

Minimumlonen en werkgelegenheids groei

De verlaging van de minimumlonen heeft niet geleid tot een extra groei van de werkgelegenheid voor laagbetaalden. De groei van het aantal laagbetaalde banen is vooral gebaat bij een verbetering van de kwaliteit van deze banen.

Tussen 1984 en 1990 is het aantal werknemers gemiddeld met 117.000 per jaar toegenomen. De tegenhanger van deze forse werkgelegenheids groei is een gestage daling van de werkloosheid. Toch blijft de werkloosheid op een hoog niveau. Met name ongeschoolde en onvoldoende geschoolde werknemers komen moeilijk aan de slag. De oorzaken

van de hoge werkloosheid van laagopgeleiden worden veelal gezocht in veranderingen in de beroepen- en opleidingsstructuur (verdringing door hoger opgeleiden, stijging opleidingseisen door organisatorische en technologische vernieuwingen) en bij te hoge loonkosten, in het bijzonder op het niveau van het minimumloon.

De afgelopen jaren is getracht de werkgelegenheid voor laagopgeleiden te stimuleren met diverse beleidsmaatregelen, zowel op het terrein van scholing als in de sfeer van de loonkosten. In dat kader past ook de verlaging van de wettelijke minimumlonen¹. Door een verlaging van de minimumloonkosten zou de oververtegenwoordiging van laagopgeleiden in het bestand langdurig werklozen kunnen worden teruggedrongen. Recent heeft de WRR een forse verlaging met 30% voorgesteld².

Tegen deze achtergrond is in toeneemende mate belangstelling ontstaan voor de ontwikkeling van laagbetaalde banen. Een belangrijke aanzet daartoe is gegeven door Elfring en Kloosterman. Volgens deze onderzoekers heeft de werkgelegenheids groei in de periode 1979-1986 voornamelijk betrekking gehad op laagbetaalde banen³. Deze uitkomst is echter moeilijk te rijmen met een dalende werkgelegenheid voor laagopgeleiden in deze periode⁴.

Er is weinig bekend over de mate waarin de laagbetaalde banen hebben geprofiteerd van de werkgelegenheids groei gedurende de tweede helft van de jaren tachtig. Om hierover meer aan de weet te komen, zijn de verschuivingen in de werkgelegenheidsstructuur onderzocht⁵. De belangrijkste resultaten worden in dit artikel beschreven. Ook wordt kort ingegaan op enkele beleidsimplicaties van deze resultaten.

Onderzoeksresultaten

In de periode 1985-1988 heeft zich in het particuliere bedrijfsleven een sterke werkgelegenheids groei voorgedaan van 288.000 banen. Deze groei bedraagt maar liefst 9,4% van het totale aantal banen in 1985. Ongeveer een vijfde deel (22%) van de groei komt tot stand in de industrie en de bouwnijverheid. De dienstverlenende bedrijfstakken handel en zovoort, de financiële en zakelijke dienstverlening en de overige dienstverlening nemen 69% van de toename van het aantal banen voor hun rekening (tegenover een werkgelegenheidsaandeel van 49%).

In het EIM-onderzoek is voor de periode 1985-1988 de samenstelling van de arbeidspopulatie in het particuliere bedrijfsleven bestudeerd aan de hand van vijf structuurkenmerken: bruto uurloon, leeftijd, dienstverband, geslacht, en sector⁶. Voor het bruto uurloon zijn vier uurloonklassen beschouwd. De bovengrens van de laagste uurloonklasse

Tabel 1. De verdeling van de arbeidspopulatie naar structuurkenmerken: een vergelijking tussen 1985 en 1988 (in procenten)

Kenmerk	1985	1988
<i>Uurloonklasse (in gld.)</i>		
< 13	20	21
13-16	19	19
16-26	43	43
≥26	11	12
Onbekend	7	5
Totaal	100	100
<i>Leeftijd</i>		
< 23 jaar	16	16
23-44 jaar	61	62
≥ 45 jaar	23	22
Totaal	100	100
<i>Dienstverband</i>		
Voltijd	79	77
Deeltijd	14	16
Oproep- en uitzend	6	7
Totaal	100	100
<i>Geslacht</i>		
Man	73	72
Vrouw	28	28
Totaal	100	100
<i>Sector^a</i>		
Industrie	30	29
Diensten	49	50
Overig	21	21
Totaal	100	100

a. De industrie omvat de bedrijfsklasse 2/3 van de standaard bedrijfsindeling (sbi) van het CBS. De dienstensector bestaat uit sbi 6, 8 en 98. Overig omvat onder andere bouw en transport. Bron: EIM, op basis van het Jaarlijks Loononderzoek.

1. Het wettelijk minimumloon voor volwassenen is per 1 januari 1984 met 3% verlaagd. Sindsdien zijn tot 1 januari 1990 aanpassingen achterwege gelaten. Dit heeft ook doorgewerkt in de minimumjeugdlonen, die reeds in 1981 en 1983 zijn verlaagd door aanpassing van de staffelpercentages.

2. WRR. *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren 90*. Den Haag, 1990.

3. T. Elfring en R.C. Kloosterman, De Nederlandse jobmachine. *ESB*, 2 augustus 1989, blz. 736-740.

4. Bij het onderzoek van Elfring en Kloosterman zijn diverse kanttekeningen te maken. Zie onder andere: P. Boot, e.a., De Nederlandse jobmachine (II). *ESB*, 30 augustus 1989, blz. 853-855 en M. van Schaaijk en R. Waaijers, De Nederlandse jobmachine (I). *ESB*, 30 augustus 1989, blz. 851-853.

5. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM), in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een volledig verslag van dit onderzoek wordt gegeven in: L.H.M. Bosch en W.H.M. van der Hoeven, *Werkgelegenheids groei ook bij laagbetaalde banen?*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1991.

6. Deze periode hangt onder meer samen met de keuze van de databron. Voor loongegevens zijn we aangewezen op het Jaarlijks Loononderzoek (JLO) van het CBS. Deze databron is derhalve ook bepalend voor de structuurkenmerken van de werkgelegenheid die in ogenschouw kunnen worden genomen. Ten tijde van het onderzoek was het JLO 1988 het meest recente. Zie voor een nadere toelichting L.H.M. Bosch en W.H.M. van der Hoeven, op.cit., 1991.

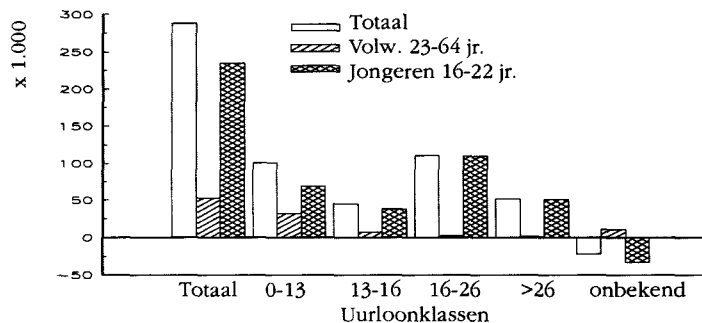
is bepaald op f 13, net boven het minimumloon voor volwassenen van 23 jaar en ouder. De tweede uurloonklasse kent als bovengrens f 16. De bedoeling hiervan is een grens te leggen bij een loon dat ongeveer 20% hoger is dan het minimumloon.

Door afronding van de klassegrens ligt dat percentage iets hoger (23). Het bedrag dat de afscheiding vormt tussen de derde en vierde uurloonklasse is f 26. Het modale uurloon bedraagt f 18 à 19⁷.

Op basis van de genoemde structuurkenmerken zijn de relatieve veranderingen in de samenstelling van de arbeidspopulatie nagegaan. Zou de werkgelegenheidsgroei voornamelijk uit laagbetaalde banen bestaan, zoals eerder door Elfring en Kloosterman is betoogd, dan zouden zich structurele wijzigingen moeten voordoen. Het blijkt echter dat de wijzigingen tussen 1985 en 1988 beperkt van omvang zijn (tabel 1).

Met het oog op de ontwikkeling van de laagbetaalde banen is tevens de relatieve verdeling van de bruto uurlonen op basis van 66 uurloonklassen bekeken. Figuur 1 bevestigt het beeld dat uit tabel 1 naar voren komt: de structurele verschuivingen zijn minimaal. Er is weliswaar sprake van een lichte stijging van het aandeel van de laagste uurloonklasse (0-13) van 19,7% in 1985 naar 21,1% in 1988, maar het aandeel van de tweede uurloonklasse (13-16) loopt iets terug, en wel van 19,1% naar 18,8%. Een verandering in een uurloonklasse kan nauw samenhangen met wijzigingen in de naastgelegen uurloonklassen. Minimale uurloonmutaties tussen 1985 en 1988 kunnen tot een verandering in de verdeling over de uurloonklassen leiden en het beeld enigszins vertekenen. Bovendien is een deel van de groei van de laagste uurloonklasse terug te voeren op het feit dat de omvang van de groep werknemers waarvan geen loongege-

Figuur 2. Toename van het aantal banen naar uurloonklasse en leeftijd



vens bekend zijn, terugloopt van 7% naar 5%. Op grond van de structuurkenmerken van deze groep (onder meer veel deeltijdarbeid, oproep- en uitzendarbeid) is het aannemelijk dat een groot deel van deze groep deel uitmaakt van de laagste uurloonklasse. Omdat de omvang van deze groep werknemers kleiner wordt, neemt het aandeel van de laagste uurloonklasse toe. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat er sprake is van een feitelijke toename van het aantal laagbetaalde banen. Een en ander levert de conclusie op dat het aandeel van de laagste uurloonklasse niet significant is gewijzigd. Er is wel werkgelegenheids-groei, maar niet meer dan in andere uurloonklassen. Derhalve hebben de laagbetaalde banen nauwelijks extra van de werkgelegenheids-groei geprofiteerd.

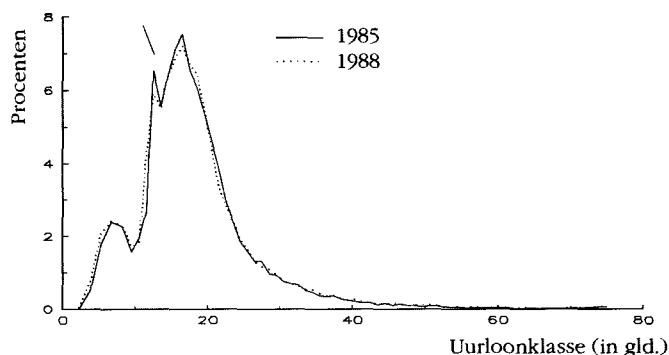
In figuur 2 is de absolute groei van het aantal laagbetaalde banen weer-gegeven. In de uurloonklasse 0-13 stijgt het aantal banen fors met 101.000 (37% van de totale toename van 288.000 banen). De groei verschilt voor jongeren (tot 23 jaar) en volwassenen.

Voor jongeren is het totaal aantal banen met 53.000 toegenomen. Dat is 18% van de totale banengroei in het particuliere bedrijfsleven, hetgeen grotendeels overeenstemt met het

werkgelegenheidsaandeel van jongeren (16%). Voor jongeren is het aantal banen in de onderste uurloonklasse gestegen met 32.000. Dat is 60% van de totale banengroei voor jongeren, maar minder dan op grond van het werkgelegenheidsaandeel van de laagste uurloonklasse (79%) zou mogen worden verwacht. Voor jongeren neemt het aantal voltijdbanen in de onderste uurloonklasse zelfs af. Er is sprake van een significante afname van het aantal laagbetaalde banen voor jongeren.

Bij volwassenen heeft zich in de laagste uurloonklasse een stijging van 69.000 banen voorgedaan, hetgeen bijna 30% is van de totale werkgelegenheids-groei van volwassen werknemers. Deze toename is ruim drie keer zo groot als zou mogen worden verwacht op grond van het werkgelegenheidsaandeel (voor de laagste uurloonklasse is dat 9 à 10%). Voor volwassenen wijst dit op een significante groei van het aantal laagbetaalde banen. De groei van het aantal volwassenen in de laagste uurloonklasse betreft voor 55% vrouwen. Naast de verschillen tussen jongeren en volwassenen is ook de groei van het aantal kleine deeltijdbanen opvallend. In de laagste uurloonklasse betreft bijna 60% van de werkgelegenheids-groei banen voor minder dan 20 uur per week; de helft van de groei bestaat uit banen voor minder dan 15 uur per week. In totaal komt 80% van de banengroei in de laagste uurloonklasse voor rekening van deeltijders, oproep- en uitzendkrachten.

Figuur 1. Relatieve verdeling bruto uurlonen in particulier bedrijfsleven



7. Er is ook een loonklasse 'onbekend' toegevoegd. Voor een deel van de arbeidspopulatie zijn om uiteenlopende redenen geen loongegevens bekend. In het onderzoek zijn de loongegevens van 1985 aangepast om ze te kunnen vergelijken met die van 1988. In deze aanpassing is zowel de loonontwikkeling naar leeftijd en sector (via regelingslonen) als de ontwikkeling van de arbeidstijd verdisconteerd.

Beleidsimplicaties

De toename van het aantal banen is fors geweest en heeft zich in de beschouwde periode (1985-1988) zeer gespreid voorgedaan. De relatieve omvang van de laagste uurloonklasse (afgemeten aan het aantal banen) is vrijwel gelijk gebleven. De groei in de laagste uurloonklasse betreft voornamelijk kleine banen. Blijkbaar hebben de forse ingrepen in de minimumlonen in de eerste helft van de jaren tachtig nauwelijks werkgelegenheidseffecten gehad. Wellicht zijn door deze ingrepen minder banen verloren gegaan.

Deze uitkomst is in overeenstemming met de resultaten van andere, meer modelmatige, onderzoeken waarin de mogelijke werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het minimumloon zijn berekend⁸. Deze onderzoeken wijzen globaal op een beperkt effect: een verlaging van het minimumloon met 10% doet de totale werkgelegenheid met minder dan 1% groeien, ook indien er rekening mee wordt gehouden dat de volledige effecten van een verlaging van het minimumloon pas in de loop van een aantal jaren worden gerealiseerd. De berekende werkgelegenheidseffecten zijn iets groter indien ook de doorwerking in het loongebouw wordt verdisconteerd. Verlaging van de minimumlonen kan doorwerken in cao-schalen en betekent aldus meer ruimte voor loondifferentiatie aan de onderkant van het loongebouw⁹. Omdat het werkgelegenheidsaandeel van de tweede uurloonklasse (13-16) nauwelijks wijzigt, lijken de werkgelegenheidseffecten van de doorwerking echter beperkt van omvang te zijn. Behalve het aantal laagbetaalde banen is ook de kwaliteit van die banen van belang. Tot op heden wordt in de discussie weinig aandacht besteed aan de vraag waar de eventuele werkgelegenheidseffecten zouden kunnen worden gerealiseerd. De laatste jaren ontstaan in sectoren met lage lonen, zoals de detailhandel en de horeca, in toenemende mate wervingsproblemen. Aan de onderkant van het loongebouw blijken wel meer arbeidsplaatsen te zijn, maar men kan er moeilijk personeel voor vinden. Hiervoor is een complex van factoren verantwoordelijk. Eén factor betreft de vereiste kwalificaties. Zo geldt voor een groot deel van de vacatures dat de werkzaamheden als 'ongeschoold' worden bestempeld, terwijl in de praktijk allerlei minder objectieveerbare functie-eisen (representativiteit,

sociale vaardigheid, schoolbaarheid) worden gesteld, waardoor in feite van gekwalificeerd werk sprake is. Een tweede factor is het negatieve imago (onder andere korte dienstverbanden, lage lonen, weinig werkzekerheid) en een derde factor is het gebrek aan inkomens- en loopbaanperspectief¹⁰. Gelet op de wervingsproblemen zal een (forse) verlaging van het wettelijk minimumloon vermoedelijk averechts werken. De problemen rond de vervulling van vacatures worden niet opgelost, maar nemen eerder toe¹¹.

Een en ander wijst erop dat niet alleen de hoogte van het loon van belang is voor de werkgelegenheidsgroei aan de onderkant van het loongebouw. Kleine deeltijdbanen met een beperkte werkzekerheid zijn wellicht interessanter als bijverdienste, maar hebben verder weinig te bieden. Ook aan de onderkant zouden banen voldoende perspectief dienen te bieden en een voldoende aantal arbeidsuren dienen te omvatten. Samenvattend kan worden opgemerkt dat de werkgelegenheidseffecten van de verlagingen van het minimumloon tot nu toe gering zijn. Alvorens de minimumlonen verder te verlagen, dient er meer duidelijkheid te

komen over het type banen en de sectoren waar verdere verlaging daadwerkelijk werkgelegenheid kan opleveren. Het is derhalve zinvol de discussie over de laagbetaalde banen te verbreden en de kwaliteit van deze banen meer in het oog te houden.

L.H.M. Bosch
W.H.M. van der Hoeven

De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling arbeidsmarkt en inkomens van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf. Zij danken A. Dortmans, G. Elsen-doorn en A. Nijssen voor hun commentaar.

8. Zie voor een overzicht: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Arbeidsmarkt perspectieven*, Den Haag, 1990, blz. 18 e.v.; en Ministerie van SZW, *Rapportage Arbeidsmarkt 1990*, Den Haag, 1990, blz. 68 e.v.

9. Dit blijkt bij voorbeeld uit: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/DCA, *De ontwikkeling van de laagste CAO-lonen in de periode 1983-1988*, Den Haag, 1990.

10. EIM, *Structuur en imago van de detailhandel*, Zoetermeer, 1990. Zie ook V.I. Simmelink, *Personeelsvoorziening voor functies op minimumloonniveau*, Research voor Beleid/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Leiden/Den Haag, 1991.

11. V.I. Simmelink, op cit. 1991