

## Klimaat in politiek wordt gunstiger

### Waarom na 2021 het minimumloon omhoog gaat

Wimar Bolhuis

17 februari 2020

**Wimar Bolhuis werkt als universitair docent bij de afdeling economie van de Universiteit Leiden**

*Inleiding: Een hoger minimumloon hoeft geen banen te kosten, zoals lang is gedacht, maar kan juist goed uitpakken voor de werkgelegenheid als het slim wordt ingevoerd. Goede kans dat het invloedrijke CPB hierin meegaat en dat de politiek hiernaar luistert. Kansen dus voor de Voor14-campagne van de FNV, zeker nu grote bedrijven genoeg verdienen om meer te betalen en het tijd wordt dat meer mensen economisch zelfstandig worden.*

Voor heel wat mensen kan de FNV-campagne voor een hoger minimumloon een flinke opsteker betekenen: 1,4 miljoen werknemers kunnen er 40 procent in salaris op vooruitgaan als dat loon inderdaad 14 euro gaat bedragen. Hun werkgevers zullen dat zeker ook merken, want hun arbeidskosten gaan flink omhoog. Zo'n maatregel heeft ongetwijfeld grote macro-economische gevolgen en zal ook op de arbeidsmarkt te merken zijn.

Maar ook de overheid zal meer geld kwijt zijn, aan de sociale zekerheid, want uitkeringen en toeslagen zijn gekoppeld aan het minimumloon. De wet waarin deze koppeling is vastgelegd, biedt wel de mogelijkheid uitkeringen niet of maar gedeeltelijk mee te laten stijgen. Een belangrijke vraag is dus of de FNV wil dat deze uitkeringen ook met 40 procent stijgen.

De FNV moet natuurlijk wel succes boeken met deze campagne, wil dit ook allemaal werkelijkheid worden. Maar na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 is een aanzienlijke verhoging van het minimumloon kansrijker dan voorheen. Dat heeft te maken een ander klimaat in de politiek voor loonbeleid,

het inzicht dat hogere lonen niet alleen maar geld kosten, maar ook goed zijn voor de economie, en een paar beleidskeuzes, zoals sterk terugsnijden van het stelsel van toeslagen.

### **De politiek is aan het schuiven**

Vanzelfsprekend is de stemming in de politiek belangrijk voor een besluit het minimumloon te verhogen naar 14 euro. Zeven op de tien Nederlanders en daarmee een groot deel van de kiezers is daar voor te porren, dus staan politici daar natuurlijk ook meer voor open. Minister Wouter Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) schreef in januari 2020 nog aan de Tweede Kamer *op dit moment* geen aanleiding te zien om het minimumloon te verhogen, afgezien van de normale halfjaarlijkse indexatie. Koolmees baseerde zich op een nieuwe ambtelijke evaluatie van het minimumloon, die concludeerde dat er ‘geen omstandigheden hebben plaatsgevonden’ om een verhoging van het minimumloon te rechtvaardigen. Dat was terecht: het minimumloon liep de laatste jaren in pas met de contractlonen, de koopkracht was toegenomen en de verschillen tussen lage en hoge inkomens waren ook niet noemenswaardig gegroeid. Vergeleken met andere Europese landen blijkt het minimumloon in verhouding tot het mediane loon gemiddeld tot hoog.

In dit licht lijkt de wens van de FNV om het minimumloon te verhogen dan ook onnodig. Maar wie beter leest en langer denkt, ziet wel degelijk ruim voldoende redenen voor een verhoging, zoals ik in dit artikel betoog. De brief van Koolmees biedt zelfs allerlei openingen voor verhogingen *op een later moment*. Zo schrijft de minister: “Hierbij is van belang te benadrukken dat dit geen beleidsmatige evaluatie betreft van de Wml als zodanig (...) Eventuele meer fundamentele beleidsmatige vragen, zoals momenteel in het maatschappelijk debat naar voren komen, lenen zich uit de aard der zaak niet voor adressering in deze periodieke gestandaardiseerde evaluatie.” Het kabinet stoomt de politieke omgeving dus klaar voor een bredere overdenking over het minimumloon.

Ook wijst Koolmees erop dat het Centraal Planbureau (CPB) in 2020 opnieuw in kaart brengt wat een verhoging van het minimumloon betekent voor de werkgelegenheid. De regering geeft het CPB hier dus de ruimte voor, sterker nog: spoort daar zelfs toe aan. Steeds meer onderzoek wijst uit dat – in tegenstelling tot de lessen uit klassieke economische leerboekjes – een hoger minimumloon niet slecht is voor de werkgelegenheid, het kan soms zelfs positief uitpakken! In Portugal halveerde de werkloosheid ondanks een geleidelijke stijging van het minimumloon met 20 procent. Het gemeentebestuur van de Amerikaanse stad

Seattle verdubbelde het lokale minimumloon in stappen bijna, zonder dat dit ten koste ging van de werkgelegenheid.

### **Centraal Planbureau positiever over hoger minimumloon**

Het zou best kunnen dat het CPB deze nieuwe inzichten verwerkt in zijn beoordelingen van een hoger minimumloon in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2021. In 2016 rekende het CPB voor het laatst door wat de gevolgen zijn van een hoger minimumloon (in het stuk 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2'). Tabel 1 laat zien wat de rekenmeesters van de politiek toen dachten. Een stijging van het minimumloon met 5 procent – en uitkeringen die meestijgen – betekent op de lange termijn 2,5 miljard euro aan extra uitgaven van de overheid, een behoorlijk verlies aan banen en vervanging van werknemers door zzp'ers. Aan de andere kant zou de arbeidsproductiviteit stijgen en de inkomensongelijkheid kleiner worden.

Rivaliserende doelen dus: een hoger minimumloon kost geld en banen, maar werknemers worden productiever en de verschillen tussen inkomens kleiner. Om deze gevolgen wat af te zwakken, hebben politici natuurlijk wel ruimte om manoeuvreren: het minimumloon iets minder omhoog (met 2 procent) of toch de uitkeringen niet mee laten stijgen, want die ruimte biedt de wet. Stijgt het minimumloon, maar de uitkeringen niet, dan groeit het gat tussen een uitkering en het minimumloon en loont het meer om vanuit een uitkering aan het werk te gaan. Het aanbod van arbeidskrachten stijgt en de werkgelegenheid groeit. Bij een stijging van 5 procent zonder koppeling van lonen en uitkeringen is het verlies aan banen zo kleiner dan met koppeling.

Het CPB rapporteerde in 2016 in 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid' niet de gevolgen van een (plotsklapse) verhoging van 40 procent, zoals de FNV bepleit. Maar uit het rapport valt wel af te leiden dat de overheid hierdoor ruim 15 miljard euro extra kwijt zou zijn aan sociale zekerheidskosten, er heel veel banen verloren gaan, en goedkopere zzp'ers aanzienlijk meer opdrachten zouden krijgen. Veel kiezers zouden deze gevolgen als negatief beschouwen. Dit laat zien dat de maatvoering of opbouw van de verhoging van groot belang is. Maar aan de andere kant staat een aantal pluspunten: een hogere arbeidsproductiviteit en een hoger inkomen uit arbeid. De verschillen tussen hoge en lage inkomens nemen daardoor af, en er is minder armoede.

## Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. loonvormingsbeleid\*

	Ex-ante budget-tair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Gemiddelde productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
<b>Minimumlonen (§2.2.1)</b>					
Minimumloon 5% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 59)	-2,5	-0,5	Toename	Afname	Waarschijnlijk afname armoede en toename zzp.
Minimumloon 2% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-1,0	0,0	Lichte toename	Afname	Waarschijnlijk afname armoede.
Minimumloon 5% omhoog, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-0,0	-0,3	Toename	Afname	Mogelijk toename zzp.

Tabel 1 Effecten van een verhoging van het minimumloon volgens het CPB in 2016 (Bron: CPB, 2016).

Al met al valt te verwachten dat het CPB de gevolgen voor de economie van een rianter minimumloon in 2020 wat rooskleuriger zal beoordelen dan in 2016. Het betreft dan vooral de gevolgen voor de werkgelegenheid; er zal waarschijnlijk minder werk verloren gaan of eventueel zelfs bijkomen door de hogere consumptie van huishoudens met een minimumloon. Zeker als de beleidsmakers bereid zijn het minimumloon stapsgewijs te verhogen naar het nieuwe niveau.

### Politiek luistert naar het CPB

Dit kan positief uitpakken voor de impact van de FNV-campagne, want de 'menukaarten' van het CPB hebben invloed op de keuzes die politieke partijen maken in de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's, blijkt uit onderzoek. Dat heeft dan ook weer gevolgen voor het regeerakkoord tussen partijen die in 2021 een nieuw kabinet gaan vormen. In de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen zal een geleidelijke verhoging van het minimumloon zeker in (CPB-doorrekeningen van) de programma's komen te staan en onderwerp van debat worden.

Als het CPB aangeeft dat een hoger minimumloon meer banen oplevert, dan is het voor middenpartijen ChristenUnie, D66 en CDA – waarvan de laatste twee in de regel een sociaaleconomisch 'rechtser' programma hebben – veel aantrekkelijker om een verhoging te beloven in aanloop naar de verkiezingen.

Voor de SP, die al pleitte voor een verhoging van 10 procent, en mogelijk GroenLinks en PvdA spreekt een verhoging meer vanzelf, om inkomens meer gelijk te trekken en armoede te bestrijden. Maar voor een meerderheid in de Tweede Kamer is een uitbreiding van een *coalition of the willing* met middenpartijen zeker nodig.

## Zes goede redenen voor hoger minimumloon

Naast schuivende opvattingen in de politiek en nieuwe inzichten over de gevolgen voor de economie zijn er (nieuwe) beleidsmatige redenen om het minimumloon met ingang van 2022 te verhogen. Hoewel de maatschappelijke discussie steeds meer van de grond komt, blijft een aantal van deze overwegingen in mijn ogen sterk onderbelicht. Hieronder zal ik er zes kort uitwerken. Deze uitwerkingen zijn deels gebaseerd op de positie op de arbeidsmarkt van werknemers met het minimumloon (100-115 procent Wml). Tabel 2 geeft een overzicht van de CBS-gegevens hierover.

	<= 100% Wml	<= 105% Wml	<= 110% Wml	<= 115% Wml
<i>Dienstverband: deeltijd</i>	73%	76%	77%	76%
<i>Arbeidsduur: 1 tot 12 uur per week</i>	31%	31%	32%	32%
<i>Arbeidsduur: 12 tot 20 uur per week</i>	15%	16%	16%	16%
<i>Arbeidsduur: 20 tot 25 uur per week</i>	10%	11%	11%	11%
<i>Arbeidsduur: 25 tot 30 uur per week</i>	6%	7%	7%	7%
<i>Arbeidsduur: 30 tot 35 uur per week</i>	10%	10%	10%	10%
<i>Arbeidsduur: meer dan 35 uur per week</i>	27%	25%	24%	25%
<i>Soort baan: op uitzendbasis</i>	21%	19%	18%	17%
<i>Soort baan: op oproepbasis</i>	10%	12%	15%	16%
<i>Soort baan: stageplek</i>	20%	13%	9%	8%
<i>Soort baan: regulier</i>	46%	51%	53%	55%
<i>Contractsoort: bepaalde tijd</i>	74%	70%	68%	67%
<i>Bedrijfsomvang: 100 of meer werknemers</i>	63%	61%	58%	57%

Tabel 2 Kenmerken van werkenden met beloning op of net boven Wml- niveau (Bron: CBS, 2020a)

### 1. Deeltijdwerkers economisch zelfstandiger

Ongeveer driekwart van de werknemers met minimumloon of net iets erboven werkt in deeltijd. Zij verdienen dus niet het volledige minimumloon en kunnen daar ook niet altijd van rondkomen. Overigens lukt dat iemand die fulltime werkt ook niet, hij of zij is afhankelijk van toeslagen, hierover later meer. Vanuit het oogpunt van economische zelfstandigheid en bestrijding van armoede is het dan

logisch om het uurloon van deze deeltijdwerkers extra te verhogen. In 2018 was bijna 40 procent van de vrouwen en bijna 20 procent van de mannen economisch *onzelfstandig*. Dat is een groot probleem.

## **2. Compenseren voor het hogere inkomensrisico van flexbanen**

Ook heeft grofweg driekwart van de werknemers met minimumloon een tijdelijk contract. Het zijn voor het merendeel flexwerkers, die onzeker zijn over hun toekomstige baan en daarmee hun inkomen. Deze werknemers lopen over het algemeen een hoger risico. Vanuit economisch oogpunt is het logisch om mensen die meer risico lopen te compenseren met een hogere beloning. Dit gebeurt ook bij flexibele diensten die worden afgenomen van onder meer uitzendbureaus: hier moet een bedrijf dat een uitzendkracht inhuurt een risicopremie betalen. Maar het bedrijfsrisico (geen orders, leegstand, onderbezetting) komt nu vaak deels voor rekening van flexwerkers met minimumloon.

## **3. Verhogen van het consumptieaandeel in de economie**

Tussen 1995 en 2018 is het aandeel van huishoudens in de consumptie met ongeveer 5 procentpunt van het bruto binnenlands product (bbp) gedaald en het loonaandeel van werknemers met ongeveer 4,5 procentpunt bbp. Voor een deel is dit vervangen door overheidsconsumptie (zorguitgaven) en heffing van sociale premies (zorg en pensioen). Desondanks maakt deze verandering de Nederlandse economie nog kwetsbaarder voor schokken in de wereldhandel, aangezien die via het toegenomen belang van de export een groter negatief en positief effect hebben. Een forse verhoging van het minimumloon zou het consumptieaandeel van huishoudens en werknemers in ons bbp verhogen, zeker gelet op het feit dat de minstverdienende inkomens een groter deel van extra inkomen direct consumeren dan hogere inkomens (een hogere *marginal propensity to consume*). Door deze versterking van de binnenlandse bestedingen wordt de Nederlandse economie stabiel, namelijk minder afhankelijk van het buitenland.

## **4. Het zijn vooral grote goed draaiende bedrijven die een hoger minimumloon betalen**

Het Nederlandse bedrijfsleven boekt recordwinsten. Zeker de grote bedrijven floreren en het zijn precies die bedrijven, met honderd of meer werknemers, waar de meeste banen met minimumloon zich bevinden. Angsten dat de verhoging van het minimumloon ten koste gaat van traditionele familiebedrijven of het midden- en kleinbedrijf zijn dus onterecht. Juist nu kan het bedrijfsleven een verhoging betalen.

## **5. De arbeidsproductiviteit zal stijgen en de opbrengsten worden beter verdeeld**

De arbeidsproductiviteit van werknemers met minimumloon zal waarschijnlijk stijgen als zij meer gaan verdienen. Ze hebben meer plezier in hun werk en voor de bedrijven vormt een hoger loon een financiële prikkel om deze werknemers uit te dagen en meer werk per uur te laten verzetten, al dan niet in combinatie met meer investeringen, scholing en technologie. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat een lagere loonontwikkeling en een kleiner loonaandeel van werknemers in de economie hand in hand gaan met een lagere ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, en omgekeerd. Verder zijn de arbeidsproductiviteit en het uurloon de laatste decennia al gestegen, maar blijft het minimumloon daar op achter. Tijd dus voor een inhaalslag: hogere productiviteit en hogere lonen moeten gedeeld worden met werknemers die het moeten stellen met minimumloon.

## **6. De afschaffing van het toeslagenstelsel**

Van enkel het netto minimumloon – na afdracht van de belastingen en premies – kan men in Nederland niet rondkomen, hoewel dit wel de doelstelling was bij de invoering in 1969. Sinds 2005 moet het stelsel van toeslagen (de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget) soelaas bieden. De laagste inkomens ontvangen soms wel 13 tot 20 procent van hun besteedbaar inkomen aan toeslagen. Mensen die vanuit de bijstand aan het werk gaan tegen minimumloon lopen een levensgroot risico dat de Belastingdienst toeslagen terugvordert. Met een minimumloon van 14 euro kan het toeslagenstelsel (deels) afgeschaft worden.

## **FNV-campagne Voor14 kan profiteren van CPB**

Van het grootste belang is dat de FNV intensief in gesprek gaat (of blijft) met het Centraal Planbureau over de update van de Kansrijk Arbeidsmarkt-publicatie die in 2020 klaar is. Uiteindelijk heeft deze menukaart – hoe (on)wenselijk iemand dit ook vindt – echt invloed op de verkiezingsbeloftes en de keuzes van het nieuwe kabinet in 2021. Natuurlijk zijn er opiniemakers die onderbouwd stellen dat ook een rechts kabinet het minimumloon gewoon zou moeten verhogen, maar keer op keer blijken politieke partijen sociaaleconomische keuzes te maken binnen de grenzen die het CPB aangeeft op basis van wetenschappelijke literatuur, onderzoek en gesprekken met het veld. Deze instituties zijn heel sterk. De FNV-campagne maakt meer kans op succes door hierop in te spelen.

De FNV moet veel aandacht blijven schenken aan de concurrentie tussen werknemers en zzp'ers rondom het niveau van het minimumloon. Door verschillen op onder meer het terrein van belastingen, sociale zekerheid en arbeidsrecht tussen deze rechtsvormen stellen werkgevers zich steeds vaker als opdrachtgever op, blijkt uit onderzoek van verschillende ministeries. Zzp'ers zijn simpelweg goedkoper: door allerlei aftrekposten hoeven ze minder bruto inkomen betaald te krijgen om hetzelfde netto inkomen over te houden en opdrachtgevers hoeven geen sociale premies en pensioenpremies voor hen af te dragen. De commissie Borstlap agendeerde dit verschil in kosten opnieuw als probleem voor het gewenste *level playing field*. Als het minimumloon voor werknemers omhoog gaat naar 14 euro per uur, zonder deze verhoging tegelijkertijd door te voeren voor zzp'ers, zijn werkgevers nog meer geneigd voor goedkopere zzp'ers te kiezen. Daarom zou de FNV in de campagne moeten pleiten voor minstens eenzelfde relatieve verhoging van het minimumtarief voor zzp'ers. Anders schiet de campagne voor een hoger minimumloon haar doel voorbij.

### **Minimumloon gaat stijgen, dat kan niet anders**

Dit brengt me bij een woord ter overdenking. Hoe komt het dat de FNV – de grootste vakbond van Nederland – geen eigen economisch bureau heeft om onderzoek te doen naar relevante sociaaleconomische onderwerpen, zodat de vakbond hierover (wetenschappelijk) kan publiceren? Bij het innemen van een standpunt in het maatschappelijk, economisch en politiek debat maakt de vakbond maakt zich nu afhankelijk(er) van derden. Zo kan de FNV geen goed tegenspel bieden aan (bijvoorbeeld) het CPB en werkgevers en is de bond afhankelijk van goedwillende wetenschappers, publicisten en politici om hun onderzoek te delen en bijdragen te schrijven. De economische reputatie en

geloofwaardigheid van de banken ING, ABN Amro en Rabobank is wel behoorlijk versterkt door het werk van hun bureaus. De campagne Voor14 zou, gesteund door een eigen economisch bureau van de FNV, nog sterker zijn.

Mijn hoop, geloof en overtuiging is toch dat het minimumloon in Nederland na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 extra verhoogd gaat worden – hoogstwaarschijnlijk stapsgewijs gedurende de kabinetsperiode om de negatieve economische effecten te beperken. Belangrijk hiervoor zijn de schuivende politieke opvattingen en nieuwe macro-economische inzichten, maar essentieel zijn bovenal de beleidsmatige overwegingen. Met een bloeiende economie lijkt sociale rechtvaardigheid steeds zwaarder te wegen voor kiezers. Het hele debat verschuift naar links. Meer economische zelfstandigheid voor werkenden, hogere compensatie voor de risico's van flexwerk en grotere inkomenszekerheid door afschaffing van het toeslagenstelsel zijn thema's die voor links, rechts, midden, conservatief, progressief, groen en grijs aan waarde winnen.

Succes!