
Eurofocus: Europa, Nederland en het minimumloon

Robbert van het Kaar

Inleiding

Het aantal berichten over verhuizing van productie naar lagelonenlanden neemt snel toe. Daarbij wordt inmiddels steeds verder naar het oosten gekeken. Hongarije en Tsjechië zijn al duur. Hoewel de hoogte van de lonen slechts een van de factoren is die vestigingsbeslissingen sturen, is het zonder twijfel een factor van gewicht.

Een belangrijk onderdeel van de structuur van het loongebouw is het minimumloon. Dat is ook het onderwerp van deze bijdrage. Ik bekijk allereerst de belangrijkste ontwikkelingen in Europa aan de hand van twee vergelijkende studies van de European Industrial Relations Observatory en de verschillende nationale bijdragen aan deze databank over de periode 2002-2004. Opmerkelijk is dat in tal van landen recent een wettelijk minimumloon is ingevoerd en/of aanzienlijk is verhoogd.

In Nederland wordt daarentegen nu juist een pas op de plaats gemaakt: het wettelijk minimumloon wordt bevroren. De Nederlandse situatie staat centraal in het tweede deel van deze bijdrage. Ik besteed aandacht aan de (ont)koppelingsproblematiek, de door de rechter afgedwongen introductie van een minimumjeugdloon voor dertien- en veertienjarigen, de laagste loonschalen in cao's en de nalevingsproblematiek.

Jaarlijkse EIRO-overzicht

Ieder jaar publiceert de European Industrial Relations Observatory (EIRO) drie zogenoemde *annual updates*, waaronder een over beloning. Het overzicht over 2003 had betrekking op achttien landen: de EU-landen (met

uitzondering van Portugal) Noorwegen, Polen, Hongarije en Slowakije. Inmiddels zijn ook Estland, Letland, Bulgarije, Cyprus, Malta en Roemenië opgenomen in de EIRO-databank.

Twaalf van de eerstgenoemde landen kenden een nationaal minimumloon, gebaseerd op hetzij wetgeving, hetzij een nationale cao. EU-landen zonder een nationaal minimumloon (peildatum 1 januari 2003) zijn Duitsland, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Italië, Oostenrijk en Finland. Deze landen kennen echter wel sectorale afspraken over het minimumloon. De werking van deze afspraken wordt versterkt door mechanismen van algemeen verbindend verklaring. Dat is het geval in Duitsland en Oostenrijk. Cyprus kent alleen een minimumloon voor zes beroepen.

Recente berichten uit Europa

De databank laat zien dat ontwikkelingen op het gebied van het minimumloon plaatsvinden in zowel de 'oude' kernlanden van de EU, als in de 'oudere jongeren' uit Midden-Europa (Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije) en de nieuwste lichter met onder meer de Baltische staten.

Het minimumloon in Ierland (april 2000) en het Verenigd Koninkrijk (april 1999) is nog maar van zeer recente datum. In laatstgenoemd land is het minimumuurloon per 1 oktober 2003 verhoogd van 4,2 tot 4,5 pond. Het minimumuurloon voor 18-21 jarigen stijgt van 3,6 tot 3,8 pond. Voor oktober 2004 is een stijging voorzien tot 4,85 respectievelijk 4,1 pond. Het besluit volgt de aanbeveling van de onafhankelijke Low Pay Commission (LPC). Diezelfde LPC stelde voorts voor 21-jarigen het volwassenenloon te betalen, een minimumloon voor 16- en 17 jarigen te introduceren, alsmede

de naleving te bevorderen. Begin 2004 heeft de Britse regering gezegd met ingang van oktober 2004 inderdaad een minimumjeugdloon voor 16- en 17-jarigen te zullen invoeren van 3 pond.

Het wettelijk minimumloon (SMIC) in Frankrijk is per 1 juli 2002 met 2,4 procent verhoogd tot 6,83 euro per uur, uitgaande van een 39-urige werkweek. Werknemers in bedrijven met een 35-urige werkweek kennen een hoger (wettelijk) minimumloon. Achtergrond is dat de recente invoering van de 35-urige werkweek niet gepaard mocht gaan met een dienovereenkomstige daling van het inkomen. Dat werd bereikt door invoering van een apart minimumuurloon in die bedrijven die overgingen naar de 35-uren week. De huidige regering streeft naar harmonisatie van de twee standaarden. Het minimumloon van werknemers met een 35-urige werkweek werd daarom minder sterk verhoogd (met 1,8 procent). Deze 'neerwaartse harmonisatie' stuitte op kritiek van de bonden, maar werd met instemming begroet door de werkgevers. Per 1 juli 2004 zijn de minimumlonen opnieuw verhoogd met percentages variërend van 2,1 tot 5,8 (werknemers met een 39-urige werkweek).

De Oostenrijkse regering stelde in maart 2003 voor een minimumloon van 1.000 euro per maand te introduceren voor een voltijdbaan. Daartoe deed zij een beroep om de sociale partners om ter zake cao's af te sluiten, nu een wettelijke regeling in Oostenrijk botst op de uitleg van het principe van vrije onderhandelingen. Bij de cao-onderhandelingen zou er wel rekening mee gehouden moeten worden dat in zwakkere sectoren geen banen op de tocht komen te staan. In Oostenrijk is de discussie over een minimumloon sterk gerelateerd aan het vraagstuk van de *working poor*: omgerekend naar voltijdbanen zou een op de tien werknemers nu nog minder verdienen dan 1.000 euro per maand.

In Spanje is het minimumloon door de nieuwe socialistische regering per 1 juli 2004 met 6,6 procent verhoogd tot 490 euro per maand.

In Midden-Europa lijken de grootste stijgingen inmiddels al weer achter de rug. Zo werd in Hongarije na stijgingen van 40,9 en 56,9 procent in 2001 en 2002 tussen sociale partners en kabinet overeenstemming bereikt over een bevroering van het wettelijk minimumloon

voor 2003, nadat vakbonden in eerste instantie hadden ingezet op een verhoging van 9 procent. De bonden gingen uiteindelijk akkoord omdat zij op andere terreinen (arbeidsduur, loonstijgingen en belastingmaatregelen) concessies wisten los te krijgen. In Polen is het minimumloon in 2002 bevroren. Slowakije zag nog wel een stijging van 13,2 procent per oktober 2002.

De volgende lichting lidstaten lijkt nu aan de beurt voor een inhaalslag. De regering van Letland kondigde in mei 2003 aan te streven naar een verdubbeling van het huidige minimumloon in 2010. Het minimumloon zou dan op het niveau moeten liggen van 50 procent van het gemiddelde brutoloon. De stijging zou in 2004 14,3 procent moeten bedragen, met lagere stijgingen in de daaropvolgende jaren. Werkgevers zetten vraagtekens bij de regeringsplannen, maar zijn positief over het feit dat er een langetermijnpolitiek wordt ontwikkeld. Inmiddels zijn er ook bij de regering twijfels gerezen over de haalbaarheid van het project. In Estland hebben de werkgevers in augustus 2004 voorgesteld het nationale minimumloon af te schaffen en te vervangen door onderhandelingen op sectorniveau. De vakbonden hebben deze voorstellen afgewezen, in ieder geval zolang overeenkomsten op sectorniveau eerder uitzondering dan regel zijn.

Ook in kandidaat-landen als Bulgarije en Roemenië is een snelle stijging van het minimumloon voorzien. Het minimumloon in Bulgarije is per 1 januari 2004 verhoogd met 9,15 euro. Voor 1 januari 2005 is zelfs een stijging met 25 procent voorzien. Daarbij dient men zich wel te realiseren dat deze landen 'van ver komen': het Bulgaarse minimumloon zal na deze twee verhogingen 77 euro bedragen.

Studie over lage lonen en 'the working poor'

Eind september 2002 publiceerde EIRO voorts een studie over *Low-wage workers and the working poor* (<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/study/tn0208101s.html>). In deze bijdrage beperk ik mij tot het onderdeel 'minimumloon' van deze studie. De belangrijkste uitkomst van de studie is dat minimumloonregelingen bijdragen aan een vermindering van het aantal *working poor*. Er bestaan echter ver-

schillende factoren die dat effect weer kunnen verminderen doordat bepaalde categorieën (gedeeltelijk) buiten het bereik van de wettelijke regeling vallen. Een van de belangrijkste factoren is het bestaan van minimumjeugdlonen. Nederland springt er op dat punt uit, omdat werknemers pas recht hebben op een volwassen minimumloon vanaf 23 jaar. Alleen België en het Verenigd Koninkrijk komen daarbij in de buurt met 22 jaar. Andere landen zitten daar ver onder (Ierland en Luxemburg met 18 jaar), of kennen geen jeugdlonen. Een tweede factor is het bestaan van leerlingregelingen, die leiden tot (gedeeltelijke) uitsluiting van het recht op het wettelijk minimumloon (VK, Portugal en Ierland). Een derde factor is onderscheid tussen geschoolde en ongeschoolde werknemers (Luxemburg) en witte en blauwe boorden (Griekenland). België en Ierland maken onderscheid naar lengte van het dienstverband. Portugal kent een aparte regeling voor huispersoneel.

De studie laat ook zien dat het absolute niveau van het minimumloon grote verschillen vertoont, variërend van ongeveer 400 tot 500 euro per maand in Zuid Europa tot 1.100 tot 1.200 euro in het VK, België, Frankrijk en Nederland. Luxemburg is koploper met 1.290 euro per maand.

Ook de relatieve hoogte vertoont nog aanzienlijke verschillen. Vergeleken met het gemiddelde loon in de industrie bedraagt het wettelijk minimumloon tussen de 34 procent (Spanje) en 57 procent (Portugal). In Nederland bedraagt dat percentage 44.

De studie spreekt zich ook uit over mogelijke verschillen in impact van enerzijds een wettelijke regeling en anderzijds sectorale afspraken voor de omvang van de groep *working poor*. Zo wordt in Duitsland betoogd dat het ontbreken van een wettelijke regeling leidt tot een toename van de groep laagbetaalden, omdat het bereik van sectorale afspraken niet volledig is. De gevolgen van de recente introductie van een wettelijke regeling in het Verenigd Koninkrijk en Ierland lijkt dit te bevestigen. In Ierland leidde die introductie tot een directe stijging van het loon voor 5 procent van de werknemers. Het effect van de invoering van een wettelijk minimumloon in het VK lijkt nog veel groter: daar nam het aantal personen met een loon lager dan dat minimumloon af van ruim

anderhalf miljoen in 1998 tot 320.000 in 2001.

Critici van een wettelijk minimumloon betogen dat er een negatief effect van uitgaat op de werkgelegenheid. Die stelling vindt geen steun in onderzoeksrapporten die betrekking hebben op de effecten van de introductie van een wettelijk minimumloon (wml) in het VK en Ierland en op een schoksgewijze verhoging van de minimumjeugdlonen in Spanje. Daarbij moet worden aangetekend dat een en ander plaatsvond in een periode van hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt.

Een Estse studie suggereert wel een negatief effect op de werkgelegenheid.

Recente ontwikkelingen in Nederland

Minimumjeugdloon

Nederland springt er in Europees verband uit met de regeling van de minimumjeugdlonen: nergens is de vakvolwassen leeftijd zo hoog als in Nederland: 23 jaar. Dit gegeven wordt wel gerelativeerd door bepalingen in cao's. In ongeveer de helft van de cao's ligt deze leeftijd lager, variërend van 18 tot 22 jaar. Voorts liggen de schalen voor jeugdlonen gemiddeld ruim boven het wettelijk minimumjeugdloon voor de betreffende leeftijd, in de orde van 13 tot ruim 21 procent (Najaarsrapportage 2003). VNO-NCW lijkt in de in juli 2004 gepubliceerde groeinota voorstander van een verlaging van de vakvolwassen leeftijd tot 21 jaar.

Tot 1996 was het dertien- en veertienjarigen niet toegestaan arbeid te verrichten. Sinds de invoering van de Arbeidstijdenwet is dit verbod versoepeld. Op 11 december 2002 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage op verzoek van de jongerenorganisaties FNV en CNV geoordeeld dat de Staat der Nederlanden binnen achttien maanden een minimumjeugdloon voor dertien- en veertienjarigen moet invoeren. De rechtbank beschouwt het door de Nederlandse wetgever toelaten van arbeid voor dertien- en veertienjarigen als een invulling van de in artikel 7 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) opgenomen mogelijkheid om ook kinderen onder de vijftien jaar voor het verrichten van lichte werkzaamheden tot de arbeidsmarkt toe te laten. Vanwege de systematiek van artikel 7 rust dan echter op de Staat ook de verplichting

om invulling te geven aan artikel 7, lid 5, ESH, dat verplicht om dan voor die categorie ook een minimumloonregeling te treffen. Het onderscheid tussen enerzijds vijftienjarigen en anderzijds dertien- en veertienjarigen is in het licht van internationale verdragen ongerechtvaardigd te achten (Rechtbank 's-Gravenhage 11 december 2002, JAR 2003/10; zie over deze uitspraak M.S. Houwerzijl in *Arbeid Integraal* 1, februari 2003, p. 28-30). Inmiddels is de deadline van anderhalf jaar van de rechtbank verstreken zonder dat het kabinet enige aanstalten lijkt te maken aan de uitspraak gehoor te geven.

Koppeling

Standaard wordt het wettelijk minimumloon elk jaar op 1 januari en 1 juli verhoogd met een percentage dat is gebaseerd op de koppelings-systeematiek zoals geformuleerd in artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Op 11 november 2003 heeft minister De Geus onder verwijzing naar het Najaarsakkoord aangekondigd dat in 2004 geen verhoging zal plaatsvinden.

Eerder had de minister aangekondigd de systematiek van de koppeling te willen aanpassen. De koppeling regelt dat het wml en de uitkeringen meestijgen met de contractlonen in de marktsector en bij de overheid. Die systematiek wordt doorbroken bij een ernstige verslechtering van de economische situatie of een ongunstige volumeontwikkeling in de sociale zekerheid. Deze criteria zijn in de loop der tijd in feite gereduceerd tot de zogenoemde i/a-ratio (inactieven/actieven-ratio). In de Memorie van Toelichting bij de uit 1991 daterende Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA) is gesteld dat, zolang de ratio onder de normwaarde van 82,6 procent blijft, de koppeling wordt toegepast. In september 2003 heeft de minister voorgesteld deze norm te verlagen naar 70 procent. Gezien schattingen van de ontwikkeling van de ratio (66,3 procent in 2002 tot 72,5 procent in 2004) zou dat ook het einde van de koppeling betekenen. Over dit voornemen is advies gevraagd aan de SER.

Naleving

Wettelijke regeling van een minimumloon is één ding, naleving is nog iets anders. Het meest recente nalevingonderzoek door de Arbeidsinspectie heeft betrekking op de situatie

in oktober 2001. Naar schatting 68.000 werknemers verdienden op dat moment minder dan het wettelijk minimumloon. Dit komt overeen met 1,1 procent van alle werknemers. Het brutoloon van deze werknemers ligt gemiddeld 11 procent lager dan waar ze recht op hebben. Het niveau van onderbetaling loopt sterk uiteen: eenderde wordt minder dan 10 euro per maand onderbetaald; 12 procent daarentegen 100 euro of meer. Oververtegenwoordigd in de groep onderbetaalden zijn vooral in deeltijd werkende vrouwen en jongeren, werknemers met een verzorgende of dienstverlenende functie, werknemers in het kleinbedrijf en werknemers in de sectoren Detailhandel en reparatiebedrijven, Horeca of Landbouw. Ongeveer 130.000 werknemers (2,1 procent van het totaal) heeft een brutoloon gelijk aan het wml. Ook zij voldoen veelal aan bovengenoemde kenmerken (P.M. Venema, *Werknemers met een bruto-loon op en onder het wettelijk minimumloon in 2001*, Arbeidsinspectie maart 2003).

Verlaging laagste loonschalen

Traditioneel liggen de laagste loonschalen in cao's hoger dan het wettelijk minimumloon. Vanaf het midden van de jaren negentig zijn die schalen onder druk van de regering verlaagd tot gemiddeld 106,1 procent van het wml in 1999, waarna de daling tot stilstand lijkt te zijn gekomen (Arbeidsinspectie, voorjaarsrapportage cao-afspraken 1999, juni 1999). Argument van de regering was dat verlaging van de laagste schalen een stimulans zou zijn voor de werkgelegenheid van kansarme groepen. In hoeverre dat in de praktijk ook zo heeft gewerkt, is niet duidelijk.

De aandacht voor dit onderwerp lijkt overigens in hoge mate conjunctureel van aard. Nadat in de najaarsrapportages van de Arbeidsinspectie tussen 1999 en 2003 geen aandacht meer bestond voor dit onderwerp, bevat de Najaarsrapportage 2003 weer een overzicht. Het gemiddelde blijkt verder te zijn gezakt tot 105,2 procent van het wml. De verschillen per sector zijn overigens groot, variërend van 112 procent in de landbouw tot 101,1 procent in de sector Overige dienstverlening.

Naar een minimumuurloon?

Eind 2003 zijn vanuit de Tweede Kamer vragen gesteld over de mogelijkheid een bruto-uurloon in te voeren. Minister De Geus van SZW vindt een uurloonsystematiek beter passen bij de veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt, maar vond invoering daarvan (nog) niet opportuun. Ook de sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid hebben geen behoefte aan wijziging van de huidige systematiek (*Kamerstukken II* 2003-2004, 21501-31, nr. 38). In juni 2004 pakt de minister het idee van een minimumuurloon toch weer op. Dat uurloon zou 1/40 van het huidige maandloon moeten bedragen. Werknemers die nu 36 of 38 uur werken, zouden daardoor minder loon krijgen dan nu het geval is.

Tot slot

Bezien we de positie van Nederland in relatie tot de EU als geheel, dan valt op dat wij moeilijk kunnen worden gekarakteriseerd als het Mekka van het minimumloon. De regeling van de jeugdlonen is zelfs vrij karig (en langdurig: ook de oudere jongere van 22 valt er nog onder) te noemen, al wordt een en ander verzacht door cao's.

De betekenis van de vloer in het loongebouw voor de werkgelegenheid in Nederland is niet op voorhand duidelijk. Rondom ons valt op dat steeds meer landen een (wettelijke) regeling introduceren en dat het niveau van die regelingen soms snel stijgt. Tegelijk is onmiskenbaar dat er grote niveauverschillen in minimumlonen zijn tussen Noordwest-Europa enerzijds en 'de rest' anderzijds. De regering zet met volle kracht in op loonmatiging, en de onderkant van het loongebouw neemt daarin (weer) een prominente plaats in. Het is de vraag of die formule – zeker zonder stevig beleid op andere terreinen – veel zoden aan de dijk zet als het gaat om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie.