

# Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima

De Nederlandse regering heeft al decennia als doel om het minimumloon en de sociale uitkeringen mee te laten groeien met de algemene welvaart. De indexeringsmethodiek schiet echter schromelijk tekort. Zodoende is de koopkracht van de sociale minima nu nog op het niveau van een halve eeuw geleden, terwijl de algehele koopkracht sindsdien met zo'n dertig procent is toegenomen.

## IN HET KORT

- Het voor de indexering gebruikte Indexcijfer cao-lonen blijft ver achter bij de groei van de verdiende lonen.
- In de beleidsvoorstellen van de Commissie sociaal minimum wordt de gemiste welvaartswinst over het hoofd gezien.
- Er is een verhoging van dertig procent nodig om de sociale minima te laten delen in de sinds 1979 toegenomen welvaart.

## WIEMER SALVERDA

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

**B**ij de instelling van het wettelijk minimumloon in 1969 was het doel dat dit loon de welvaartsgroei zou gaan volgen (Tweede Kamer, 1968). Hetzelfde geldt voor de uitkeringen sinds de afkondiging van de netto-netto-koppeling van het bestaansminimum voor een (echt)paar met het netto-minimumloon in 1974. De achtereenvolgende kabinetten gaan sindsdien nog altijd uit van deze doelstelling (kader 1).

Kijken we naar de ontwikkelingen gedurende de vijftig jaar die er sinds 1974 zijn verstreken, dan blijkt het delen in de welvaart volkomen illusoir te zijn (figuur 1). Met een

forse up en down is de groei van de welvaart per saldo volledig voorbijgegaan aan de onderkant van het loongebouw en de inkomensverdeling. Tot 1979 stijgen het minimumloon en het bestaansminimum, gevolgd door een aantal jaar van sterke dalingen. Sinds halverwege de jaren tachtig blijft de koopkracht van huishoudens met een minimumloon of op het bestaansminimum ruwweg stabiel.

In 2022 lag het minimumloon 23 procent onder het niveau van 1979. Het bestaansminimum is niet veel beter af: acht procent onder het niveau van 1979. In dezelfde tijd zijn de gemiddelde uurlonen wel fors toegenomen.

In dit artikel bespreek ik hoe het komt dat de 'sociale onderkant', ondanks de doelstellingen van de opeenvolgende kabinetten, zo ver is achtergebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling – en wat daaraan te doen valt.

## Verklaringen achterbijven minima

Dat het minimumloon en het bestaansminimum de welvaartsgroei van werknemers volledig hebben gemist, heeft twee redenen: de indexering valt structureel te laag uit, en de overheid heeft daarbovenop regelmatig ingegrepen waardoor het minimumloon nog verder achterbleef.

### Indexering structureel te laag

De stijging van het minimumloon en (via de koppeling daaraan ook) van het bestaansminimum wordt bepaald aan de hand van het Indexcijfer cao-lonen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze ene statistiek regereert het niveau en de aanpassing van de inkomens van alle personen die een laag loon verdienen (circa 2 miljoen personen), of die een uitkering ontvangen van een sociale zekerheid of een sociale verzekering (ruim 5,5 miljoen). Het indexcijfer is een complexe constructie die als doel heeft om de gemiddelde verandering in cao's aan te geven.

Sinds 1984 valt het indexcijfer structureel lager uit dan het gemiddelde verdiende loon (figuur 1). Vergeleken met 1979 is er een gat van dertig procent ontstaan tussen de cao-loonindex en het verdiende loon, en dat groeit onverdroten door. De cao-loonindex, en daarmee het minimumloon en de uitkeringen, hebben de stijgende welvaart van de werknemers zo volledig gemist.

Dat het indexcijfer is achtergebleven bij de gemiddelde uurlonen, komt zowel door de onderliggende systematiek ervan, als doordat de cao-lonen zelf zijn achtergebleven bij de gemiddelde uurlonen.

## Kabinetten zeggen dat het sociaal minimum met de welvaartsgroei mee moet stijgen

KADER 1

De bij het instellen van het wettelijk minimumloon uitgesproken doelstelling dat dit de algemene welvaart moest blijven volgen, is het uitgangspunt van de achtereenvolgende kabinetten gebleven. Zo benadrukte de minister bij de behandeling van de Wet koppeling met afwijkmogelijkheid van 1992 juist vanwege de inkomensoffers die men met name van de minima had gevergd: "... [er] is dan ook aanleiding om de welvaartsontwikkeling weer meer nadrukkelijk als uitgangspunt

te kiezen voor de aanpassing van minimumloon en sociale uitkeringen". (Tweede Kamer, 1990). En recent schreef de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de aanpassing van het wettelijk minimumloon: "Uitgangspunt van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) is dat de algemene welvaartsontwikkeling zo mogelijk ook tot uitdrukking moet komen in de inkomens van werknemers met een minimumloon, en van uitkeringsgerechtigden." (Staatscourant, 2023).

Ten eerste de systematiek. Het indexcijfer van cao-lonen toont de facto niet de daadwerkelijke gemiddelde cao-loonontwikkeling, maar slechts de collectieve afspraken, die werkgevers en vakbonden hierover maken. Daarmee vormt het een ondergrens van de daadwerkelijke loonontwikkeling: werkgevers moeten zich immers minimaal aan deze afspraken houden, maar in de uitvoering zal de loonstijging van (individuele) medewerkers hoger uitvallen, bijvoorbeeld door een extra periodiek in de loonschaal, promotie naar een andere loonschaal, of door de toekenning van een extra beloning.

Het indexcijfer is daarnaast onnauwkeurig, omdat het de loonontwikkeling vaststelt op basis van een gegeven verzameling van cao's, waarvan de bijbehorende aantallen werknemers telkens tien jaar lang vaststaan. Dat zorgt er ook voor dat de statistiek de lopende ontwikkeling niet volledig volgt.

Het Indexcijfer cao-lonen is, ten tweede, achtergebleven bij de verdiende-loonontwikkeling, doordat de cao-lonen zelf minder hard lijken te zijn gestegen dan de gemiddelde lonen. Figuur 2 toont dit voor de periode 2006–2019 (helaas ontbreken deze data van vóór die tijd).

De lonen zónder cao stijgen in deze periode bijna twee maal zo hard (5,8 procent) als die mét cao (3,0 procent). De stijging van de cao-loonindex blijft nog verder achter (1,6 procent). De harder stijgende lonen buiten de cao's maken bovendien een steeds groter deel uit van de totale loonsom. De cao-dekking daalt van 72 naar 67 procent, en het aandeel zónder cao groeit van 28 naar 33 procent.

Cao-lonen en het indexcijfer ontberen nu maar liefst dus één derde van de totale loonsom. Dat hoge aandeel komt mede doordat de cao-dekking vooral is gedaald aan de bovenkant van de loonverdeling. Hoog-betaalden (traditioneel gedefinieerd als een uurloon van meer dan 150 procent van het mediane uurloon) zien tussen 2006 en 2019 hun aandeel in de totale werkgelegenheid stijgen van 18 naar 20 procent, en in de loonsom van 36 naar 40 procent. In beide gevallen valt de toename vrijwel volledig buiten de cao-dekking. Hoge lonen vormen tegenwoordig ruim de helft van de loonsom zónder cao.

### Nadelige overheidsinterventies

Als gevolg van het indexeringsfiasco zijn de reëel verdiende uurlonen nu 27 procent hoger dan in 1984, terwijl de cao-loonindex zich nog op het niveau bevindt van 1984. Het minimumloon is zelfs nog verder achtergebleven – en ligt anno 2022 exact op het niveau van 1972 – dus ruim vijftig jaar geleden! Het bestaansminimum is vergelijkbaar met 1974 (het jaar van de netto-netto-koppeling).

Dat het minimumloon nog verder is achtergebleven, is het gevolg van het regeringsbeleid dat sinds de jaren tachtig fors heeft ingegrepen in de aanpassing van de cao-loonindex (De Beer et al., 2017), waardoor het minimumloon langer en dieper daalt dan de cao-loonindex. Zo vond er in 1984 een nominale verlaging plaats van minimumloon en uitkeringen – een unieke gebeurtenis in het Europa van die tijd – en werd het minimumloon in de jaren tachtig en negentig vele jaren bevroren, alsmede in 2004 en 2005. Het minimumloon als percentage van het gemiddelde loon (de *Kaitz-index*) daalt dan ook van 62 procent in 1976, naar 39 procent in 2021 – een daling van 37 procent.

Vanaf het midden van de jaren negentig heeft de regering daarnaast druk uitgeoefend op de cao-partijen om de laagste loonschalen nog lager te brengen naar het niveau van het minimumloon, onder de dreiging dat men cao's anders niet langer algemeen verbindend zal verklaren (Trouw, 1995). Het gevolg is dat de laagste cao-loonschalen in reële termen ook dalen tot op het niveau van het minimumloon.

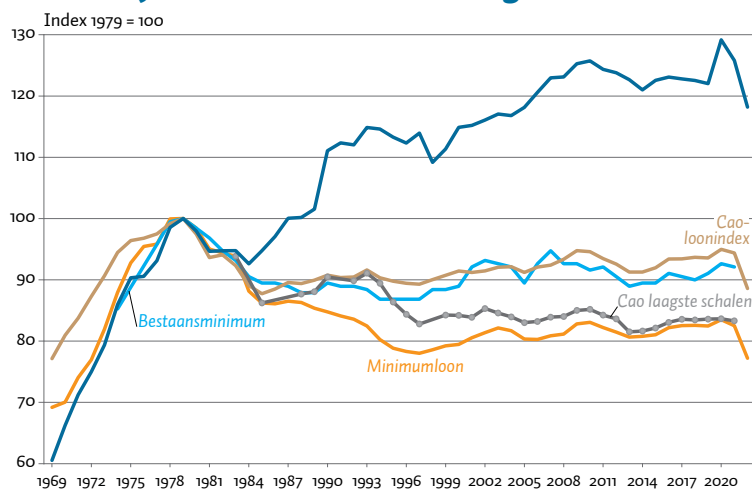
### Huidige correcties nog onvoldoende

De cumulatieve veronachtzaming van de 'onderkant' lijkt inmiddels voorbij te zijn. Per 1 januari 2023 is het minimumloon ruim tien procent verhoogd, en de invoering van een minimum-~~uur~~loon op 1 januari 2024 zal tot een verdere verhoging leiden.

Met deze maatregelen is de rekening van de langdurige verwaarlozing echter nog lang niet vereffend. Mede daarom

## Ontwikkeling reëel minimumloon, bestaansminimum, cao-lonen en -schalen en gemiddeld uurloon

FIGUUR 1

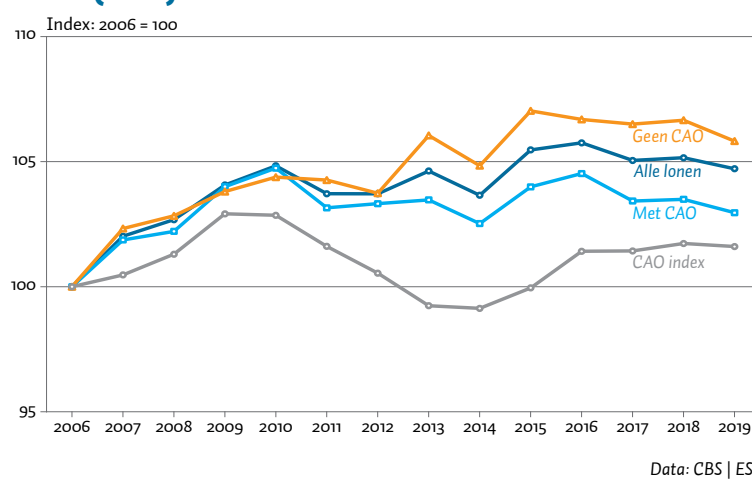


Noot: Alle gegevens zijn gecorrigeerd voor inflatie met consumentenprijzen (CPI 1900 = 100). Alle lonen zijn exclusief de werkgeversbijdragen. Het minimumloon betreft het brutobedrag, zoals dat aan de werknemer verschuldigd is. Het bestaansminimum is wat huishoudens netto ontvangen (op 1979 = 100 gebracht, en in 1974 tentatief bijgeschat); vanwege de netto-netto-koppeling geeft het bestaansminimum tevens een indicatie van het netto-minimumloon (afgezien van de arbeidskorting). De 'hobbel' in het verdiende loon tussen 1990 en 1997 weerspiegelt een tijdelijke verandering in de toerekening van de sociale premies aan de werknemer in plaats van aan de werkgever.

Data: Minimumloon: SZW; Bestaansminimum: CBS et al. (2023); Verdiend loon en Index cao-lonen: CBS; Laagste loonschalen: SZW | ESB

## Reële (cao-)uurlonen en cao-loonindex

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

## Verhoging arbeidskorting helpt vooral hogere inkomens

KADER 2

Met het doel om werken tegen het minimumloon aantrekkelijker te maken dan een uitkering, is de arbeidskorting op het jaarinkomen van minimumloners opgeschroefd van 2.220 euro in 2015 naar 4.604 euro in 2023 – met een verdere uitloop tot 5.052 voor jaarinkomens tot 37.690 euro. Dat komt echter vooral ten goede aan hogere inkomens. De korting betekent een ruimhartige subsidie voor tweeverdieners-huishoudens tot ver boven de onderkant van de inkomensverdeling. De grote meerderheid van minimumloners werkt namelijk in (vaak kleine) deeltijden en ontvangt

daarom slechts een miniem deel. Daarentegen heeft een ieder die in deeltijd werkt, maar een (veel) hoger uurloon betaald krijgt en daarmee op jaarbasis tot bijna 38.000 euro verdient – recht op het volle bedrag. Naar schatting voor het jaar 2021 ontvangt 6 procent maximaal het volwassen minimumloon op uurbasis, tegenover 26 procent op jaarbasis. Bovendien is een aanzienlijke meerderheid van laagbetaalden (per uur) tweede verdiener in een huishouden met een hoger inkomen (Salverda en Rook, 2022; CPB, 2020b).

heeft de regering in september 2022 de Commissie sociaal minimum ingesteld, om de normen voor het bestaansminimum vast te stellen. In haar eerste rapport van juni 2023 stelt deze commissie voor om het bestaansminimum van paren met 2.400 euro per jaar te verhogen (Commissie sociaal minimum, 2023).

De voorgestelde beleidsmaatregelen zijn duidelijk een stap in de goede richting, maar het voorgestelde bedrag repareert slechts de koopkrachtdaling sinds 1979. De commissie richt alle aandacht op het bestaansminimum, maar rept met geen woord over het feit dat de gemiddelde uurlonen sinds 1979 fors zijn gestegen. Hetzelfde geldt voor het gelijktijdig gepubliceerde armoederapport, dat zich richt op één gezamenlijke definitie van wat als minimaal noodzakelijk wordt beschouwd voor het bestaan (CBS et al., 2023).

Zowel de Commissie sociaal minimum als het armoederapport volgt met hun methode in wezen de Amerikaanse benadering van armoede. Die is sinds begin jaren zestig gebaseerd op de vaststelling van een minimumbudget, in plaats van op het volgen van de welvaartsontwikkeling – zoals de achtereenvolgende Nederlandse kabinetten zeggen voor te staan in navolging van de wettelijke bepalingen. Deze benadering herstelt de koopkracht van 45 jaar geleden, maar legitimeert de facto – tegen de wet in – de opgelopen welvaartskloof.

### Europees beleid vergt hogere aanpassing

De (Amerikaanse) benadering van de Commissie sociaal minimum is opvallend in het licht van de nieuwe Europese *Richtlijn Toereikende minimumlonen* en de *Aanbeveling Toereikend minimuminkomen*, die zich juist wel richten op de welvaart. Voor beide heeft ook ons land getekend, maar de Commissie sociaal minimum en het armoederapport reppen er met geen woord over. De Richtlijn verbindt het niveau van het minimumloon als faire beloning aan de verdiende lonen; de Aanbeveling doet dat analoog voor het bestaansniveau aan het gestandaardiseerde mediane huishoudinkomen. Bij het minimumloon is er dan de keus tussen zestig procent van de mediaan, of vijftig procent van het gemiddelde loon.

Beide invullingen van het Europese beleid impliceren een verhoging van het minimumloon met bijna dertig procent (Salverda, 2023). Het CPB (2020a) verwacht van zo'n, voor Nederlandse verhoudingen enorme, opwaartse aanpassing van het minimumloon een krimp met slechts 1,3 pro-

cent van het aantal banen, en een stijging van de uitgaven aan uitkeringen met negentien miljard euro als de koppeling daarvan aan het minimumloon gehandhaafd wordt.

Negentien miljard is een fors bedrag, maar het zou geen struikelblok moeten zijn: de verhoging van de arbeidskorting in de inkomstenbelasting van de afgelopen jaren kost heel geruisloos evenveel extra per jaar (32 miljard in 2023 tegen 13 in 2015). Die verhoging is bedoeld om werk tegen het minimumloon aantrekkelijker te maken dan een uitkering, maar schiet haar doel ver voorbij (kader 2). Toepassing van de arbeidskorting op uurlonen in plaats van op jaarlonen kan er toch voor zorgen dat het minimumloon en de uitkeringen wel degelijk van deze tijd zijn.

### Herstel de welvaartskoppeling

Het is te hopen dat de Commissie sociaal minimum in haar tweede rapport over de toekomstbestendigheid van het sociaal minimum wel voorstellen zal doen voor een werkelijk herstel van de welvaartsdeling.

De cao-loonindex moet niet langer worden gebruikt, maar worden vervangen door een index van het verdiende loon. Tijdens de uitvoerige debatten bij de invoering van het minimumloon viel de keus op de cao-loonindex, omdat de gegevens over verdiende lonen trager en minder frequent ter beschikking kwamen, en er ook werd getwijfeld aan hun representativiteit. Die problemen bestaan echter inmiddels niet meer. Integendeel: tegenwoordig zijn de verdiende lonen maandelijks en per cao te meten, en betreffen ze de totale populatie van werknemers (figuur 2 is hier een uitdrukking van). Bij het verdiende loon wordt er dan het beste gekozen voor het *gemiddelde* loon in plaats van het *mediane* loon; in tegenstelling tot het eerste mist het laatste de voortgaande groei van de hogere lonen.

De keuze voor koppeling van het sociaal minimum aan de verdiende lonen zorgt ook voor de overeenstemming van ons land met de Europese initiatieven. Wat kan de verwezenlijking van de welvaartsdeling nog in de weg staan in een land dat zo veel welvarender is dan vijftig jaar geleden?

### Literatuur

- Beer, P. de, W. Been en W. Salverda (2017) *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands*. AIAS Working Paper, 173.
- CBS, NIBUD en SCP (2023) *Naar een nieuwe armoedegrens*. Tussenrapport. SCP-volgnummer 2023-15.
- CPB (2020a) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: Update minimumloonbeleid*. CPB Publicatie, april.
- CPB (2020b) *Effecten verhogen minimumloon*. CPB Notitie, december.
- Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.
- Salverda, W. (2023) *Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen*. S&D, 12 april.
- Salverda, W. en V. Rook (2022) *Aantal verdienders in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie*. ESB, 107(4812), 370–373.
- Staatscourant (2023) *Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 april 2023, nr. 2023-0000203905, tot aanpassing van het wettelijk minimumloon per 1 juli 2023*. Staatscourant, 26 april.
- Trouw (1995) *Melkert: Laagste CAO-salarissen niet hoger dan minimumloon*. Trouw, 11 mei.
- Tweede Kamer (1968) *Regelen inzake een minimumloon en een minimumvakantiebijslag*, 9754, nr. 3.
- Tweede Kamer (1990) *Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking*, 22012, nr. 3.