

# De werkgelegenheidseffecten van het WRR-voorstel

*Verlaging van het minimumloon levert allicht werkgelegenheid op. Maar minder dan de WRR onlangs in ESB suggereerde. Een discussie over modellen, veronderstellingen en uiteenlopende resultaten.*

In hun artikel "Verlaging van het minimumloon: verstand en misverstand" in *ESB* van 22 januari jl. noemen Adriaansens, Van Beek en Dercksen verruiming van de werkgelegenheid voor groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie als reden voor het WRR-voorstel om het minimumloon cohortsgewijs te verlagen onder handhaving van het sociale minimum.

Voor de werkgelegenheidseffecten verwijzen de schrijvers naar de doorrekening van het WRR-voorstel door het CPB en naar Van Soest<sup>1</sup>. Het CPB "komt tot een positief effect op langere termijn van ten hoogste 135.000 personen", terwijl Van Soest de werkgelegenheidseffecten volgens de schrijvers schat op 237.000 tot 320.000 personen.

Bij deze presentatie passen drie kanttekeningen. Aan nieuwe inzichten van het CPB wordt geen aandacht besteed. Ook de condities en beperkingen van de aan Van Soest ontleende werkgelegenheidseffecten verdienen nadere toelichting. Door van de uitkomsten alleen de totalen te nemen, negeren de schrijvers bovendien de sterk van elkaar verschillende effecten op een gedesaggregeerd niveau.

## Nieuwe inzichten van het CPB

In de CPB-doorrekening is het effect voor 85.000 personen afhankelijk van de veronderstelde 'doorzak' in de loonschalen tot modaal. Daarnaast is verondersteld dat de loonschalen op minimumniveau met het wettelijk minimumloon mee worden verlaagd. Recent heeft het CPB de aannemelijkheid van beide veronderstellingen nader bezien<sup>2</sup>. Op grond van de beperkt gebleken 'doorzak' en de onvolledige doorwerking naar de minimum-loonschalen in de jaren tachtig toen het wettelijk minimumloon gelijktijdig met het sociale minimum 10% bij de contractloonsijting

in bedrijven is achtergebleven, schat het CPB het werkgelegenheidseffect van deze relatieve verlaging thans op structureel 50.000 personen. Een verlaging van het wettelijke minimumloon zonder gelijktijdige verlaging van het sociale minimum zal vermoedelijk in nog sterkere mate leiden tot onvolledige doorwerking en geringe 'doorzak' zodat een werkgelegenheidseffect van minder dan 50.000 in de lijn der verwachting ligt.

## Van Soest

In het onderzoek van Van Soest en Kapteyn<sup>3</sup>, waarop Van Soest zijn doorrekening van het WRR-voorstel heeft gebaseerd, is de 'doorzak' van het loongebouw zo mogelijk nog groter dan wat aanvankelijk door het CPB is verondersteld. Ook Van Soest en Kapteyn nemen aan dat de minimum-loonschalen steeds overeenkomstig het wettelijke minimumloon worden verlaagd. Onder andere om rekening te kunnen houden met de mogelijkheid van partneruitkeringen heeft Van Soest een van de modellen van Van Soest en Kapteyn aangepast: het model waarin rekening wordt gehouden met het reserveringsloon, dat wil zeggen het loon dat een individu minimaal moet verdienen wil hij of zij een baan accepteren.

In de eerste variant van dit model sluit Van Soest aan bij het oorspronkelijke model waarin de reserveringslonen los van de uitkeringsniveaus zijn gemodelleerd. Een verlaging van alle minimumlonen met 30% leidt dan tot een werkgelegenheidseffect van 320.000 personen. Vervolgens legt Van Soest a priori op dat de reserveringslonen niet lager kunnen zijn dan de relevante uitkeringsniveaus. In dat geval blijft het werkgelegenheidseffect beperkt tot 237.000 personen. Daarbij gaat het om 58.000 mannen en 179.000 vrouwen, waaronder 152.000 vrouwen

met een vaste partner die derhalve merendeels niet voor een uitkering in aanmerking komen. Het zal duidelijk zijn dat de effecten aanzienlijk geringer zouden zijn geweest wanneer was opgelegd dat de reserveringslonen bij voorbeeld conform de schatting in het WRR-rapport circa f 250 per maand boven de relevante uitkeringsniveaus liggen<sup>4</sup>. De cijfers van Van Soest hebben overigens betrekking op de situatie van 1987. Van Soest en Kapteyn hebben het tijdgebonden karakter van hun onderzoeksresultaten sterk beklemtoond. Zowel door de loonmatiging als door het bevroeringsbeleid is het wettelijke minimumloon steeds minder een obstakel geworden voor inschakeling van laagproductieve arbeid. Ook na 1987 is dit proces doorgedaan. De arbeidsproductiviteit is sinds 1987 nominaal met 22,7% gestegen, bij een stijging van de gemiddelde loonkosten met niet meer dan 16%. Op het minimumniveau bleef de loonkostenstijging sinds 1987 beperkt tot 6,4%. Onder de veronderstelling van een gelijkblijvende verdeling van de produktiviteit impliceren deze cijfers opnieuw een halvering van de werkgelegenheidseffecten. Uit Van Soest en Kapteyn blijkt dat deze effecten, althans voor mannen, in 1984-1987 ook al waren gehalveerd.

## Effecten na desaggregatie

Bij Van Soest bestaan de effecten in hoofdzaak uit meer werk voor gehuwde vrouwen. Door relatief hoge reserveringslonen blijven de werkgelegenheidseffecten voor alleenstaanden naar verhouding beperkt van

1. CPB, *Individualisering minimumloon*, Kamerstukken II, 1990/91, 21 477, nr. 13, bijlage 5, 21 mei 1991; A. van Soest, *Arbeidsparticipatie en minimumlonen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1991.

2. CPB, *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*, Werkdocument 41, Den Haag, 1991. In verkorte vorm was deze analyse reeds opgenomen in CPB, *Macro Economische Verkenning 1992*, Den Haag, 1991.

3. A. van Soest en A. Kapteyn, *Minimumlonen, loonkosten en werkgelegenheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1990.

4. WRR, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag, 1990, blz. 157. Ook in ander onderzoek worden relatief hoge reserveringslonen gevonden. Zie voor een overzicht *Kabinetsreactie op WRR-rapport Een werkend perspectief*, bijlage 3, Kamerstukken II, 1990/91, 21 477, nr. 13.

omvang. Bij het CPB, dat niet expliciet rekening houdt met reserveringslonen, is het omgekeerde het geval en zijn het vooral alleenstaanden die door de verlaging van het minimumloon aan de slag kunnen. Uit deze analyse komt niet naar voren dat het minimumloon een belangrijk obstakel vormt voor een toenemende arbeidsparticipatie onder gehuwde vrouwen.

Ook al zijn de werkgelegenheidseffecten van het CPB en Van Soest in totaal alle positief, het uiteenlopen van de effecten bij desaggregatie geeft weinig zekerheid<sup>5</sup>.

### Conclusie

Een nadere blik op de cijfers illustreert de geleidelijke accentverschuiving: van een duidelijk tekort aan banen voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt rond het midden van de jaren tachtig naar een gebrek aan prikkels om de uitkerings sfeer te verlaten en werk te aanvaarden. De slotzin van deze kanttekeningen bij de gepresenteerde werkgelegenheidseffecten kan daarom dezelfde zijn als bij Van Soest: "Het moge in elk geval duidelijk zijn dat uitsluitend een verlaging of afschaffing van het wettelijk bruto minimumloon niet tot de gewenste toename van de werkgelegenheid zal leiden".

### A.C. Moons

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Algemeen Economisch en Inkomensbeleid.

5. Zie voor een nadere uiteenzetting bijlage 3 bij de genoemde kabinetsreactie op het WRR-rapport.

## De tekenen zijn positief

Varianten op Moons' slotzin kunnen zowel in ons ESB-artikel als in het WRR-rapport zelf worden teruggevonden. Daarover hoeft dus geen verschil van mening te bestaan. Een cohortsgewijze individualisering van het wettelijke minimumloon kan alleen tot een substantiële toename van de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden leiden als deze gepaard gaat met a. cao-afspraken die de zo geboden ruimte benutten; en b. een activerend arbeidsmarktbeleid waarvan een actief sanctiebeleid het sluitstuk vormt.

Over het werkgelegenheidseffect van een individualisering van het wettelijke minimumloon hebben we gezegd dat het in ieder geval positief is. Over de omvang van het te verwachten effect hebben we ons voorzichtig uitgelaten en niet veel meer gedaan dan de verschillende onderzoeken ter zake nog eens op een rij gezet. Ook de zinsnede waarop Moons doelt ("Het CPB heeft het WRR-voorstel doorgerekend") werd onmiddellijk gerelativeerd door erop te wijzen dat de vooronderstellingen waarop de onderzoeken van het CPB (en van Van Soest en Kapteyn) berusten tenminste gedeeltelijk niet stroken met die van het WRR-voorstel. Daarbij schreven we: "Belangrijker dan de getallen zijn de tekens voor de getallen: alle positief<sup>6</sup>. De omvang van het effect is immers mede afhankelijk van beleid van overheid en sociale partners om de (extra) ruimte aan de onderkant van het loongebouw ook daadwerkelijk te benutten. De mate waarin een dergelijk beleid tot stand komt, laat zich vooralsnog niet gemakkelijk vertalen in een kwantificeerbare onderzoeksopzet. Moons suggereert dat het werkgelegenheidsprobleem zich ineens van de vraag- naar de aanbodzijde van de arbeidsmarkt heeft verschoven en dat een adequaat werkgelegenheidsbeleid nu vooral bij de aanbodzijde zou moeten aangrijpen. Die conclusie gaat ons te snel en te ver. Natuurlijk zijn er momenteel veel moeilijk vervulbare vacatures op laaggeschoold niveau. Ook zijn er nog heel wat banenpool-plaatsen beschik-

baar. Het is dus zeker zinvol om prikkels aan de aanbodkant in te bouwen. In het WRR-voorstel gebeurt dat onder meer via het activerend arbeidsmarktbeleid en het sanctiebeleid: het reserveringsloon wordt er immers als referentiepunt gebruikt voor de korting van een uitkering indien betrokkene weigert passend werk te aanvaarden. Ook werd gepleit voor een verhoging van het arbeidskostenforfait, zij het dat de drageselecties daarvan gemakkelijk worden overtrokken.

Maar waarom die prikkels alleen maar aan de aanbodzijde gesitueerd? Beleid dat op zo'n eenzijdige diagnose is gebaseerd gaat te gemakkelijk voorbij aan het feit dat de werkgelegenheid flink te kort schiet als alle werklozen (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en huisvrouwen zich voor de arbeidsmarkt zouden melden. Wie uit is op een hogere arbeidsparticipatie zoekt het daarom ook in een verruiming van de vraag naar arbeid en zal dus ook aan die zijde van de arbeidsmarkt prikkels moeten posteren. Het minimumloonvoorstel van de WRR is daarvoor een van de mogelijkheden.

Ten slotte nog iets over de aard van de prikkels aan de aanbodkant. Het huidige beleid en het WRR-voorstel lopen op dit punt immers nogal uiteen. Een mogelijkheid is om de afstand te vergroten tussen arbeidsinkomens en *alle* minimumuitkeringen. Dat is de lijn van het huidige beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een andere mogelijkheid is om de afstand te vergroten tussen arbeidsinkomens en de uitkeringen van die werklozen die voor concrete mogelijkheden bedanken. Dat is in feite de WRR-lijn. In het eerste geval speelt de kwestie van sociale rechtvaardigheid, met name ten aanzien van diegenen die hoe dan ook op een uitkering zijn aangewezen. Een van de essentialia van de verzorgingsstaat komt op die manier steeds verder op de tocht te staan. In de andere, door de WRR gesuggereerde, beleidslijn is dat niet het geval. Daar speelt evenwel de vraag of een activerend arbeidsmarktbeleid, aangevuld met een sluitend sanctiesysteem, tot voldoende resultaat leidt. De vanzelfsprekendheid waarmee die vraag voor de beleidsmakers lijkt te hebben afgedaan, geeft op zijn minst te denken.

**H.P.M. Adriaansens**  
**K.W.H. van Beek**  
**W.J. Dercksen**