumloonbescherming zou leiden tot hogere werkloosheid onder laaggeschoolden, dan mag worden verwacht dat deze werkloosheid in de landen met een wettelijk minimumloon hoger is dan in landen zonder.

Dat blijkt niet het geval te zijn. In een aantal landen met een nationaal wettelijk minimumloon is de werkloosheid onder de minst gekwalificeerden hoog, maar dat geldt ook voor landen met een sectoraal minimumloon of cao's. Finland, dat geen minimumloon kent, is op dit punt koploper; een op de vijf laag geschoolden staat langs de zijlijn van de arbeidsmarkt.

Een vergelijkbaar patroon is waarneembaar als we alleen kijken naar jeugdigen met lage kwalificaties. Onder hen is de werkloosheid vooral in Frankrijk en Spanje (beide minimumloon-landen) hoog, evenals in Finland en Italië (beide cao-landen). In het Verenigd Koninkrijk zijn reeds in 1986 de sectorale minimumlonen voor jongeren afgeschaft. Door het lage cao-bereik is thans voor de meeste Britse werknemers (waaronder jongeren) op geen enkele wijze voorzien in minimumloonbescherming. Maar ondanks dat de Britse loonvorming geen institutionele belenningen kent is de werkloosheid onder laagopgeleide jongeren hoog<sup>4</sup>; 20%-punten hoger dan in Nederland.

De aanwezigheid van een nationaal wettelijk minimumloon leidt niet tot meer werkloosheid onder de minst gekwalificeerden. Deze conclusie wordt ondersteund indien de drie groepen landen worden vergeleken voor wat betreft de gemiddelde werkloosheid onder laagopgeleide volwassenen en jongeren ([figuur 1](#)).



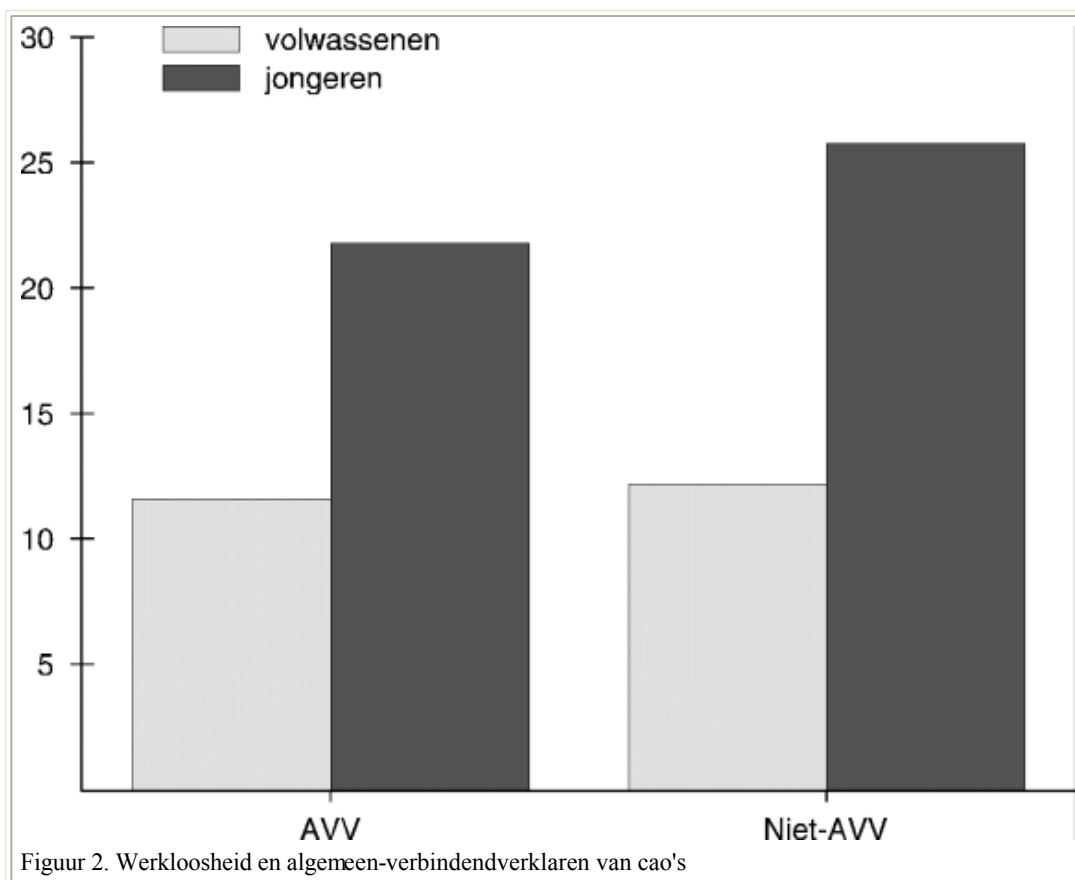


### Caos/avv en werkloosheid

Niet alleen het al dan niet bestaan van een wettelijk minimumloon bepaalt de mate van minimumloonbescherming. In de landen waar zo'n wettelijke regeling niet bestaat, zijn vaak wel minimumbeloningen vastgelegd in cao's. Het bereik van de cao's is dan een maatstaf voor het bereik van de minimumloonbescherming. Verder geldt dat in landen met een wettelijk minimumloon, in cao's minimumbeloningen boven dit niveau kunnen worden afgesproken. Net als bij het bestaan van een wettelijk minimumloon geldt hier: als het waar is dat cao's een negatieve invloed hebben op laaggekwalificeerde werkgelegenheid, dan valt het te verwachten dat de werkloosheid onder laaggeschoolden toeneemt naarmate het cao-bereik hoger is.

Doordat in bijna alle landen voor de meerderheid van de werknemers een cao geldt, is het niet eenvoudig om vast te stellen of, en zo ja in welke mate, het cao-bereik negatief van invloed is op de arbeidsdeelname van laag geschoolden. Het beeld dat uit [tabel 1](#) naar voren komt is echter zeer gevarieerd. Er zijn landen met een laag cao-bereik en hoge werkloosheid onder de minst gekwalificeerden (VS en Verenigd Koninkrijk) en landen met een laag cao-bereik en lage werkloosheid (Zwitserland). Ook de combinaties hoog cao-bereik en hoge werkloosheid (Finland en Denemarken) en hoog cao-bereik en lage werkloosheid (Oostenrijk) komen voor.

De overheid kan het bereik van beschermingsmaatregelen in cao's vergroten door deze algemeen verbindend te verklaren voor een gehele sector of bedrijfstak. Toch blijkt het niet zo te zijn dat in landen met avv de cao's een groter bereik hebben dan in landen zonder avv. Vergelijking van de werkloosheidscijfers wijst dan ook uit, dat landen met avv geen hogere werkloosheid kennen dan landen zonder avv ([figuur 2](#)).



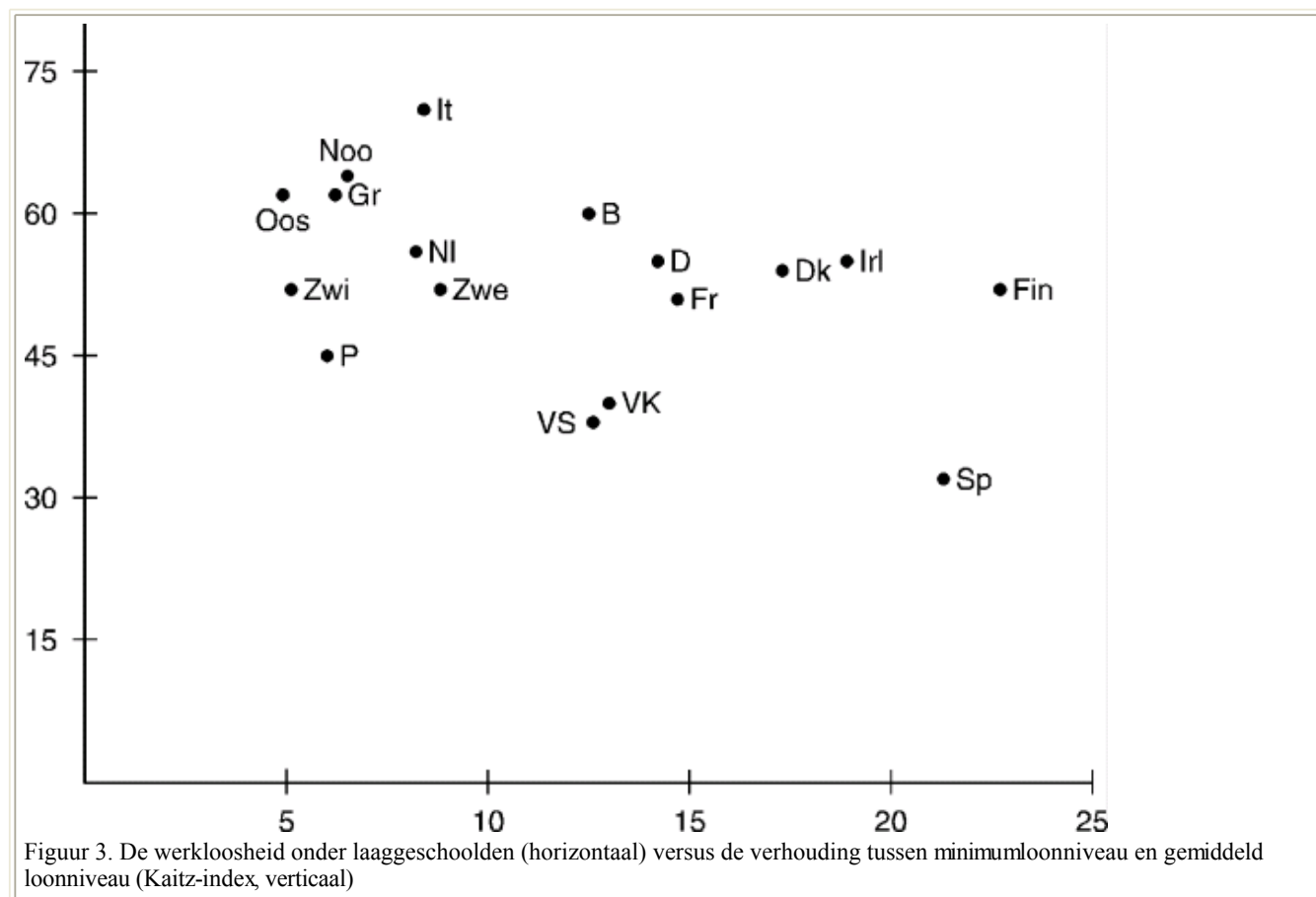
### Hoogte

Naast het bereik van het minimumloon, speelt de hoogte ervan een rol. Hoe hoger, zo luidt de hypothese, het minimumloon, hoe groter het eventuele schadelijke effect op de werkgelegenheid zal zijn.

Voor de hoogte van het minimumloon kunnen twee maatstaven gebruikt worden. Ten eerste kan de hoogte van het minimumloon in

verschillende landen vergeleken worden op basis van de wisselkoersen. Dit gebeurt in kolom 3 van [tabel 1](#). Hieruit blijkt dat de meeste landen een lager minimum hebben dan Nederland. Noorwegen en vooral Denemarken hebben echter een aanmerkelijk hoger niveau. Een beperking van deze maatstaf is, dat niet alleen de minimum-, maar ook de gemiddelde lonen per land verschillen. Een tweede maatstaf, de Kaitz-index, houdt wel rekening met de beloningssituatie per land en corrigeert voor het algemeen welvaartsniveau. Deze index meet de verhouding tussen het bruto minimumloon (of laagste cao-loon) en de gemiddeld verdiende lonen.

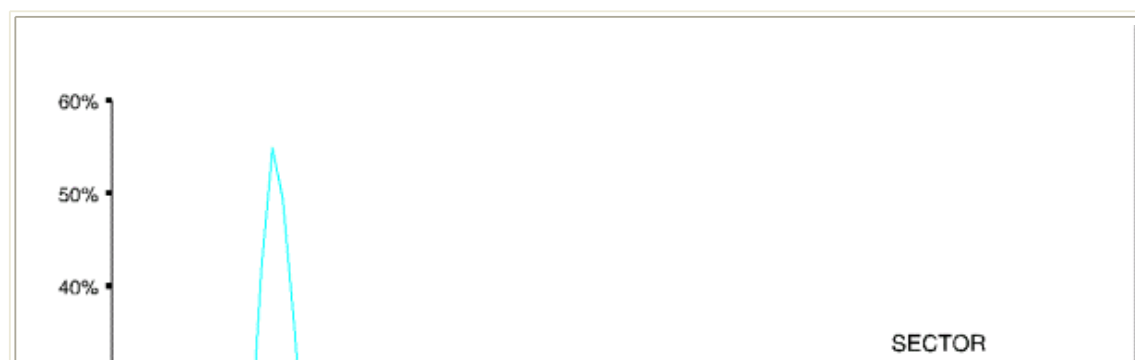
Geen evidente relatie is waarneembaar tussen de hoogte van de Kaitz-index en de werkloosheid onder laagopgeleide volwassenen. Zo gaat in de VS en Spanje een hoge werkloosheid onder laaggeschoolden gepaard met een laag minimumloon (in Kaitz-index gemeten). In Noorwegen en Oostenrijk is de situatie tegenovergesteld; hoog minimumloon maar lage werkloosheid onder volwassenen met een lage opleiding. De in [figuur 3](#) weergegeven puntenwolk toont hoe varieërend het internationale beeld op dit terrein is.

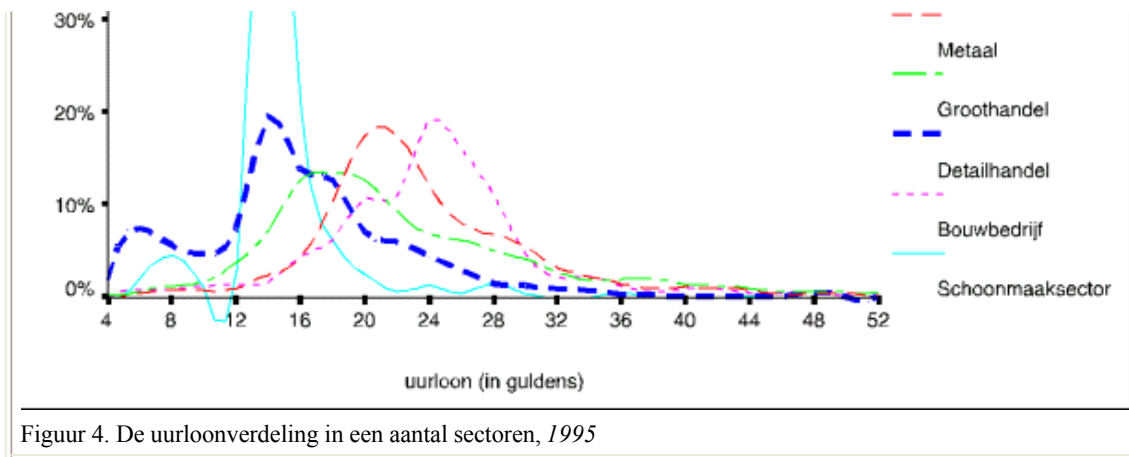


Ook het veronderstelde loonopdrijvend effect van avv op de laagste lonen wordt niet ondersteund door de empirische gegevens. Zowel in de avv-landen als in de niet avv-landen komt de Kaitz-index uit op gemiddeld 53%. Kortom, er zijn geen directe aanwijzingen dat een hoge werkloosheid onder de minst gekwalificeerden het gevolg is van een wettelijk minimumloon en avv. Wellicht is dit een reden waarom in het buitenland beide instituties nauwelijks ter discussie staan<sup>2</sup>. Hiervoor zijn twee verklaringen mogelijk. De eerste mogelijkheid is, dat hogere beloningen die tot werkloosheid leiden, niet door de instituties veroorzaakt worden maar door andere factoren. In dat geval zouden werkgevers niet minder loon gaan betalen als de cao of avv verdwijnt. Dit wordt hieronder voor Nederland uitgewerkt. Ten tweede zou het kunnen zijn dat hoge beloningen slechts geringe arbeidsmarkt-effecten hebben, bijvoorbeeld omdat werknemers er productiever van worden (zie hiervoor het artikel van R.H.M. Paping en H. Stegeman, [Niet het corporatisme zorgt voor problemen](#), *ESB*, 24 september 1997, blz.721-722.). Dit is echter niet de verklaring die in dit artikel gezocht wordt.

### Verklaring: aanbod van arbeid

We beschouwen voor vijf sectoren de loonverdeling ([figuur 4](#)). Deze sectoren geven de drie verschillende onderhandelingsstructuren weer: cao, avv en individueel onderhandelen. De bouw en detailhandel kennen een combinatie van cao en avv. De metaal en de schoonmaak kennen een cao. In de groothandel is er een mengsel van individuele contracten, cao en avv. Naast het onderhandelingsregime heeft ook de samenstelling van werknemers naar geslacht bij de keuze een rol gespeeld.





Het beeld dat naar voren komt stemt overeen met eerdere bevindingen van Freeman, Hartog en Teulings<sup>3</sup>. In de bouw, metaal en groothandel verloopt de loonverdeling gelijkmatig; geen piek is waarneembaar rond een bepaalde minimumwaarde. Dit duidt erop dat het minimumloon en/of laagste cao-loon in deze sectoren geen ondergrenzen vormen. Als de ondergrens wel zou bestaan, zouden veel werknemers immers het minimumloon betaald krijgen hoewel hun productiviteit een lagere beloning zou rechtvaardigen.

Voor de groothandel is deze conclusie verrassend. Doordat slechts 40% van alle werknemers uit deze sector onder een cao valt, hebben veel werkgevers de vrijheid om werknemers aan te stellen op of rond minimumloon-niveau. Het feit dat een werknemerspiek rond een bepaalde waarde ontbreekt geeft aan dat de niet aan de cao gebonden werkgevers deze vrijheid niet gebruiken. Dat suggereert dat de cao ook geen probleem is voor die werknemers die daar wel aan gebonden zijn.

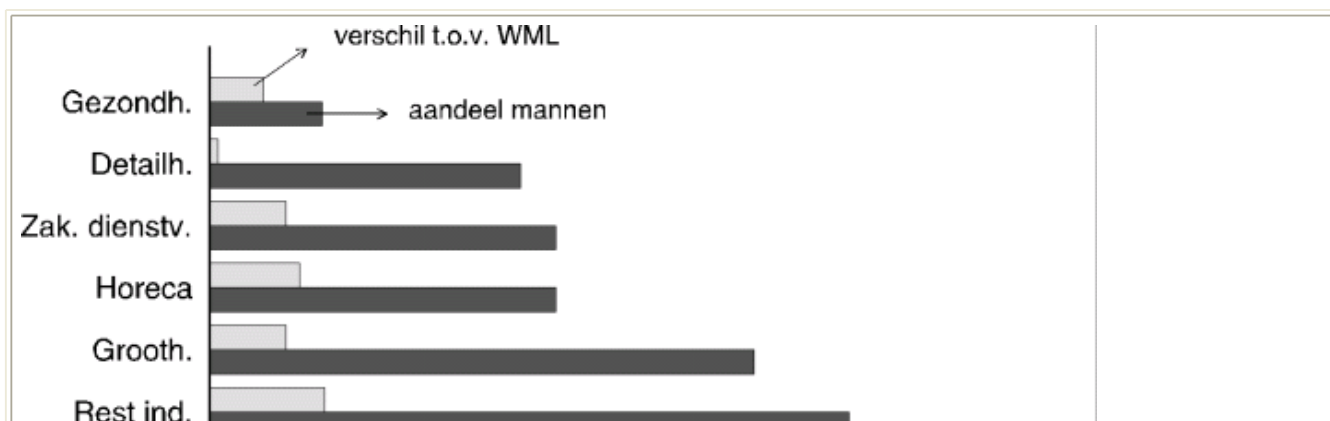
In de overige twee sectoren uit [figuur 4](#), detailhandel en schoonmaak, wordt de loonverdeling wel duidelijk tegen het minimumloon/laagste cao-loon aangedrukt (wat men het 'kruisend ijs' effect zou kunnen noemen). Het minimumloon/laagste cao-loon in deze sectoren vormt dus een kunstmatige vloer in het loongebouw. Slechting van deze vloer zal hier hoogst waarschijnlijk leiden tot vergroting van het aanbod van laagbetaalde banen.

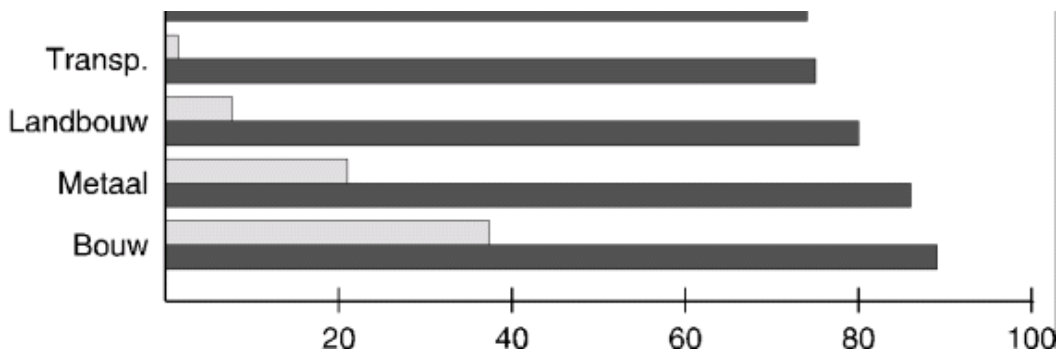
Een belangrijk verschil tussen de vijf sectoren is de samenstelling van het werknemersbestand. In de metaal en bouw zijn negen op de tien werknemers van het mannelijk geslacht. Bij werkloosheid is het voor hen financieel aantrekkelijker een WW-uitkering te ontvangen en eventueel wat bij te verdienen, dan een laag betaalde baan te accepteren. Het hieruit resulterende hoge reserveringsloon dwingt werkgevers hogere (cao-)lonen te betalen<sup>4</sup>. Een verlaging van de laagste cao-lonen in deze sectoren zal dus weinig effectief zijn of op wervingsproblemen stuiten. Het is namelijk weinig aantrekkelijk dat personen zonder uitkeringsalternatief (partners van kostwinners en jongeren) de lager betaalde banen in deze sectoren zullen bezetten. Niet alleen omdat de bouw en metaal traditioneel mannensectoren zijn, ook de fysieke condities die de sectoren, vooral de bouw, stellen, zijn voor vrouwen weinig aantrekkelijk.

De samenstelling van het werknemersbestand en compensatie voor zwaar werk zijn enkele verklaringen voor de relatief hoge laagste cao-lonen in de bouw. Ook speelt mee de ontwikkeling van de werkgelegenheid in deze sector. Vooral in de eerste helft van de jaren tachtig is deze als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen fors gedaald. Het heeft tien jaar geduurd om dit werkgelegenheidsverlies te compenseren, wat duidt op een zeer bescheiden werkgelegenheidstoename. Indien de werkgelegenheid nauwelijks toeneemt, ontstaan er ook weinig mogelijkheden om in te stromen. Dit heeft tot gevolg dat er voor werkgevers weinig reden is om de laagste cao-lonen te verlagen. Immers, als gevolg van de loonstrucuur groeien werknemers via algemene loonsverhogingen en periodieke jaarlijks inkomsten. Dit betekent dat, voorzover de onderste treden van de laagste loonschalen bezet waren, deze geleidelijk leeg lopen.

De detailhandel is bij uitstek een vrouwenbranche. Doordat veel vrouwen geen uitkeringsalternatief hebben, en dus een laag reserveringsloon, is het mogelijk lagere lonen te betalen zonder dat dit direct leidt tot wervingsproblemen. Ook in de overige dienstverlening werken relatief veel vrouwen. In de loonverdeling van deze sector is duidelijk het 'kruisend ijs'-effect waarneembaar. In [figuur 4](#) is dit voor de schoonmaak, die tot deze sector behoort, geïllustreerd. Verlaging van het minimumloon/laagste cao-loon zal derhalve in beide sectoren leiden tot een grotere vraag naar laagbetaalde arbeid.

De per sector verschillende betekenis van het minimumloon/laagste cao-loon blijkt ook uit de sectorale verdeling van minimumloners. Daar waar veel mensen voor het wettelijk minimumloon werken (handel, zakelijke dienstverlening) komen veel vrouwen voor. Dit betekent niet dat het minimumloon uitsluitend een vrouwenloon is; 40% van degenen die het verdienen, is man. Wel geldt in het algemeen dat hoe meer mannen in een sector werken, des te hoger het gemiddelde aanvangsloon is ([figuur 5](#)).





Figuur 5. Aandeel mannelijke werknemers en gemiddelde bruto-lonen bij indiensttreding, weging o.b.v. aantallen werknemers op het allerlaagste functieniveau.

Een verlaging van het minimumloon/laagste cao-lonen zal dus in bepaalde sectoren tot een grotere vraag naar arbeid leiden. Maar of dit ook leidt tot een afname van de werkloosheid is de vraag. De minimumlonen zijn niet uitsluitend van invloed op de werkgelegenheid, doch ook op het gedrag van werknemers en inactieven. Voor laagbetaalde werknemers met weinig mogelijkheden om door te groeien naar een hoger inkomen kan een verlaging ontmoedigend werken waardoor zij worden verleid tot de bijstand. Voor inactieven met een uitkeringsalternatief kan een verlaging van het minimumniveau ertoe leiden dat zij, meer dan thans, blijven zitten waar ze zitten omdat de overgang van de uitkerings- situatie naar betaald werk niet lonend is.

### Tot slot

Wat kunnen we nu uit het voorgaande concluderen? Dat de werkloosheid onder laag opgeleiden in Nederland hoog is weet iedereen al lang, maar wat niet iedereen weet is dat de Verenigde Staten op dit punt met een nog groter probleem kampen. Integendeel. Veelal wordt juist de Verenigde Staten als voorbeeld gesteld van hoe het zou moeten. Voor wat de onderkant van de arbeidsmarkt betreft, is dit niet terecht.

Eveneens verrassend is dat de internationale vergelijking geen grond geeft aan de gedachte dat een nationaal wettelijk minimumloon leidt tot meer werkloosheid onder de laagst geschoolden. De paradoxale situatie doet zich zelfs voor dat in de landen zonder (of met een laag) minimumloon een grotere werkloosheid onder laaggeschoolden bestaat dan in de landen met een nationaal wettelijk minimumloon. Hier zou tegenin kunnen worden gebracht dat de hogere werkloosheid in de niet-minimumloonlanden het gevolg is van het bestaan van cao's, en derhalve van (te hoge) cao-lonen. Dit evenwel blijkt evenmin het geval. Illustratief hiervoor is het Verenigd Koninkrijk dat nauwelijks institutionele belemmeringen in het loonvormingsproces kent, doch met een hoge werkloosheid onder laag opgeleiden kampt.

Voor het avv-instrument geldt iets soortgelijks. Vaak wordt beweerd dat toepassing van dit instrument tot hogere lonen leidt, en daarmee tot een hogere werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Maar dat het daadwerkelijk zo werkt, wordt niet ondersteund door de feiten. Dit geldt zowel voor de werkloosheid onder laag geschoolden als het vermeende loonopdrijvend effect van avv; gemiddeld genomen is zowel in de avv-landen als niet-avv-landen het laagste loon 53% van het gemiddeld loon (bruto). Hoewel in beide groepen landen het minimumloonniveau in verhouding tot het gemiddelde loon dus even hoog is, kennen de avv-landen een lagere werkloosheid in het laagste segment van de arbeidsmarkt dan de landen waar het avv-instrument ontbreekt.

Nadere analyse van enkele Nederlandse sectoren leert, dat de loonverdeling niet wordt verklaard door het al dan niet bestaan van cao of avv, maar veel te maken heeft met de specifieke arbeidsmarkt. Om iets aan de werkloosheid aan de onderkant te doen, kunnen we beter kijken naar factoren die de inschakeling van arbeid dwarszitten, zoals de armoede- en productiviteitsval voor werklozen

1 Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de lage lonen en de armoedeval. Hoewel in het Verenigd Koninkrijk de uitkeringen zeer laag zijn, is het vervangingspercentage op het laagste loonniveau (gedefinieerd als de laagste 5% loongroep) hoog. Dit wordt veroorzaakt doordat de uitkeringen in een vast bedrag zijn gegoten. Hierdoor is het financieel weinig lonend een laag betaalde baan te accepteren. M. Einerhand, Bijstand: een internationale vergelijking, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 52e jg. nr. 4, blz. 207-221.

2 Voorzover er discussies zijn, hebben deze vooral betrekking op invoering van een nationaal wettelijk minimumloon (Verenigd Koninkrijk en Ierland) of sectorale minimumlonen (Italië), of op (extra) verhoging van het minimumloon (Frankrijk en de Verenigde Staten).

3 R. Freeman, J. Hartog en C. Teulings, Pulling the plug. An analysis of the role of mandatory extension in the Dutch system of labour relations, *OSA-werkdocument*, W144, mei 1996.

4 In feite vormt de hoogte van het reserveringsloon ook de achtergrond van de AVV-discussie. In de jaren 1983-1990 is de gemiddelde afstand tussen het laagste CAO-loon en het wettelijk minimumloon gestegen van 2% naar 10%. Aannemelijk is dat bij een groot aanbod van werkzoekenden in die tijd de afstand tussen het WML en het minimum CAO-loon niet zo was toegenomen.