



Helpt loondifferentiatie jongeren wel aan werk?

DRS. F.J.M. CRONE – P. WESTRA*

Inleiding

Als algemene loonmatiging niet voldoende effectief is, dan biedt wellicht loondifferentiatie een betere bijdrage aan het verminderen van de werkloosheid. Drs. M. van Schaaijk, medewerker van het Centraal Planbureau, onderzocht deze stelling en concludeert dat „de werkloosheid onder de categorieën met de hoogste werkloosheidskans (lijkt) te verminderen door een gedifferentieerde loonaanpassing waarbij de lonen van de laagstbetaalden worden verlaagd” 1).

Deze stelling wordt zonder veel voorbehoud gepresenteerd, alsof zij geldig is voor alle groepen op de arbeidsmarkt met een hoge werkloosheidskans. De onderbouwing van deze stelling is partieel, namelijk slechts gericht op jongeren. We zullen laten zien dat zij theoretisch niet adequaat is omdat zij slechts is gericht op de relatie loonhoogte versus werkloosheid. Van Schaaijk noemt wel andere invloeden op de werking van de arbeidsmarkt, maar betreft deze niet in zijn analyse. Voorts plaatsen wij enige kanttekeningen bij de empirische uitwerking. Een voor de hand liggende herschikking van het cijfermateriaal laat zelfs zien dat een relatieve loonsverlaging voor lagerbetaalden (in dit geval jongeren) hun werkgelegenheidssituatie niet significant positief beïnvloedt. Wel blijken andere factoren van invloed, zoals de totale werkgelegenheid en het arbeidsaanbod. Er is geen aanwijzing voor de conclusie dat grotere loonverschillen tussen jongeren en ouderen een substitutie van beider werkgelegenheid uitlokt. Tot de waarde van deze bruto loondifferentiatie zullen we ons hier beperken. Als deze geen stand houdt verliest immers ook Van Schaaijks pleidooi voor compensatie van het bijbehorende netto inkomensverlies zijn betekenis.

Bewijsvoering door reducties

Van Schaaijks stelling heeft een zeer algemene strekking. Hij constateert dat groepen met de hoogste werkloosheidskans ook de laagste inkomens hebben. Zijn conclusie luidt dan dat volgens zijn tentatieve berekening de werkloosheid onder categorieën met de hoogste werkloosheidskans lijkt te verminderen als de lonen van de laagstbetaalden door loondifferentiatie verder achterblijven bij die van sociaal-

economisch sterkere groepen. Deze conclusie zou bij navolging grote gevolgen hebben voor de loonpolitiek, omdat er vele groepen een hogere werkloosheidskans hebben indien we hen vergelijken met goedgeschoolde, mannelijke en ervaren arbeidskrachten van 25 tot 40 jaar. Te denken valt aan jongeren, minder geschoolden, vrouwen, etnische minderheden, oudere werknemers enz. Deze vergelijking laat al zien dat de problematiek niet zo eenvoudig is terug te brengen tot een éénrichtingsrelatie die luidt dat een relatief hoog loon een relatief hoge werkloosheid impliceert. Van Schaaijk onderneemt dan ook geen poging om zijn alomvattende stelling alomvattend te onderbouwen. Hij slaagt er slechts in zijn stelling te onderbouwen door impliciet de probleemstelling op verschillende manieren te reduceren. Dit mondt uit in een regressievergelijking waarin de jeugdwerkloosheid regelrecht in verband staat met het relatieve jeugdloon, de werkloosheid van ouderen en een trendmatige component 2). Van Schaaijk komt met deze berekening tot de slotsom dat een relatieve jeugdloonverlaging van 22% de jeugdwerkloosheid op hetzelfde peil brengt als die van ouderen. We zullen nu de reducties expliciet maken en vervolgens zien wat er van de gereduceerde empirische onderbouwing overblijft.

De eerste reductie is het terugbrengen van het arbeidsmarktgebeuren tot een werkloosheidsprobleem. De werkloosheidsverandering is een resultante van veranderingen in de werkgelegenheid (vraag), maar evenzeer van aanbodmutaties. Het is zeer wel denkbaar dat een uitbreiding van werkgelegenheid door een loonsverlaging in het werkloosheidscijfer niet tot uitdrukking komt omdat het arbeidsaanbod intussen ook is gestegen. Deze aanbodsveranderingen zullen deels los staan van wijzigingen in het loonpeil, bij voorbeeld wanneer er sprake is van geboortegolven en veranderingen in de leerplicht of duur van opleidingen. Behalve op dergelijke „autonome” invloeden kan het aanbod van arbeid ook reageren op loonsveranderingen, dus op Van Schaaijks verklarende variabele. Zo is gebleken dat de onderwijsdeelneming van jongeren bij een loonsverlaging toeneemt 3). Door deze aanbodbeperking daalt de werkloosheid, ook als er geen arbeidsplaats bijkomt en geen jongere een arbeidsplaats van een ander heeft ingenomen. Dan wordt de statistische kans op werk voor de overblijvende werklozen na-

tuurlijk wel iets groter, maar langs een weg die Van Schaaijk niet voor ogen zal hebben staan. De toespitsing van de analyse op de werkloosheid, een saldogrootheid, belemmert aldus het zicht op de aanpassing van vraag en aanbod in relatie tot de prijs (het loon). Van Schaaijk geeft voor dit theoretische manco geen rechtvaardiging, maar volstaat met een verwijzing naar „een simpel verband dat de prijstheorie hier legt”. Dit is te meer verwonderlijk daar hij zelf constateert dat een duidelijk empirisch verband voor deze relatie ontbreekt.

De tweede reductie waarop we stuiten is het beperken van alle invloeden op de werkloosheid/werkgelegenheid tot één factor: de loonhoogte. Marktimperfecties, arbeidsmarktsegmentering, en vooral verschillen in de te leveren produktie naar inhoud en omvang zullen (mede) bepalend zijn voor de relatieve werkgelegenheidskansen van diverse arbeidsmarktgroepen.

Een volgende reductie om zijn algemene stelling te onderbouwen is de beperking in Van Schaaijks analyse tot jongeren versus ouderen. Dat jongeren niet representatief zijn voor het arbeidsmarktgedrag van alle groepen met een hoge werkloosheidskans moge blijken uit de eerdere opsomming van de zwakke arbeidsmarktcategoryen. Deze kennen te zeer afwijkende kenmerken ten aanzien van scholingsniveau, ervaring, produktiviteit, en dergelijke. Dit bezwaar klemt te meer waar Van Schaaijk, in zijn inmiddels vierde impliciete reductie, de analyse beperkt tot alleen de jongeren van 15 tot 19 jaar versus ouderen van 25 tot 40 jaar. Deze jongeren zijn gezien hun leeftijd noodzakelijkerwijs relatief laag geschoold en minder ervaren, terwijl de gekozen groep ouderen van alle arbeidsmarktgroepen vermoedelijk de sterkste is. In de keuze van werkgevers tussen deze twee groepen gelden dus sterke niet-looninvloeden.

* Beide auteurs zijn verbonden aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij dragen uiteraard alleen zelf verantwoordelijkheid voor dit artikel.

1) M. van Schaaijk, Loondifferentiatie en werkloosheid, *ESB*, 21 september 1983, blz. 841-845.
2) Van Schaaijks schattingsvergelijking luidt:

$$\ln W_j = 4,6 \ln \frac{L_j}{L_0} + 1,4 \ln W_0 - 0,4 \ln T + 1,4$$

(3,3) (12,3) (1,0) (1,1)

$$(R^2 = 0,99, vNR = 1,5).$$

$$W_j = \alpha T^\delta \left(\frac{L_j}{L_0}\right)^\beta W_0^\gamma$$

waarin:

W_j = werkloosheidspercentage mannen van 15-18 jaar per december;

W_0 = werkloosheidspercentage mannen van 25-39 jaar per december;

L_j = verdiend uurloon mannen < 21 (index 1947 = 100);

L_0 = verdiend uurloon mannen totaal (index 1947 = 100);

T = trend, 1950 = 1, olopend tot 1982 = 33

3) Zie bij voorbeeld Nederlands Economisch Instituut, *Ontwikkelingen en oorzaken van jeugdwerkloosheid*, Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1979.

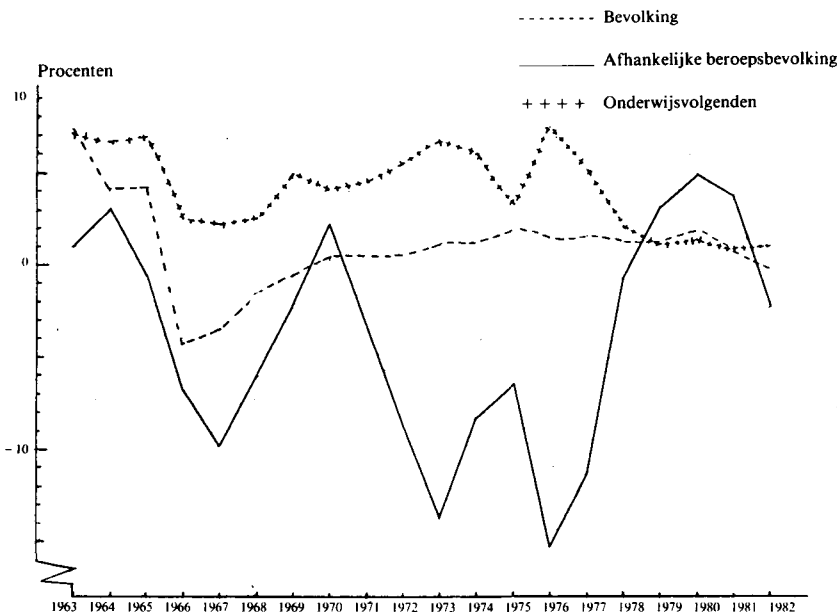
Hier wordt ook duidelijk dat onze kritiek op verwaarlozing van veranderingen in het arbeidsaanbod niet slechts van academisch belang is. Uit figuur 1 blijkt hoe schoksgewijs het arbeidsaanbod van jongeren onder 19 jaar de laatste 20 jaar is verlopen. Dit valt grotendeels te verklaren uit „autonome” invloeden als veranderingen in de totale bevolkingsomvang en het aantal onderwijsvolgenden. We zien in deze cijfers geen ondersteuning van Van Schaaïjks keuze om voor de veranderende onderwijsparticipatie e.d. een trendmatige component in zijn schattingsvergelijking op te nemen 4).

Het van de analyse uitsluiten van de 19- tot 25-jarigen is tevens bevreemdend gelet op Van Schaaïjks herhaaldelijke verwijzingen naar de invloed van het wettelijk minimum-(jeugd)loon, waar immers ook deze groep jongeren nagenoeg geheel onder valt.

Ten slotte vermelden we als laatste impliciete reductie van Van Schaaïjk dat hij zich beperkt tot jongere en oudere mannen. In andere studies is naar voren gebracht dat voor jonge vrouwen niet dezelfde mechanismen op de arbeidsmarkt aan de orde zijn als voor mannen 5). Voor ouderen geldt dit, zoals bekend, eveneens.

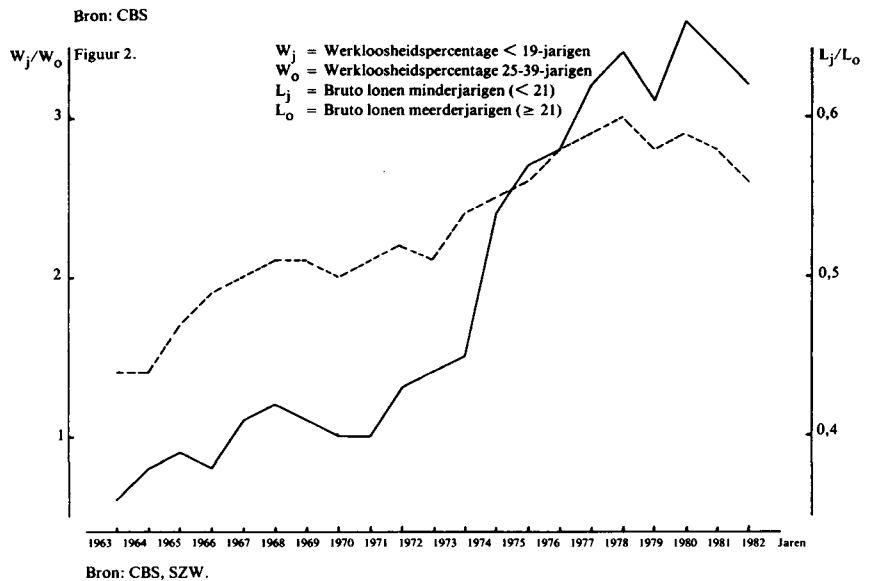
Voor genoemde reducties zijn deels theoretisch, deels statistisch van belang. Zij maken de schattingsvergelijking ongeschikt voor toetsing van Van Schaaïjks algemene hypothese. Ook voor toetsing van de vraag of voor jongeren de werkloosheidskansen verbeteren door verlaging van het (minimum) jeugdloon is zijn analyse te beperkt door verwaarlozing van allerlei niet-looninvloeden, van het onderscheid tussen vraag- en aanbodveranderingen en tussen mannen en vrouwen, en de niet logische leeftijdskeuze. Wat is dan nog de waarde van een hoge correlatiecoëfficiënt 6)?

Figuur 1. Mutaties van de bevolking, afhankelijke beroepsbevolking en onderwijsvolgenden (15- tot 19-jarige mannen), in procentuele veranderingen



Born: CBS.

Figuur 2. Relatieve werkloosheid en verdiende bruto uurlonen, 1962-1982



Bron: CBS, SZW.

Plaatjes kijken

Ook de tweede empirische onderbouwing van Van Schaaïjks stelling blijkt bij nadere beschouwing geen stand te houden. Hij vermeldt eerst dat van de invoering en veranderingen van het minimum(jeugd)loon een exogene impuls uitging op de beloningsverhouding van jongeren versus ouderen. Vervolgens constateert hij dat er op de vier momenten dat dit gebeurde (in 1964, 1969, 1974 en 1981) draaipunten waren in de relatieve werkloosheid van jongeren ten opzichte van ouderen. Ten derde zou tussen de draaipunten de relatieve werkloosheid vrij stabiel zijn geweest.

Uit figuur 2 blijkt geen onderbouwing van deze redenering. De eerste stap zien we niet steeds terug: in 1969 werd het minimumloon voor volwassenen ingevoerd waardoor jongeren op een relatieve achter-

stand zouden komen. Figuur 2 laat zien dat dit niet gebeurde: het relatieve jeugdloon ging omhoog. In 1974 werd het minimumjeugdloon ingevoerd, zodat een stijging van het relatieve jeugdloon zou worden verwacht. De figuur laat ook van deze exogene schok echter niets zien. Hetzelfde beeld geeft de grafiek voor 1981: de jeugdloonverlaging leidde toen niet tot een exogene schok in de loonverhouding. Zelfs het rekening houden met enige vertraging in de doorwerking van de wettelijke maatregelen brengt ons niet dichterbij Van Schaaïjks conclusie. We moeten dan ook constateren dat de auteur hier de veranderingen in de wettelijke regelingen ten onrechte heeft verward met de loonverhoudingen in de werkelijkheid. Kennelijk houden partijen op de arbeidsmarkt zich niet zo strikt aan de bedoelingen van de wetgever als Van Schaaïjk veronderstelde. Het lijkt eerder omgekeerd zo te zijn dat de wetgever de ontwikkeling op de arbeidsmarkt volgt.

De tweede gedachte is dat in de bovengenoemde jaren de relatieve werkloosheid draaipunten laat zien. De lezer ziet al meteen dat dit zich evenmin in figuur 2 aftekent. Er is een veelheid aan draaipunten die de conclusie niet wettigt dat het wettelijk minimumloon bepalend is geweest

4) De vorm van de trend is zodanig gekozen dat de jeugdwerkloosheid jaarlijks „autonoom” daalt, met in het begin van de periode een grotere procentuele afname dan aan het eind.

5) NEI-studie op.cit., en: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Jeugdwerkloosheid, achtergronden en mogelijke ontwikkelingen*, Rijswijk, 1980.

6) Als een specificatie theoretisch niet plausibel is, verliezen statistische eigenschappen als een hoge R^2 hun betekenis. Bovendien is bij een specificatie in niveaus, zoals Van Schaaïjk heeft geschat, een hoge R^2 niet verrassend vanwege trendcorrelaties.

voor de verschuivingen in de relatieve jeugdwerkloosheid. Overigens zij opgemerkt dat er wel een zekere correlatie uit de figuur valt af te lezen tussen veranderingen in enerzijds de werkelijke (dus niet wettelijke minimum-)lonen en de relatieve werkloosheid. De grootste sprong in relatieve werkloosheid, van 1970 naar 1978, lijkt echter veel minder te zijn bepaald door de loonmutaties, en des te meer door de conjuncturele ontwikkeling.

Ten slotte zien we de meeste draaipunten in de relatieve werkloosheid als de wettelijke loonsystematiek niet verandert, zodat van de stabiliteit tussen Van Schaaïjks draaipunten ook niet veel blijkt. Al met al achten we ook de tweede empirische onderbouwing van Van Schaaïjks stellingname ontoereikend. Ten onrechte legt hij een statistisch en zelfs causaal verband tussen wettelijke (exogene) loonmaatregelen, de werkelijke ontwikkeling en de relatieve werkloosheid. Ook elders is er op gewezen dat in de tweede helft van de jaren zeventig door werkgevers aan jongeren vaker dan voorheen een hoger loon dan het wettelijk minimum werd geboden; dit ondanks de toenmalige hoge en stijgende relatieve jeugdwerkloosheid 7).

Relatieve jeugdwerkloosheid meer een algemeen werkgelegenheidsprobleem

Hoe men de gereduceerde en empirisch beperkte onderbouwing ook moge beoordelen, het valt uiteraard nimmer te verwachten dat één model, laat staan één vergelijking, een compleet beeld geeft van de complexe werkelijkheid van de jeugdwerkloosheid. Wel blijkt het eenvoudig om een groot deel van de genoemde reducties te vermijden. Zo hebben wij in onderstaande specificatie wel rekening kunnen houden met het verschil tussen vraag en aanbod, veranderingen in de onderwijsparticipatie van jongeren en uiteraard ook de relatieve loonveranderingen. Bovendien is de vergelijking met goed resultaat toegepast op zowel de leeftijdsgroepen die Van Schaaïjk hanteert, als op de scheiding ouder versus jonger dan 23 jaar. Wij stellen in deze specificatie werkgelegenheid, en niet de werkloosheid centraal. De relatieve werkgelegenheid, dus de keuze om een arbeidsplaats door of een jongere of een oudere werknemer te laten bezetten, is immers wel direct onderworpen aan de invloed van de vragende partij, de werkgevers. Het is ook alleen via deze weg van de werkgelegenheid dat zij invloed hebben op de werkloosheid. De relatieve werkgelegenheid is weergegeven door de verhouding van het aantal werkende jongeren ten opzichte van het aantal werkende ouderen. Men kan dit quotiënt zien als een soort marktaandeel van jongeren in de werkgelegenheid.

We zijn nu uiteraard vooral geïnteresseerd in de redenen waarom dit marktaandeel soms is verslechterd, en dan weer verbeterd. De eerste verklarende variabele die we onderzoeken is de relatieve loonontwikkeling. De gedachte is, conform de stelling van Van Schaaïjk, dat jongeren zich uit de markt prijzen als hun loon harder stijgt

dan dat van hun „concurrenten” op de arbeidsmarkt. We verwachten bij deze variabele dan een coëfficiënt met een negatief teken.

De tweede verklarende variabele is de verandering van het relatieve aanbod. Als het aanbod van jongeren sterker toeneemt dan dat van ouderen, zal – *ceteris paribus* – hun marktaandeel toenemen. Dit is plausibel bij de veronderstelling dat jongeren dan een groter aandeel van de sollicitanten vormen en zo een grotere kans krijgen om te worden aangenomen (steeds ten opzichte van ouderen).

De derde invloed op het marktaandeel van jongeren gaat uit van de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid. Verwacht kan worden dat bij een algemeen afnemen de werkgelegenheid er minder vacatures vrijkomen, terwijl ouderen hun arbeidsplaatsen minder snel zullen vrijmaken. De kansen van nieuwe toetreders (vooral jongeren) nemen in zo'n situatie relatief snel af omdat zij minder werkervaring hebben. De schattingsresultaten van de aldus gespecificeerde gedachten 8) zijn in tegenspraak met Van Schaaïjks algemene stelling. Welke indeling van jongeren versus ouderen men ook neemt, de relatieve loonontwikkeling beïnvloedt hun marktaandeel niet significant, terwijl het teken positief is (zie vergelijking I in voetnoot 8).

De twee andere verklaringen blijken wel significant, zodat blijkt dat Van Schaaïjk inderdaad ten onrechte de verschillende invloeden van vraag en aanbod heeft veronachtzaamd. Overigens blijkt de relatieve aanbodontwikkeling niet significant te worden beïnvloed door de relatieve loonontwikkeling, en staat dus kennelijk vooral onder autonome invloeden, zoals de bevolkings- en onderwijsontwikkeling. Het grootste gewicht in de verklaring van de relatieve werkgelegenheid van jongeren wordt uiteindelijk gevormd door de totale werkgelegenheid (zie vergelijking II in voetnoot 8). Van Schaaïjks waarschuwing dat algemene loonmatiging per saldo voor de werkgelegenheid niet effectief is wint daarmee aan belang. Zonder groei van het aantal arbeidsplaatsen lijken jongeren geen grotere kans van slagen te hebben.

Werkt de markt niet?

Met nadruk wijzen wij erop dat „onze” specificatie van de relatieve werkgelegenheid ook vele beperkingen kent; deels dezelfde als we bij Van Schaaïjk aantreffen. We hebben echter wel laten zien dat het voorzien in een theoretische omissie, door wel rekening te houden met aanbodmutaties, ingrijpende gevolgen heeft. Daarmee blijkt het vertrouwen van Van Schaaïjk in de werking van prijsinvloeden op de markt ongegrond. Kennelijk zijn andere factoren bepalend voor de keuze van werkgevers tussen jongeren en ouderen. Jongeren vormen wellicht een apart arbeidsmarktsegment voor werk dat kortdurend en conjunctuurgebonden is, en een relatief lage scholing en ervaring vereist. Dan spelen loonimpulsen voor werkgevers een ondergeschikte rol. Waar wij concluderen dat

loonverschillen de *relatieve* werkgelegenheid (substitutie) niet significant beïnvloeden, hoeft dit niet te gelden voor *volume*-effecten van loonsverlaging. Een loonsverlaging (al of niet relatief) zou meer arbeidsplaatsen kunnen opleveren via de substitutie van kapitaal en arbeid. Met een voorbeeld wordt dit duidelijk. Als de lonen van loopjongens worden verlaagd zullen zij geen arbeidsplaatsen gaan innemen van oudere loopjongens, want ouderen zaten al niet in het jongerensegment. Wel kan door zo'n loonsverlaging wellicht het segment zelf groter worden, bij voorbeeld als werkgevers loopjongens lonend vinden vergeleken met uitbesteding bij de PTT. Dit heeft echter niets te maken met substitutie tussen jong en oud, of tussen hogere en lagerbetaalden.

Bij een dergelijke loonmatiging duiken andere problemen op, zoals een eventuele macro-economische vraaguitval. Dit brengt ons wel op een nieuw probleem van loondifferentiatie. Om vraaguitval te voorkomen stelt Van Schaaïjk als randvoorwaarde dat de gemiddelde loonontwikkeling ongewijzigd moet blijven. Dit impliceert dat tegenover iedere relatieve loondaling (voor jongeren bij voorbeeld) elders een loonstijging moet plaatsvinden (bij ouderen). De analyse over loondifferentiatie zou pas compleet zijn indien onder ogen wordt gezien of dergelijke loonsverhogingen tot verlies van werkgelegenheid leiden. Zoals gezegd, wij onderzochten dit evenmin als Van Schaaïjk.

Conclusie

De tentatieve berekening van Van Schaaïjk over jeugdlonen en jeugdwerk-

7) W. Salverda, Jeugdwerkloosheid, jeugdloon en arbeidstijdverkorting, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, Amsterdam, september 1983.

8) Kwantificering werkgelegenheid jongeren (≤ 23 jaar) versus ouderen:

A_{jo} = mutatie van

$(\frac{\text{aantal arbeidsplaatsen jongeren}}{\text{aantal arbeidsplaatsen ouderen}})$;

B_{jo} = mutatie van

$(\frac{\text{afhankelijke beroepsbevolking jongeren}}{\text{afhankelijke beroepsbevolking ouderen}})$;

L_{jo} = mutatie van

$(\frac{\text{gemiddeld bruto uurloon mannen} < 21 \text{ jaar}}{\text{gemiddeld bruto uurloon mannen} \geq 21 \text{ jaar}})$;

A_t = mutatie totale werkgelegenheid.

$$I \quad A_{jo} = 0,4 L_{jo} + 0,9 B_{jo} + 1,3 A_t$$

(1,69) (8,0) (2,54)

R^2 : 0,76

DW – statistic: 2,29

$$II \quad A_{jo} = 0,77 B_{jo} + 1,55 A_t$$

(8,8) (3,0)

R^2 : 0,71

DW – statistic : 1,99

Aantal waarnemingen: 13 (1970-1982)

loosheid is een partiële benadering van zijn algemene pleidooi voor loonsverlaging voor alle sociaal-economisch zwakke groepen. Ook voor de arbeidsmarktkansen voor jongeren houdt zijn onderbouwing theoretisch noch empirisch stand. Het rekening houden met onder andere aanbodveranderingen leidt tot andere conclusies. Van Schaaik had kennelijk meer gelijk dan hij vermoed zal hebben toen hij schreef dat een duidelijk empirisch bewijs ontbreekt voor de stelling dat denivellering de werkloosheidskansen van de laagstbetaalden kan beperken.

Ferd Crone
Paul Westra

Naschrift

Met het betoog van Crone en Westra ben ik het grotendeels eens: er bestaat geen hard empirisch bewijs voor de stelling dat denivellering de werkloosheidskansen van laagbetaalden zal beperken. Daarentegen ben ik het echter oneens met hun verwijzingen naar mijn artikel. Aan het begin van hun reactie citeren Crone en Westra een deel van een zin uit de conclusie van het artikel „Loondifferentiatie en werkloosheid”. Het begin van die zin laten ze weg, evenals de eropvolgende zin, en delen vervolgens mee dat deze stelling zonder veel voorbehoud wordt gepresenteerd. Wie mijn artikel nog eens naleest, zal ontdekken dat daarin op verscheidene plaatsen het nodige voorbehoud wordt gemaakt. Aan het slot van hun reactie concluderen Crone en Westra dat ik kennelijk meer gelijk had dan ik vermoed zal hebben. Indirect lijken ze daarmee aan te geven niet mijn artikel te hebben bekritiseerd doch slechts datgene wat zij denken dat ik zou vermoeden.

De lezer zal zich nu afvragen waarom een artikel werd gewijd aan een zaak waarbij zoveel voorbehoud wordt gemaakt. Juist vanwege dat voorbehoud is mijn artikel grotendeels gewijd aan de vraag of een loonkostenverlaging van de laagstbetaalden mogelijk is zonder dat de netto inkomens van de laagste welvaartsgroep worden aangetast. Dan zou immers gelden: baat het niet, het schaadt ook niet.

De reactie van Crone en Westra heeft grotendeels betrekking op een voetnoot (sic!) bij mijn artikel. Het komt wel voor dat men in een artikel een regressieberekening een belangrijke plaats in de bewijsvoering geeft. Dat is in mijn artikel echter geenszins het geval. Crone en Westra hebben daar overheengelezen. Behoudens de constatering dat er slechts een substantieel effect lijkt te verwachten bij een aanzienlijke loonkostenverlaging van (notabene) een sociaal-economisch zwakke groep, speelt die regressieberekening geen rol in mijn betoog.

Het is vrijwel ondoenlijk om in het complexe arbeidsmarktgebeuren theoretisch plausibele samenhangen empirisch te verifiëren. Nagelkerke zegt daarover in een overzicht van de diverse arbeidsmarkttheorieën het volgende: „Machts- en institutionaliseringsprocessen brengen een be-

langrijke, wisselende structurering aan in het segment van de betaalde arbeid. Zij compliceren de economische ruilprocessen, vermengen zich ermee en werken op de diverse maatschappelijke niveaus met en tegen elkaar in. Het beeld van de arbeidsmarkt wordt daardoor steeds diffuser en theoretisch nog moeilijker grijpbaar, laat staan verklaarbaar. Er is geen afdoende kwantitatieve methode beschikbaar om het gewicht van de verschillende factoren en processen te meten” 1).

Ook hier lijkt te gelden dat een uitzondering de regel bevestigt. Er zijn indicaties dat er een relatie bestaat tussen de beloningsverhouding versus werkloosheidsverhouding van jongeren ten opzichte van personen van middelbare leeftijd.

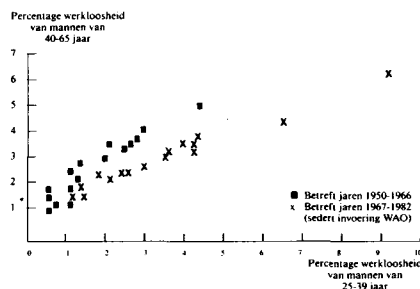
Categorieën werknemers van verschillende leeftijd maken deel uit van dezelfde economie. Voor de invloed van algemene economische variabelen op hun werkloosheidsverhouding geldt daarom de ceteris paribus-clausule. Die geldt echter niet voor de diversiteit in het specifieke arbeidsmarktgebeuren van verschillende leeftijdsgroepen. Vanwege die diversiteit is het a priori bepaald niet uitgesloten dat de werkloosheidsontwikkeling van personen van verschillende leeftijd varieert. Bij bestudering van de werkloosheidsontwikkeling gecorrigeerd voor WAO, van personen van middelbare versus oudere leeftijd, blijkt er echter een opmerkelijk stabiele relatie te bestaan tussen hun werkloosheidspercentages (zie figuur 1). Met inachtnaam van een constante term, is de verhouding van de werkloosheidspercentages stabiel, ongeacht het niveau van de werkloosheid. Een dergelijke uitkomst ligt niet in de lijn der verwachting indien men een vraag- en aanbodtheorie hanteert waarbij de werkloosheid niet meer dan een saldo is. Dit verschijnsel kan echter wel worden beschreven op basis van de gedachte dat het werkloosheidspercentage een spanningsvariabele is. De diverse deelmarkten op de arbeidsmarkt beïnvloeden elkaar wederzijds. Een toenemende spanning dan wel ontspanning op de ene deelmarkt vloeit over naar de andere deelmarkten, maar de spanningsrelatie verandert niet als het spanningsniveau verandert. Een dergelijk verschijnsel is ook in de natuurkunde bekend. Men denke aan de inductie en aan de communicerende vaten. Zolang er geen bijzondere verstoringen optreden, zoals de invoering van de WAO of

een exogene impuls op de beloningsverhoudingen, blijkt er een stabiele relatie tussen de spanningen op de deelmarkten, ongeacht de stand van de conjunctuur, ongeacht de spanning op de arbeidsmarkt als geheel. Op de beloningsverhouding van personen van middelbare leeftijd versus ouderen is geen exogene impuls uitgegaan. Het minimumloon voor volwassenen geldt immers voor beide groepen.

Op de beloningsverhouding van jongeren versus personen van middelbare leeftijd is daarentegen wel enkele malen een exogene impuls uitgegaan, namelijk via het minimumloon. In 1969 werd het minimumloon voor volwassenen wettelijk ingevoerd, maar daarvoor, in 1964, was het in belangrijke mate in de praktijk al ingevoerd 2). In 1974 werd het minimumjeugdloon ingevoerd. In 1981 werd dat verlaagd (ingegaande op de verjaardagen, dus pas in 1982 volledig effectief). In die jaren veranderde de relatie tussen de werkloosheidspercentages van jongeren en die van personen van middelbare leeftijd. In de perioden tussen die jaren waren er stabiele relaties tussen die werkloosheidspercentages. In figuur 2 ziet men enkele duidelijke breuken 3). De perioden 1950-1964, 1965-1973, 1974-1981 en de punten 1982 en 1983 springen er uit 4). (De perioden 1961-1964 en 1964-1969 komen in de figuren niet goed uit de verf, omdat die slechts enkele punten bevatten, terwijl de werkloosheid in die perioden minder varieerde dan in de andere perioden.)

Er vindt een verschuiving plaats in de te gengestelde richting van de impuls in de beloningsfeer. Dit geeft een duidelijke aanwijzing voor het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de hoogte van het minimumloon en de werkloosheidskans. Een bewijs is het niet, want het is immers denkbaar dat er juist in die jaren waarin er een impuls vanuit de beloningsfeer plaatsvond tevens andere variabelen werkzaam zijn geweest die de breuken hebben veroorzaakt. Een bewijs zou pas kunnen worden

Figuur 1. Werkloosheidspercentages van mannen van 25-39 jaar en van 40-64 jaar (jaargemiddelden)



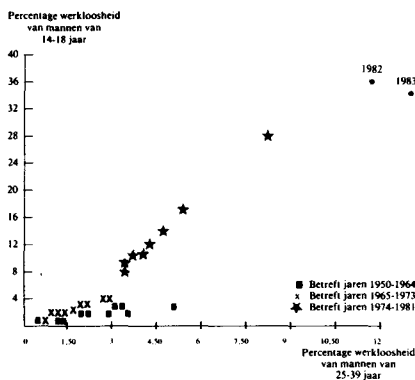
1) A.G. Nagelkerke, in: W.H.J. Reynaerts (red.), *Arbeidsverhoudingen in theorie en praktijk*, deel 2, Tilburg, 1983.

2) In mijn artikel heb ik aangegeven dat in veel cao's het jeugdloon is gekoppeld aan het laagste loon voor een volwassene. Een verhoging van het minimumloon voor volwassenen leidde daarom tot een relatieve stijging van het loon van jongeren t.o.v. het gemiddelde loon van ouderen, omdat het minimum in de gemiddelde beloning van ouderen een veel lager gewicht heeft dan bij jongeren. Tot mijn verbijstering dichten Crone en Westra mij toe hier een relatieve verlaging voor ogen te hebben, terwijl ze zelf zien dat er een relatieve verhoging plaatsvond.

3) In figuur 2 van Crone en Westra wordt dit verschijnsel niet zichtbaar. Die figuur kent namelijk slechts twee invalshoeken: werkloosheidsverhouding en tijd. Het niveau van de werkloosheid komt er niet in voor. De hier gehanteerde figuur bevat in feite drie invalshoeken: werkloosheid jongeren, werkloosheid personen middelbare leeftijd en de tijd.

4) De werkloosheidspercentages voor 1983 zijn geraamd op basis van de cijfers betreffende 1982 en de mutaties oktober 1982-oktober 1983.

Figuur 2. Werkloosheidspercentages van mannen van 14-18 jaar en van 25-39 jaar (ultimo jaar)



geleverd als er een alomvattend arbeidsmarktmodel ter beschikking zou staan.

De samenhang tussen werkloosheidsverhouding en exogene impulsen op de beloningsverhouding die men uit de figuren kan aflezen is niet nauwkeurig te kwantificeren. Niet alleen omdat het niet goed mogelijk is om alle potentieel relevante variabelen mee te nemen, maar ook omdat zowel de intensiteit als het vertragingsspatroon van het door de beloningsimpuls opgeroepen effect niet goed bekend is. Zo vond de invoering van het minimum-jeugdloon op een bepaald moment plaats, de verlaging van het minimum-jeugdloon is meer gespreid (zij valt samen met de verjaardag van de betrokkenen). Bij verwaarlozing van vertragingen is het daarom niet zinvol te kwantificeren in mutaties 5). Voorts kan het effect bij loonsverlaging i.p.v. -verhoging qua omvang verschillend zijn. Verder varieert de beloningsverhouding van jongeren versus ouderen ook vanwege andere factoren dan exogene impulsen. De feitelijke loonontwikkeling wordt behalve door cao-wijzigingen en veranderingen in minimumloon ook bepaald door de incidentele component. Die is een gevolg van wijzigingen in de personeelsstructuur en wijzigingen onder invloed van veranderende vraag- en aanbodverhoudingen. Ten slotte kan de invloed van de verandering van de minimum-jeugdlonen niet geheel worden afgelezen van de feitelijke loonontwikkeling, omdat er bij de vaststelling van de minimumlonen tot op zekere hoogte sprake kan zijn van een marktvolgend beleid.

Aan het gebruik van een regressieberekening als bewijsmiddel in dit kader kleven mijns inziens dus nog meer bezwaren dan Crone en Westra aanvoeren. Dat is voor mij reden geweest om mijn regressieberekening geen functie te geven in mijn beoogde, behoudens de constatering dat een substantieel effect op de werkloosheidskansen van de laagstbetaalden slechts lijkt te kunnen worden bereikt door een aanzienlijke loonsverlaging voor deze (notabe ne) sociaal-economisch zwakke groep. Vandaar dat ik die regressieberekening in een voetnoot heb gezet en in de tekst duidelijk heb vermeld dat het hier slechts om een poging tot kwantificering van een mogelijke orde van grootte gaat. Verder heb ik, zelfs op verscheidene plaatsen in mijn arti-

kel, gewezen op het ontbreken van een hard empirisch bewijs. Het verwijt van Crone en Westra dat ik deze zaak zonder veel voorbehoud zou hebben gepresenteerd is daarom niet correct.

Noch de door mij, noch de door Crone en Westra uitgevoerde regressieberekening kan dienen als bewijs voor de stelling dat een relatieve loonsverlaging van laagbetaalden hun werkgelegenheidskansen beïnvloedt. Dat geldt echter evenzeer voor de stelling dat zulks niet het geval zou zijn. De regressie-analyse laat ons hier in de steek. Wel zijn er, zie mijn figuren, aanwijzingen voor het bestaan van een oorzakelijk verband tussen minimumloon en werkgelegenheidskans. Dat verband is ook theoretisch plausibel. Gegeven die aanwijzingen kan men een regressieberekening hanteren, maar slechts als een hulpmiddel om een mogelijke orde van grootte te kwantificeren.

In de reactie van Crone en Westra zie ik geen aanleiding mijn artikel te wijzigen. Wel wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om er, op persoonlijke titel, wat aan toe te voegen. Het werkloosheidspercentage van jongeren is zoals bekend zeer hoog. In een poging om de groei van de jongerenwerkloosheid af te remmen, heeft de regering in 1981 besloten de minimum-jeugdlonen te verlagen. Dit, uit de lonen van werkende jongeren gefinancierde sociaal-economische experiment, werd gevolgd door een werkloosheidsgroei van jongeren die achterbleef bij die van ouderen en in 1983 zelfs absoluut afnam. Het is uiteraard denkbaar dat dit verschijnsel door andere variabelen is veroorzaakt 6). Indien een regering echter ziet dat een bepaalde maatregel wordt gevolgd door het door haar beoogde effect, is het te begrijpen dat ze zo een maatregel herhaalt; in de loop van 1983 werden de minimum-jeugdlonen wederom verlaagd. Mocht het zo zijn dat eind 1984 blijkt dat het door de regering beoogde effect wederom optreedt, dan zal vermoedelijk worden overwogen om die maatregel wederom te herhalen.

In mijn artikel heb ik zeer in het kort aangegeven dat het echter ook mogelijk is om de loonkosten van jongeren te verlagen zonder aantasting van hun netto lonen, nl. door het verschuiven van sociale lasten van jongeren naar ouderen. Dat kan bij voorbeeld via het inbouwen van een franchise in de sociale lasten werkgevers van jongeren. Zo'n maatregel leidt noch tot een toename van de collectieve druk 7), noch tot een toename van het financieringstekort. Een nadeel van deze maatregel is echter dat ze een plotselinge loonkostenstijging impliceert bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar. Dat is echter in belangrijke mate te voorkomen door de franchise bij de oudste leeftijdsgroep van jongeren geleidelijk af te bouwen. De loonkostendaling is dan het grootst bij de jongste jongeren. Dat is tevens de groep met het hoogste werkloosheidspercentage. Bij deze maatregel wordt er geen afbreuk gedaan aan het verzekeringskarakter van de sociale verzekeringen. Werkende jongeren maken immers in mindere mate dan ouderen gebruik van voorzieningen die worden gefinancierd uit

de premies AWBZ, AAW, AKW, ZW en ZFW. Voorts ligt het gebruik van de AOW-voorziening voor hen ver in de toekomst (in vele bedrijven betalen personen beneden 25 jaar daarom geen pensioenpremie). Ook vanwege de invalshoek van de solidariteit is er reden om de kleinste schouders bij het heffen van sociale lasten te ontzien 8). Een verlaging van de minimum-jeugdlonen kan enerzijds leiden tot een verschuiving van werkloosheid, doch daarnaast is een per saldo verminderde werkloosheid niet uitgesloten. De omvang van het netto effect is onbekend. Voor deze maatregel geldt wellicht: baat het niet, het schaadt ook niet.

Daarnaast zijn er ook andere maatregelen denkbaar. De overheid zou, indien de sociale partners daar behoefte aan hebben, kunnen overwegen toe te staan dat er in bepaalde sectoren van de economie onder bepaalde condities een verlaagd minimumloon wordt ingevoerd. Te denken valt daarbij aan onder internationale concurrentie opererende industriële bedrijven. Onder conditie dat de werkgelegenheid in die bedrijven daardoor toeneemt, zou hun kunnen worden toegestaan om werklozen tegen een verlaagd minimumloon in dienst te nemen. Men kan een verlaagd minimumloon toestaan, dat netto toch meer is dan de bijstandsuitkering. Dat betekent een tot circa 30% lager minimum-loonkostenniveau, bij een hoger netto inkomen voor betrokkenen (uitwonende 18- en 19-jarigen en de alleenverdienende gehuwden daargelaten, tenzij men voor die groep een speciale toeslag zou creëren).

M. van Schaaijk

5) Crone en Westra schatten in mutaties over de periode 1970-1982. Daarbij zijn er slechts twee mutaties in de loonvariabele, nl. 1974 en 1981, waarbij er een exogene impuls speelt.

6) Zoals een toename van de onderwijsparticipatie onder invloed van de verlaging van werkloosheidsuitkeringen van jongeren.

7) Wel stijgt de marginale druk voor volwassenen, zij het licht (nl. één procentpunt) (in tabel 2 van het artikel staat o. Dat is een zetfout).

8) Een thuiswonende 18-jarige werkloze met een bijstandsuitkering gaat er netto 100% op vooruit als hij of zij een baan vindt tegen het minimum-jeugdloon. Die baan zal hij/zij echter slechts vinden als er een werkgever is die de vruchten van zijn of haar arbeid kan verkopen voor een bedrag gelijk aan vier maal de omvang van die bijstandsuitkering. Behalve het netto loon heeft de werkgever namelijk een vrijwel even groot bedrag aan kosten betreffende sociale premies en belasting.