

Minimumloon en werkloosheid

In *ESB* van 26 juli wijdde W. Salverda, begeleider projectonderwijs aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen, een artikel aan een rapport dat wij ruim een jaar geleden uitbrachten aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹. Dit rapport geeft een verslag van het eerste jaar van een driejarig onderzoeksproject naar de rol van institutionele invloeden op de loonvorming en vervolgens naar de effecten daarvan op de omvang en de verdeling van de werkgelegenheid. In het eerste jaar van het project, en dus in het rapport, staat vooral de invloed van het wettelijke minimumloon centraal. In latere jaren komen ook andere factoren aan de orde die de flexibiliteit van de loonvorming kunnen beperken, zoals cao's en leeftijdsschalen.

In het rapport zijn we voorzichtig in het formuleren van de conclusies, juist omdat het nog maar om een eerste interimverslag gaat. Dat blijkt ook uit de door Salverda geciteerde passage, waarin we zeggen dat "...de resultaten in elk geval (suggereren) dat een te hoog minimumloon een belangrijke verklarende factor kan zijn voor de dramatisch hoog opgelopen werkloosheid".

Salverda commentarieert niet alleen ons rapport, maar geeft ook nog een stukje eigen analyse. Hij komt uiteindelijk tot de conclusie dat het minimumloon geen belangrijke oorzaak van werkloosheid is. Wat de langdurige werkloosheid en de concentratie daarvan onder lager opgeleiden betreft, concludeert hij: "De verklaring (en een duurzame bestrijding) van deze verschijnselen moet echter niet bij de beloningsverhoudingen gezocht worden maar bij de verdringing op de arbeidsmarkt door hoog opgeleiden en waarschijnlijk ook bij de economisch-technologisch geïnspireerde vernietiging van bepaalde soorten werk".

Naar ons gevoel zijn zowel de bespreking door Salverda van ons rapport als zijn eigen analyse dusdanig onevenwichtig dat een reactie op zijn plaats is. Wat zijn commentaar op het rapport betreft, willen wij op een zestal punten kort ingaan.

1. Terecht merkt Salverda op dat onze methodologie in principe is gebaseerd op het neo-klassieke concept van de marginale produktiviteit. Dit kan overigens ruim worden opgevat. We gaan ervan uit dat er in principe voor elke werknemer een bruto-loonvoet is "...die

een werkgever bereid is aan (die) (...) werknemer te betalen"². Salverda gelooft daar allemaal niet in. Hij zegt onder andere: "Op het marginalistische wereldbeeld wil ik verder niet ingaan; de kritiek daarop is genoegzaam bekend. Uitgangspunt van het onderzoek lijkt het adagium van Milton Friedman dat de veronderstellingen niet realistisch hoeven te zijn als het resultaat maar plausibel is". Waar hij dat allemaal vandaan haalt is niet zo duidelijk. Wat de verwerping van 'het marginalistische wereldbeeld' inhoudt is ook niet zo duidelijk. Toch niet dat werkgevers zo maar wat betalen? In ons model is het niet nodig dat ieders loon precies gelijk is aan zijn of haar marginale produkt, maar wel dat werkgevers bij het aannemen van personeel letten op wat iemand kost en wat hij of zij voor het bedrijf zou kunnen opbrengen. Is dat zo onrealistisch?

2. Salverda interpreteert tabellen verkeerd en misleidend. Ons model voorspelt dat hoger opgeleiden een veel kleinere kans hebben op werkloosheid als gevolg van een te hoog minimumloon dan lager opgeleiden. Mannen met het hoogste opleidingsniveau hebben bij voorbeeld maar een kans van 0,8% om als gevolg van een te hoog minimumloon werkloos te zijn. Als we dan in een simulatie het minimumloon met 10% verlagen, daalt de kans op werkloosheid als gevolg van de daling van het minimumloon voor deze groep zelfs tot 0,1s%. Dit lijkt allemaal redelijk. Salverda concentreert zich echter op het feit dat de verlaging van het minimumloon voor deze groep *relatief* een groot effect heeft, namelijk 87,2% en zegt vervolgens verbaasd te zijn dat een verlaging van het minimumloon bij hogere opleidingsniveaus een zoveel groter effect heeft dan voor de lagere opleidingsniveaus. Dat is een wel zeer misleidende presentatie van onze resultaten. In dezelfde tabel van ons rapport waaruit hij het percentage van 87,2 haalt, staat ook aangegeven hoe het werkloosheidspercentage voor elke opleidingscategorie verandert als gevolg van een verlaging van het minimumloon. Uiteraard blijkt dan voor lager opgeleiden het effect veel groter te zijn dan voor hoger opgeleiden.

3. Volstrekt ten onrechte suggereert Salverda dat we nauwelijks zouden bezien of ons model wel bij de data past. Hij zegt: "Er wordt uitsluitend gekeken naar de overeenkomst tussen gesimu-

leerde en werkelijke *beloningsverdeling*" (zijn cursivering). We kijken naar een aantal aspecten van de data, bij voorbeeld of de verdeling van werkzoekenden, niet-participanten, werkenden, enzovoort goed wordt gereproduceerd door het model. Het is kenmerkend dat van de twee modelversies die we bezien, Salverda voornamelijk resultaten bespreekt van de versie die volgens de informatie in ons rapport het minst goed in staat was de data te beschrijven.

4. Salverda verbaast zich erover dat we ook 65-plussers in de schatting van de modellen hebben meegenomen. Aangezien we in de simulaties de 65-plussers buiten beschouwing laten, doet het er niet zoveel toe of we de participatie van 65-plussers modelmatig proberen te verklaren. Dat wij in de simulatie met het basismodel ongeveer 6% werklozen onder de 65-plussers genereren betekent weinig anders dan dat het model zegt dat ook in deze leeftijdsgroep nog een aantal mensen wel zou willen werken indien daartoe de mogelijkheid aanwezig was. Is dat zo gek?

5. Salverda heeft het een paar keer over het feit dat wij het aantal werklozen 'opblazen' en dan vervolgens via de verlaging van het minimumloon weer laten verminderen. Hij vergelijkt daarbij onze simulatieresultaten met de aantallen personen in de steekproef die als voornaamste bezigheid 'op zoek naar werk' opgeven³. Op blz. 81 van het rapport is uitgelegd dat deze cijfers niet bruikbaar zijn (en dus ook niet gebruikt worden bij het schatten van de verschillende modellen) om het aantal werklozen te bepalen, omdat lang niet alle werklozen 'op zoek naar werk' als hun voornaamste bezigheid beschouwen. Salverda negeert dit en misbruikt de cijfers om kritiek uit te oefenen op "de kern van de modelmatige aanpak". Afgezien hiervan is het zo dat het minst goede model van de twee inderdaad de neiging heeft om het arbeidsaanbod en daarmee de werkloosheid te overschatten. Salverda suggereert dat de gevonden grote werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon het gevolg zijn van deze overschatting. De andere modelversie (die de data duidelijk beter beschrijft) geeft

1. A.H.O. van Soest en A. Kapteyn, *Minimumlonen en de werkloosheid in Nederland*, Stichting Economisch Instituut, Tilburg.

2. Op. cit., blz. 7.

3. Op. cit., blz. 82 en blz. 83, tabel A.

echter vergelijkbare resultaten. Salverda vindt het niet nodig dat aan de lezer te vertellen.

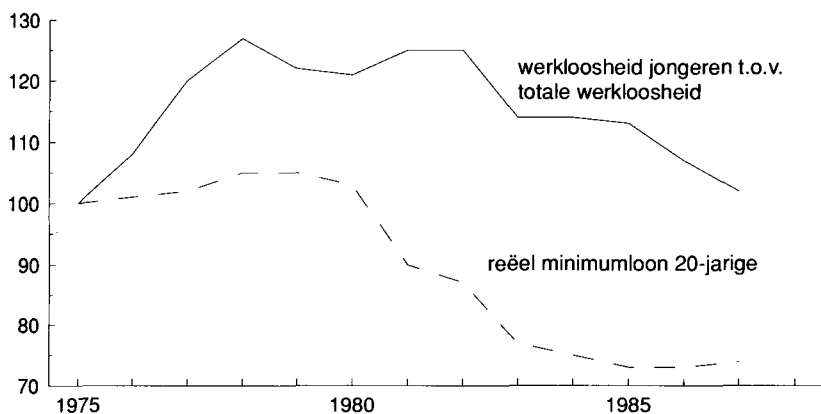
Ten slotte geeft Salverda zelf een stukje analyse. Zijn benadering is om in een plaatje de een of andere maatstaf voor de ontwikkeling van het minimumjeugdloon voor twintigjarigen sinds 1974 uit te zetten samen met het werkgelegenheidsaandeel van minimumjeugdloners. We zien dan dat het minimumjeugdloon in de jaren tachtig daalt en tegelijkertijd ook het werkgelegenheidsaandeel van minimumjeugdloners. Zijn conclusie is dan dat een verlaging van het minimumloon "dus" geen effect heeft.

Dit is natuurlijk onzin. Als we morgen besluiten om het minimumjeugdloon op een dubbeltje per uur te stellen, dan zal ongetwijfeld met ingang van morgen het aandeel van minimumjeugdloners in de totale werkgelegenheid sterk dalen. Volgens de logica van Salverda heeft de minimumloonverlaging dus een negatief werkgelegenheidseffect. De werkelijkheid is natuurlijk dat alle minimumloners van gisteren ook morgen nog steeds werk hebben; alleen komen ze niet meer als minimumloners in de statistieken voor. In de figuur geven we een alternatief beeld. Men ziet daar zowel het verloop van het minimumjeugdloon sinds 1974 als het quotiënt van het totale werkloosheidspercentage en het werkloosheidspercentage voor jongeren (tot 24 jaar). Men kan zien dat de daling van het minimumjeugdloon gevolgd wordt door een werkloosheidsontwikkeling voor jongeren die aanzienlijk gunstiger is dan voor de bevolking als geheel. Vóór de daling van het minimumjeugdloon was de werkloosheidsontwikkeling onder jongeren juist ongunstiger. Vanuit economisch gezichtspunt is dat niet verbazend. Omdat de arbeid van jongeren relatief goedkoper wordt neemt hun werkgelegenheid toe, al dan niet ten koste van oudere en dus duurdere werknemers. Nu zouden we de figuur

niet graag als een 'bewijs' willen beschouwen van de stelling dat het minimumloon substantiële effecten heeft. De materie is te complex om met behulp van een paar simpele plaatjes geanalyseerd te worden. Het is juist deze complexiteit die een meerjarig onderzoek rechtvaardigt. We hebben al eerder gezegd dat het door Salverda besproken rapport slechts de eerste fase van het onderzoek beschrijft, zodat allerlei elementen die van belang zijn in dat rapport nog ontbreken. In het rapport wordt dit op een aantal plaatsen aangegeven en wordt het nodige voorbehoud gemaakt bij de conclusies. Dit alles is blijkbaar aan Salverda voorbij gegaan. Dat is misschien ook niet zo verwonderlijk voor iemand die op grond van enkele plaatjes en daarbij aansluitende anekdotes stellig meedeelt dat de concentratie van langdurige werkloosheid onder lager opgeleiden geen gevolg is van beloningsverhoudingen. Het is merkwaardig om te zien dat Salverda wars is van economische verklaringen van de werkloosheid. Het marginalistische wereldbeeld deugt niet en beloningsverhoudingen spelen geen rol, zegt hij. Vervolgens introduceert hij technologische ontwikkeling en verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden als alternatieve verklaringen. Zowel technologische ontwikkeling als verdringing zijn echter geen autonome verschijnselen. Belonings- en prijsverhoudingen spelen ook daarin een belangrijke rol. Voor het economische verschijnsel werkloosheid zal voornamelijk een economische verklaring gevonden moeten worden. Zo'n verklaring is complex en omvat een scala van factoren, waarvan het minimumloon er één is. Economen behoren in open discussies en op basis van gedegen onderzoek naar verklaringen te zoeken. Simplisme en het a priori uitsluiten van verklaringsgronden werken averechts.

A.H.O. van Soest
A. Kapteyn

Figuur. Ontwikkeling werkloosheid jongeren en minimumloon (indexcijfers)



Naschrift

Een simpele, empirische 'anekdote' kan voldoende zijn om een heel theoretisch model te ontcrachten. Ik heb laten zien dat een drastische verlaging van het minimumloon tot 20%, zoals door Van Soest en Kapteyn gesimuleerd, voor jongeren allang is doorgevoerd en, in tegenstelling tot hun modeluitkomsten, geen enkel positief effect heeft gehad op hun werkgelegenheid.

De auteurs bestrijden mijn conclusie met het 'dubbeltjeseffect': stel het minimumloon op een dubbeltje en morgen vind je in de statistiek geen enkele minimumloner meer, ook al hebben ze allen nog werk, omdat hun loon nu boven het minimum ligt. Dit effect is (zoals ik heb aangegeven) echter juist niet van toepassing op de minimumjeugdloners. De populatie van jongeren vertoont zo'n snelle doorstroming, dat werkgevers sinds de verlagingen in 1981 en 1983 tot de laatste minimumloontelling in 1986 volop de kans hebben gehad om jongeren frequenter op het minimumloon te zetten; toch hebben ze dat niet gedaan, integendeel.

Als tweede tegenwerping leggen beide auteurs een relatie tussen jeugdloon en jeugdwerkloosheid. Deze acht ik vanuit economisch gezichtspunt ontoereikend. Het transmissiemechanisme van de minimumloonverlaging loopt via de *werkgelegenheid* en moet daar ook zichtbaar worden: werkgevers nemen (relatief) meer minimumjeugdloners in dienst. De *werkloosheid* is echter ook afhankelijk van het aanbod (jongeren zijn massaal in het onderwijs gebleven) en heeft daarom hier geen zelfstandige vergelijkingswaarde. De ontwikkeling van werkgelegenheid en arbeidsaanbod heb ik nauwkeurig uiteengezet; figuur 1 is dan ook niet de representatie van mijn betoog maar de eerste stap daarvan. De volgende stappen laten beide critici gemakshalve maar buiten beeld.

De opmerking over 'plaatjes' vind ik beneden peil - ze staan ook in hun eigen rapport (bij de beloningsverdeling), en terecht. Natuurlijk mis ik in mijn artikel ook node de weergave van onderliggende tabellen en hun bronvermelding - redactionele ruimterestricties hebben ze doen sneuvelen - en ik stel ze graag aan de belangstellende lezer ter beschikking.

De zware verwijten van beide auteurs over de behandeling van hun onderzoek in het eerste deel van mijn artikel kan ik niet onbesproken laten.

1. Dat werkgevers bij aanstelling van personeel 'letten' op kosten en opbreng-

1. Ook de leeftijdsstaffeling van het jeugdloon doet het dubbeltjeseffect snel wegeb-

sten is zo'n open deur dat ik het natuurlijk onderschrijf. Deze formulering is echter niet synoniem met de aanpak van Van Soest en Kapteyn. Ik heb mijn reserves bij hun uitgangspunten pro memorie vermeld en liever de aandacht gericht op de empirische waarde van de resultaten.

2. De beschuldiging van een 'zeer misleidende interpretatie' acht ik volkomen ongegrond. Ik schreef dat bij hogere opleiding de werkloosheidsquote lager is en heb de absolute ontwikkeling exact aangegeven in mijn tabel 2. Vanzelfsprekend is het absolute effect waar beiden op wijzen, al gauw groter bij lagere opleiding; de omvang van die groepen is immers veel groter. Ik verbaas mij erover dat zij ook nu niet uitleggen hoe het systematisch stijgende relatieve effect van een minimumloonverlaging bij stijgend opleidingsniveau is te verenigen met de gedachte dat hoger opgeleiden weinig met het minimumloon te maken hebben.

3. De derde opmerking valt in twee delen uiteen: de beoordeling van het model ten opzichte van de data en het gebruik in mijn presentatie van hun tweede, meer uitgebreide model. Inderdaad beoordelen zij de simulatie niet uitsluitend, maar wel het meest gericht, aan de hand van de beloningsverdeling. Daarnaast, en dat brengt mij op het tweede deel van deze opmerking, wordt in het rapport (blz. 60) een vergelijking gemaakt tussen het eerste en het tweede model en wat de 'steekproefrealisatie' wordt genoemd. Het blijkt dat het tweede model veel werkenden genereert (57 tegen 47% van de populatie). In mijn bespreking kon dat buiten beschouwing blijven omdat de aandacht uitging naar het grensvlak van niet-werkenden en werklozen. Op dat vlak is het verschil tussen beide modellen gering (werklozen: 7,2 tegen 6,7 %) en zijn de effecten vergelijkbaar. Presentatie van beide modellen had onnodige ruimte in beslag genomen.

Het is ook vanzelfsprekend dat ik het tweede model besprak. Deze keus is volledig ingegeven door het Tilburgse rapport zelf. Het eerste model is een basismodel; het tweede vormt een uitbreiding met een arbeidsaanbodvergelijking want "...met het (eerste) model is het niet goed mogelijk dit soort beleidsmaatregelen (bruto en netto loonsveranderingen, WS) te analyseren" (blz. 4). Het is tamelijk eufemistisch om het tweede model nu als een andere 'versie' te betitelen.

4. De portee van mijn opmerking over 65-plussers was uiteraard niet dat zij niet zouden willen of mogen werken. Ik heb me er gewoon over verbaasd dat ze in de schatting van de vergelijkingen zijn meegenomen, daarbij aan het grensvlak niet-werkenden/werklozen een grote rol lijken te spelen maar ver-

volgens in de essentiële simulatie buiten de populatie worden gezet. Ik zou willen weten wat de gevolgen zijn als ze er van meet af aan buiten blijven.

5. Ten slotte als belangrijkste, het 'opblazen' van de werkloosheid. Ik heb in mijn artikel de modeluitkomsten vergeleken met de oorspronkelijke steekproef. De Tilburgse repliek komt er, naar ik veronderstel, op neer dat in die steekproef een grote verborgen werkloosheid heerst. Op de een of andere manier hebben de onderzoekers die boven tafel weten te halen en in hun berekeningen betrokken. Ik heb echter nergens kunnen vinden hoe dat gedaan is en met welke kwantitatieve gevolgen. Het enige bruikbare vergelijkingsmateriaal was derhalve de in extenso weergegeven en op allerlei punten wel gecorrigeerde steekproef. De toename van de werkloosheid² zal dus inderdaad niet alleen het werk zijn geweest van het model maar moet deels handmatig zijn geschied. Zolang de verdeling over deze twee niet bekend is, ben ik maar zo vrij het aan het model toe te schrijven.

Ten slotte: natuurlijk is de zaak complex, natuurlijk zijn technologische ontwikkeling en verdringing geen autonome verschijnselen – het (minimum)loon evenmin – en natuurlijk spelen belonings- en prijsverhoudingen 'een rol'. 'Anekdotes' kunnen de wereld niet verklaren, maar de mijne geeft wel aan dat andere invloeden – ik denk onder andere aan conventies op de arbeidsmarkt die bij massale werkloosheid resulteren in verdringing – zo sterk zijn dat de (onbewezen) invloed van het minimumloon daartegenover verwaarloosbaar is. Dit is echter geen a-priori-uitspraak maar een empirisch gefundeerde stellingname, die past bij de verdringings-theorie. Men verbetert de positie van mensen achterin de aanbodrij niet door hun loon te verlagen. Om de vrij gebruikelijke fixatie op de loonkosten als beperkt, zo niet problematisch, te ervaren behoeft men niet wars te zijn van economische verklaringen; enige afstand van de marginalistische optiek wil wel helpen.

Wiemer Salverda

2. Steekproef: 247 werkloze mannen en 65 vrouwen; de eerste simulatie: 383 mannen en 174 vrouwen. Opvallend is dat er meer mannen (136) dan vrouwen (89) bijkomen.