

## Verlaging minimumloon

*In tegenstelling tot hetgeen Bosch en Van der Hoeven onlangs in ESB stelden, heeft de verlaging van het minimumloon in de jaren tachtig wel degelijk zin gehad. Naast verlaging van het niveau van het minimumloon zijn echter ook maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het arbeidsaanbod en meer prikkels in het stelsel van sociale zekerheid van belang.*

In hun ESB-artikel van 27 november 1991 komen de auteurs Bosch en Van der Hoeven tot de conclusie dat "de forse ingrepen in de minimumlonen in de eerste helft van de jaren tachtig nauwelijks werkgelegenheidseffecten hebben gehad"<sup>1</sup>. Er zou geen significante extra groei van werkgelegenheid voor laagstbetaalden zijn geweest.

Alleen al op grond van het cijfermateriaal dat de auteurs zelf aandragen is dit een hoogst raadselachtige conclusie. In het artikel hanteren zij namelijk de volgende cijfers. Het werkgelegenheidsaandeel in de laagste uurloonklasse (< f 13 ofwel minimumloonklasse) steeg van 19,7% naar 21,1%. Van de totale banengroei kwam 37% (101.000 banen) in die klasse terecht. Voor volwassenen was de banengroei in de laagste uurloonklasse zelfs driemaal zo groot (30%) als op grond van hun werkgelegenheidsaandeel in de laagste uurloonklasse (9 à 10%) mocht worden verwacht. Voor jongeren daarentegen was de banengroei veel geringer dan hun werkgelegenheidsaandeel. Per saldo blijft er niettemin sprake van een beduidend snellere werkgelegenheidsgroei in die klasse. Een stijging van 19,7 naar 21,1 moge dan gering lijken, het impliceert wel degelijk een bijna twee keer zo snelle groei als gemiddeld (9,4%).

Ook wanneer we kijken naar de werkgelegenheid in de twee laagste uurloonklassen te zamen is er sprake van een relatief snelle groei. En bij de betekenis die de auteurs hechten aan hun constatering dat werkgelegenheid voor jongeren in de laagste uurloonklasse in de periode 1985-1988 relatief is achtergebleven, plaats ik op zijn minst een groot vraagteken als uit de CBS-cijfers is af te leiden dat het aandeel van de laagste uurloonklasse voor jeugdigen (minimumjeugdloon) in de werkgele-

genheid voor jongeren fors is gestegen (van 18,2% in 1985 naar 21,8% in 1988<sup>2</sup>. Al deze cijfers, vooral die voor de groei van de werkgelegenheid van volwassenen in de laagste uurloonklasse, lijken er bepaald niet op te wijzen dat de, overigens bescheiden<sup>3</sup>, relatieve verlaging van het minimumloon in de eerste helft van de jaren tachtig niet gunstig heeft gewerkt.

Om voor het effect van een relatieve verlaging van het minimumloon simpelweg te kijken naar de ontwikkeling van het werkgelegenheidsaandeel in de laagste uurloonklassen is natuurlijk een zeer partiële aanpak. Zelfs als zou het werkgelegenheidsaandeel niet zijn gestegen (quod non), dan nog zou dit geen bewijs zijn dat de opgetreden verlaging van het minimumloon niet zou hebben geholpen. Het is heel goed mogelijk dat die verlaging een natuurlijke erosie – op grond van technologische ontwikkeling, stijgende scholingsgraad en functieniveaus – van eenvoudige banen heeft afgeremd. Een simpele meting van werkgelegenheidsaandelen in de tijd gaat hieraan voorbij.

In onderzoeken zoals van het Centraal Planbureau wordt getracht daarmee (ceteris paribus) wel rekening te houden. Het laatste SER-advies over een al dan niet bijzondere verhoging van het minimumloon besteedt aandacht aan de verschillende studies over de effecten van een verlaging van het minimumloon<sup>4</sup>. De conclusie is dat de verschillende studies weliswaar uiteenlopende resultaten opleveren maar wel allemaal een positieve relatie indiceren van beperkt tot betekenisvol, met de aantekening dat het effect pas na een aantal jaren volledig wordt gerealiseerd.

Dat de relatieve verlaging van het minimumloon in werkelijkheid niet tot

nog meer positieve effecten heeft geleid en voor 80% banen in het deeltijd-, oproep- en uitzendcircuit heeft opgeleverd, zoals de auteurs hebben berekend, heeft verschillende oorzaken. Een ervan is ongetwijfeld het feit dat de verlaging van het minimumloon voor het cao-gebied in de onderhandelingen is gemitigeerd. Het aantal cao's met een laagste loonschaal gelijk of onder het minimumloon is tussen 1983 en 1988 gedaald van 44% tot 17% en het verschil tussen de laagste loonschaal en het minimumloon is in die periode toegenomen van 1% tot 7%<sup>5</sup>. Door die ontwikkeling is het dan ook niet erg verwonderlijk dat de banen die door de relatieve verlaging van het minimumloon zijn opgeroepen vooral banen zijn geworden met een deeltijd-, oproep- en uitzendkarakter. Maar of dat soort banen weinig inkomens- en loopbaanperspectief bezitten, zoals de auteurs suggereren, valt echter zeer te betwijfelen. Ik kom daar zo op terug.

Het is overigens niet zo dat het achterblijven van het minimumloon in de jaren tachtig helemaal geen effect op de cao-lonen heeft gehad. In de periode 1984-1988 is de stijging van de laagste cao-lonen (ruim 2%) duidelijk achtergebleven bij de gemiddelde contractloonsstijging (circa 4%). Dit effect kan zeer wel het gevolg zijn van de opgetreden relatieve verlaging van het wettelijke minimumloon, dat ruimte bood voor een betere werking van de arbeidsmarkt. Dit is dan het spiegelbeeld van de jaren zeventig, toen de extra verhogingen van het minimumloon het hele loongebouw opkrikten met alle schade van dien voor de totale werkgelegenheid.

1. L.H.M. Bosch en W.H.M. van der Hoeven, Minimumloon en werkgelegenheids-groei, *ESB*, 27 november 1991, blz. 1186-1188.

2. *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, mei 1991, blz. 55. Daarbij is door mij dezelfde methodiek gevolgd als door Bosch en Van der Hoeven is gebruikt voor aanpassing van de uurloonklassen.

3. Relatieve verlaging minimumloon ten opzichte van regelingslooonindex, inclusief respectievelijk exclusief openbaar bestuur en overige dienstverlening, in procenten:

	t.o.v. index (inclusief)	t.o.v. index (exclusief)
1988 t.o.v. 1983	-7	-5,5
1988 t.o.v. 1984	-3,7	-2,8

4. Advies inzake bijzondere verhoging minimumloon, SER, publicatie nr. 25, 21 december 1990, blz. 12-13.

5. Idem, blz. 23.



# Naschrift

Klaver richt zijn kritiek op vier punten:

- De gegevens zouden niet juist zijn geïnterpreteerd. Er zou wel sprake zijn van extra groei van werkgelegenheid voor laagbetaalden; immers, in de laagste uurloonklasse is de werkgelegenheidsgroei sterker dan gemiddeld.
- Klaver haalt CBS-cijfers aan waaruit zou blijken dat zich geen relatieve afname van het aantal laagbetaalde banen voor jongeren heeft voorgedaan.
- De aanpak zou partieel zijn, omdat er geen rekening wordt gehouden met het behoud van banen.
- Laagbetaalde banen zijn vaak 'startbanen', waarbij binnen een aantal jaren vast werk of uitzicht daarop bestaat. Derhalve zou er wel degelijk een inkomens- en loopbaanperspectief worden geboden.

Wij besteden achtereenvolgens aandacht aan deze vier punten. De andere punten raken ons verhaal maar zijdelings.

## Interpretatie gegevens

Klaver constateert aan de onderkant van het loongebouw wel extra groei van laagbetaalde banen. De laagbetaalde banen groeien immers harder dan gemiddeld. Hij gaat echter voorbij aan de uurloonklasse 'onbekend'. Deze uurloonklasse bevat werknemers van wie geen loongegevens bekend zijn. In ons artikel hebben wij opgemerkt dat het op grond van de structuurkenmerken van deze loonklasse aannemelijk is dat de desbetreffende werknemers, bij aanwezigheid van meer informatie, in belangrijke mate deel uit zouden maken van de laagste uurloonklasse. Het aandeel van de uurloonklasse 'onbekend' loopt in de onderzoeksperiode terug van 7% naar 5%. Dit plaatst de werkgelegenheidsgroei in de laagste uurloonklasse in een ander licht. Na correctie voor deze verandering groeit het aantal banen in de laagste uurloonklasse nauwelijks sterker dan gemiddeld.

## Werkgelegenheid jongeren

Voor jongeren zou het werkgelegenheidsaandeel van de laagste uurloonklasse niet zijn gedaald, maar gestegen. De door Klaver gebruikte CBS-cijfers zijn echter niet vergelijkbaar met die uit het EIM-onderzoek. Belangrijke verschilpunten zijn:

- In het EIM-onderzoek is uitgegaan van uurlonen. Op minimumloonniveau kan door een verkorting van de arbeidstijd een stijging van het uurloon plaatsvinden. Door het gebruik van weeklonen veronachtzaamt Klaver de arbeidstijd.
- Klaver gebruikt de diverse minimumjeugdlonen (afhankelijk van de leeftijdscategorie) als grenzen voor de laagste loonklasse, terwijl de afbakening van deze loonklasse door ons in alle gevallen is gebaseerd op het minimumloon voor een volwassene.
- In het EIM-onderzoek zijn alle werknemers betrokken, terwijl Klaver werknemers die minder dan een derde van de normale arbeidsduur werken, buiten beschouwing laat. Dat is 10 à 15% van de totale arbeidspopulatie.
- De aanpassing van de loonklassen die nodig is om 1985 en 1988 te kunnen vergelijken verschilt en is niet hetzelfde als in het EIM-onderzoek, zoals ten onrechte door Klaver wordt vermeld. Zo heeft hij rekening gehouden met een te sterke groei van het regelingsloon en is zijn aanpassing niet per sector doorgevoerd<sup>1</sup>.

## Karakter van het onderzoek

Wij hebben de feitelijke ontwikkeling van de werkgelegenheid naar uurloonklasse beschreven en met name gekeken naar de werkgelegenheidsgroei aan de onderkant van het loongebouw. Het totale werkgelegenheidseffect van de verlaging van het minimumloon kan daarmee niet worden bepaald. Immers, die verlaging kan ook het verlies van laagbetaalde banen hebben voorkomen. Een en ander neemt niet weg dat wel kan worden nagegaan of aan de onderkant van het loongebouw extra groei van de werkgelegenheid waarneembaar is. Dit blijkt niet het geval. Er is wel groei, maar nauwelijks meer dan in andere uurloonklassen. Wij hebben in onze bijdrage op het partiële karakter van het onderzoek gewezen door te stellen: "Wellicht zijn door deze ingrepen minder banen verloren gegaan". Overigens hebben wij ook nadrukkelijk gewezen op de uitkomsten van meer mo-

delmatige onderzoeken, waarin het behoud van banen wel is verdisconteerd.

## Loopbaanperspectief

Het vierde punt grijpt aan bij de constatering dat een groot deel van de groei van de laagste uurloonklasse (80%) voor rekening komt van deeltijders, oproep- en uitzendkrachten. Klaver verwijst naar OSA-onderzoek, waaruit blijkt dat ongeveer 60% van de mensen met tijdelijk werk of oproepcontracten binnen twee jaar vast werk heeft of uitzicht daarop. Wij hebben het gebrek aan inkomens- en loopbaanperspectief genoemd als een van de factoren die een rol spelen bij de wervingsproblemen in sectoren met veel lage lonen, zoals de detailhandel en de horeca. In deze sectoren is vaak sprake van korte carrièrepaden die zorgen voor een voortijdig vertrek van al meer ervaren krachten naar andere bedrijfstakken. Door het perspectief te verbeteren kan men in deze sectoren meer personeel vasthouden. Tevens wordt de aantrekkingskracht voor mensen vergroot, hetgeen een stimulerende uitwerking kan hebben op de werkgelegenheid in deze sectoren.

## Tot slot

In onze bijdrage hebben wij niet meer willen beweren dan dat in de periode 1985-1988, bij een achterblijvende ontwikkeling van de minimumlonen, geen sprake was van extra groei van werkgelegenheid in de laagste uurloonklasse. Daarbij is in ieder geval duidelijk geworden dat zich tussen jongeren en volwassenen belangrijke verschillen in werkgelegenheidsontwikkeling voordoen, die nader onderzoek verdienen.

Verder hebben wij in de discussie over de minimumlonen meer aandacht willen vragen voor de kwaliteit van het werk en de wervingsproblemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

L.H.M Bosch

W.H.M. van der Hoeven

1. Klaver vergelijkt de groep 'minimumloon' in 1985 met 'minimumloon +10 gld' in 1988 (zie de *Sociaal-economische Maandstatistiek* van mei 1991). De bijtelling van 10 gulden is echter te fors, omdat deze voor de jeugdlonen een veel grotere loonstijging impliceert dan zich op grond van de regelingslonen heeft voorgedaan.