

# Verlaging van het minimumloon: verstand en misverstand

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

**D**e discussie over de effecten van een verlaging van het minimumloon blijft voortduren. Aan de hand van de voorstellen in het rapport *Een werkend perspectief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* worden in dit artikel de voor- en tegenargumenten op een rijtje gezet. De auteurs concluderen dat een verlaging van het minimumloon positieve effecten op de werkgelegenheid zal hebben indien deze verlaging wordt ondersteund met een actief sanctiebeleid. De voorgestelde verlaging heeft bovendien geen negatieve inkomensgevolgen.

Onder een gebrek aan publiciteit gaat het WRR-rapport *Een werkend perspectief* niet gebukt. Het rapport en de publiciteit daaromheen hebben ertoe geleid dat de omvang van de arbeidsparticipatie in ons land nu als het sociaal-economische probleem bij uitstek geldt. Het rapport analyseert de lage arbeidsparticipatie en biedt een aantal samenhangende beleidsmogelijkheden om de situatie te doorbreken waarin de lage arbeidsdeelname en de hoge belasting- en premiedruk elkaar gevangen houden. Veel aandacht trok het voorstel om het wettelijke minimumloon cohortsgewijs te individualiseren. Het voorstel was goed voor een stroom van publikaties, veel nader onderzoek en forse meningsverschillen binnen het kabinet. De eerste verjaardag van het rapport lijkt een goede gelegenheid om de balans op te maken. Met name zal daarbij worden ingegaan op een achttal steeds terugkerende misverstanden omtrent het voorstel om het minimumloon te verlagen.

## Arbeidsparticipatie en minimumloon

Wie vindt dat de arbeidsparticipatie te laag is en omhoog moet, kan niet om de vraag heen waar de benodigde werkgelegenheid vandaan kan komen en hoe dit te realiseren valt. Het antwoord op de waar-vraag is: uit de marktsector en, in mindere mate, ook uit de collectieve sector. Als één van de (vele!) antwoorden op de hoe-vraag noemt de WRR het cohortsgewijs individualiseren van het minimumloon.

Het voorstel luidt om het wettelijke minimumloon af te stemmen op het sociaal minimum van een alleenstaande. Dit is 70% van het bestaande minimumloon, dat weer gelijk is aan het sociaal minimum voor een gezin. Cohortsgewijze invoering kan plaatsvinden in 1993, wanneer de 1990-generatie 21 jaar wordt. In dat jaar ontstijgt zij het minimumjeugdloon voor 20-jarigen. Dit is 62,5% van het (huidige) minimumloon voor volwassenen. Het geïndividualiseerde minimumloon zou vervolgens

welvaartsvast moeten zijn. Voor de oudere cohorten kan bevrozing van de koopkracht van het minimumloon op termijn een soortgelijke relatieve verlaging van het minimumloon bewerkstelligen. Deze bevrozing duurt voort tot het (oude) en het geïndividualiseerde minimumloon gelijk zijn. De koopkracht van de sociale minima kan dus, ondanks de bevrozing van het minimumloon, in principe meestijgen met de welvaartsgroei. Dit vergt overigens wel een ontkoppeling van het (te bevrozen) minimumloon. In voorkomende gevallen kan een partneruitkering het verschil overbruggen tussen het minimumloon van een alleenverdiener en het sociaal minimum voor zijn of haar gezin (zie tabel). In het rapport is ten slotte nog gesuggereerd dat de verlaging van het minimumloon in de jaren '80 desgewenst nog verdisconteerd kan worden in de hoogte van het cohortsgewijs in te voeren geïndividualiseerde minimumloon.

In het WRR-voorstel is onderscheid gemaakt tussen de reden voor het voorstel en de daarbij behorende argumenten enerzijds en de rechtvaardiging en de daarbij behorende argumenten anderzijds.

## Reden voor verlaging minimumloon

De reden is verruiming van de werkgelegenheid voor groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Hier is inderdaad alle reden toe, gelet op:

\* H.P.M. Adriaansens is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Utrecht, K.W.H. van Beek is staflid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, W.J. Dercksen is eveneens staflid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en tevens hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Dit artikel is geschreven als bijdrage aan het symposium *Werk en Inkomen* op 22 januari 1992, belegd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een uitgebreidere versie verschijnt als Werkdocument nr. 61 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

**Tabel. Huishoudensinkomen als gevolg van WRR-voorstel (buidige minimumloon=100)**

	Huidige situatie	WRR-voorstel
<b>Arbeidsinkomen</b>		
Alleenstaande	100	70
Alleenverdiener		
(enzel. partneruitkering)	100	70
(Partneruitkering)	(nvt)	(70)
Tweeverdiener	2 x 100	2 x 70
<b>Sociaal minimum</b>		
Alleenstaande	70	70
Alleenstaande ouder	90	90
(Echt-)paar	100	100

- de voortdurende werkloosheid;
- de concentratie van werkloosheid onder laaggeschoolden;
- de voortgaande immigratie; in veel gevallen betreft dit laaggeschoolde, geen Nederlands of Engels sprekende en niet zelden analfabete immigranten.

Een groot aantal onderzoeken ondersteunt de verwachting dat een verlaging van het minimumloon een positief effect zal hebben op de werkgelegenheid. De bevindingen verschillen alleen wat betreft de omvang van het effect. "Een verlaging van het minimumloon" zo concludeert het WRR-rapport, "opent niet alleen de weg naar werk voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt, maar creëert tevens de mogelijkheid dat arbeidsintensieve activiteiten die onder het bestaande minimumloonregime niet rendabel zijn, (wederom) in het formele arbeidsproces worden opgenomen. Ten slotte is ook in het algemeen (vanwege het gunstige effect van een hogere arbeidsparticipatie op de overdrachtsuitgaven) een positief effect te verwachten voor de omvang van de totale werkgelegenheid".

#### Rechtvaardiging

De rechtvaardiging van het WRR-voorstel is allereerst dat niemand erdoor in inkomen achteruitgaat. Voor zover alleenverdieners betaald werken is hiertoe het minimumloon niet langer de waarborg, maar de combinatie van minimumloon en partneruitkering. Alleenstaanden die door deze maatregel aan de slag komen gaan ten minste hetzelfde verdienen als wat zij als minimumuitkering krijgen. Werkenden zullen niet solliciteren op lager betaalde functies.

Ten tweede spoort het voorstel met het individualiseringsproces. In de jonge generaties is het verrichten van beroepsarbeid door beide partners inmiddels gebruikelijk. Hierbij past het minimumloon als gezinsloon niet langer.

Ten derde is ook het beeld van de traditionele kostwinner die zijn gezin moet onderhouden van een minimumloon door de feiten achterhaald. Van alle werknemers beantwoordt ten hoogste 0,4% aan dit beeld. Nogmaals, het gaat hier niet om de argumenten voor individualisering van het minimumloon, - laat staan om "het kroonargument", zoals een hoge ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in *NRC Handelsblad* van 19 december 1991 - maar om de legitimiteit van het voorstel.

#### Regeringsreactie

De regeringsreactie op het rapport kwam in tweeën. De kabinetsreactie van 6 juni 1991 was voorlopig op het punt van het minimumloonvoorstel. "In de moeilijke afweging van de voor- en nadelen van het WRR-voorstel (lijken) vooralsnog... de voordelen niet te overheersen. Door nader onderzoek zal een beter zicht worden verkregen op deze voor- en nadelen, zodat een meer definitieve standpuntbepaling op grond van meer kennis mogelijk wordt." Deze zomer hebben de onderzoekers op last van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkbaar stevig doorgewerkt. Reeds op 10 september zag de nadere, afwijzende, standpuntbepaling van het kabinet het licht. Deze was gebaseerd op de volgende punten:

Ten eerste onderzocht Research voor Beleid voor het kabinet de vervulling van vacatures op minimumloonniveau<sup>1</sup>. Dit onderzoek leerde het kabinet dat iets meer dan de helft van de bedrijven met vacatures op minimumloonniveau problemen heeft met de vervulling van die vacatures. Deze problemen komen vooral voor in de handel, horeca en overige dienstverlening (vooral schoonmaakbedrijven). Belangrijke oorzaken zijn het geringe aantal sollicitanten, hun looneisen en hun geringe gemotiveerdheid. Research voor Beleid concludeert dat een forse verlaging van het wettelijke minimumloon de vervulling van de vacatures op dat niveau veel moeilijker maakt. Het kabinet ziet dit als een argument om het WRR-voorstel niet over te nemen (zie de hierna te bespreken misverstanden 2, 3 en 5).

Ten tweede wijst het kabinet op de plicht gelijke arbeid in gelijke gevallen gelijk te belonen. Dit punt mist echter doel, omdat het WRR-voorstel nu juist beoogt om functies (economische bedrijvigheid) binnen de markt te krijgen die thans, vanwege de hoogte van het minimumloon, niet rendabel zijn (is). Het gaat dus niet om gelijke arbeid (zie verder misverstand 2).

Ten derde constateerde het kabinet reeds in de voorlopige reactie dat onderzoeken van Van Soest en Kapteyn<sup>2</sup>, het CPB<sup>3</sup> en (wederom) Van Soest<sup>4</sup> weinig zekerheid verschaffen over de omvang van verwachte positieve werkgelegenheidseffecten (alle drie onderzoeken komen op grond van verschillende modellen en aannames uit op forse positieve effecten). Daarbij komt, aldus het kabinet, dat nog weinig inzicht is verkregen in de risico's in de sfeer van fraude (met partneruitkeringen) en het verdringen van alleenverdieners naar de uitkerings sfeer (zie misverstanden 1, 4 en 5).

De discussie bleek met het kabinetsstandpunt niet gesloten. Dit is een reden te meer om aan de hand van acht steeds terugkerende misverstanden het WRR-voorstel nader te verduidelijken.

1. V.I. Simmelink, *Personeelsvoorziening voor functies op minimumloonniveau*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1991.

2. A. van Soest, A. Kapteyn, *Minimumlonen, loonkosten en werkgelegenheid*, Den Haag, 1990.

3. CPB, *Individualisering minimumloon*, Kamerstukken II, 1990/91, 21 477, nr. 13, bijlage 5, 21 mei 1991.

4. A. van Soest, *Arbeidsparticipatie en minimumlonen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1991.

## 1. Is minimumloonverlaging voldoende?

Is het voorstel van de WRR voldoende om de arbeidsdeelname van laaggeschoolden te doen toenemen? Antwoord: nee!

Het effect van de maatregel hangt immers voor een belangrijk deel af van de bereidheid van werkgevers en werknemersorganisaties (de markt) om nieuwe functies in te stellen, c.q. naar nieuwe bedrijvigheid te zoeken. De opstelling van de vakbeweging is in dit opzicht cruciaal en vergt niet veel minder dan een mentale tournure.

Wil de vakbeweging in cao-onderhandelingen nieuwe (laaggeschoolde) functies afspreken waarvoor de loonschalen beginnen bij het nieuwe minimumloon? Tot nu toe klopte de vakbeweging zich op de borst als ze erin slaagde de laagste loonschalen ver verwijderd te houden van het wettelijke minimumloon. Dat mag voor veel bestaande functies redelijk zijn, het gevaar is echter groot dat op die manier de arbeidsmarkt verschrompelt en er in ieder geval geen nieuwe functies bijkomen voor laaggeschoolden. De sociale partners zullen dus een andere gedragslijn moeten volgen dan in de afgelopen jaren. Nog geen 15% van de werknemers in de marktsector valt onder een cao waarvan het laagste loon op of onder het wettelijke minimumloon begint (1988); in 1983 gold dat nog voor circa 45%. De afstand tussen het wettelijke minimumloon en de laagste cao-lonen is in de jaren 1983-1990 toegenomen van gemiddeld 2% tot 10%. Veel cao's verhinderen dus groei van de werkgelegenheid op laaggeschoold niveau. Niet voor niets gaf het WRR-rapport in overweging die bepalingen in cao's die de laagste loonschaal zo ver boven het minimumloon stellen dat dit de werkgelegenheidskansen van laaggeschoolden schaadt, niet algemeen verbindend te verklaren. Medewerking van sociale partners aan het bieden van ruimte voor het ontstaan van nieuwe, laagbetaalde werkgelegenheid is echter effectiever. Eigenlijk is het onbegrijpelijk dat de vakbeweging dit niet als belangenbehartiging beschouwt: het biedt werklozen nieuwe kansen en werkloze (echt-)paren zelfs dubbele kansen.

Ten tweede stelt het rapport dat een verlaging van het minimumloon gevolgen heeft voor de verhouding van het sociaal minimum tot het minimumloon. Naar schatting ligt het reserveringsloon circa f 250 per maand boven de relevante uitkering<sup>5</sup>. Het individualiseren van het minimumloon heeft dus alleen zin indien het wordt gecompenseerd door een actief sanctiebeleid in het kader van de werkloosheidsregelingen. Hierbij kan worden opgemerkt dat a. sociale diensten en bedrijfsverenigingen nu nauwelijks sancties toepassen op grond van het niet aanvaarden van passende arbeid, en b. dat de toegestane sancties niet indrukwekkend zijn. Veelal gaat het bij sociale diensten om een korting die varieert van 3 tot 9% en bij bedrijfsverenigingen van 5 tot 30%. De duur hiervan is meestal 3 maanden bij sociale diensten en 1 tot 3 maanden bij bedrijfsverenigingen<sup>6</sup>. Voor de goede orde: het gaat hier om sancties indien werkloze uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid afwijzen om zelf een inkomen te verdienen. Ten derde stelt het rapport voor om het arbeidskostenforfait voor werkenden te verhogen ten einde het verschil tussen arbeids- en sociale-zekerheidsinkomens te vergroten.

Ten vierde is de rode draad in het rapport dat de vele beleidsvoorstellen niet op zichzelf staan. Slechts een participatiebeleid bestaande uit een groot aantal samenhangende maatregelen kan ertoe leiden dat de lage arbeidsdeelname en de hoge belasting- en premiedruk elkaar niet langer gevangen houden. Het minimumloonvoorstel staat dus niet op zich, maar zou samen moeten gaan met:

- een activerend arbeidsmarktbeleid;
- beroepsgericht wederkerend onderwijs;
- bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen;
- bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen, met name 55-65 jarigen; en
- preventie en reïntegratie van langdurige ziek(t)e(n) en arbeidsongeschikt(heid)(en).

Het minimumloonvoorstel moet dus als een noodzakelijke, en niet als een voldoende voorwaarde voor een grotere arbeidsdeelname van laaggeschoolden worden beoordeeld. De regeringsreactie schiet daar in te kort.

## 2. Lagere beloning voor bestaande functies

Een veel voorkomend misverstand is dat het minimumloonvoorstel ertoe leidt dat werkgevers bestaande functies lager zullen gaan belonen. Dit is niet de bedoeling, en wat belangrijker is, het ligt ook niet in de rede. De vakbeweging zal toch tegenhouden, zo werkgevers zulks zouden willen, dat voor bestaande functies lagere lonen gaan gelden. Voor de 20-25% niet onder een cao vallende werkgelegenheid zou het minimumloonvoorstel wel tot een neerwaartse druk op de beloning van de laagste functies kunnen leiden. Voor de betrokken werknemers kan dit echter een goede reden zijn om zich te organiseren.

Waarom dan het minimumloonvoorstel? Heel simpel: om nieuwe functies tot stand te laten komen die bij het huidige minimumloon onrendabel zijn. Het gaat dan niet alleen om nieuwe functies bij bestaande bedrijven, maar vooral om functies bij nieuwe bedrijven. De laatste zijn in dit verband belangrijk. Zo concludeert Hamermesh in een overzichtspaper dat circa een derde van de werkgelegenheidsmutaties is toe te schrijven aan het beëindigen, respectievelijk starten van bedrijven<sup>7</sup>. De beoogde nieuwe functies voor laaggeschoolden kunnen zowel in de marktsector, als ook in de kwartaire sector tot stand komen. Functiesplitsing en het instellen van werkervaringsplaatsen kunnen bestaande bedrijven hierbij een handje helpen. Een bijkomend voordeel van een lager minimumloon is dat er voor de nieuwe functies ook ruimte bestaat om de beloning te baseren op een loonschaal, waardoor goed functionerende werknemers vooruitzichten op loonsverbetering hebben. Net zoals nu zal een geïndividualiseerd minimumloon doorgaans een startloon zijn.

5. Zie G. Antonides en W.F. van Raaij, *Inkomen en de voor- en nadelen van werk*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1990.

6. V.I. Simmelink, op.cit., 1991, blz. 37.

7. D.S. Hamermesh, *Labor demand: what do we know? What don't we know?*, National Bureau of Economic Research Inc., Working Paper 3890, Cambridge, Mass., 1991.

### 3. Negatieve inkomensgevolgen?

Heeft het voorstel negatieve inkomensgevolgen voor individuen? Antwoord: nee! Voor de oudere generatie wordt de koopkracht van het minimumloon bevroren. Zij gaat er reëel dus niet op achteruit. De 1990-generatie krijgt met een (welvaarst) minimumloon te maken dat lager is dan voorheen, maar hoger dan het minimumloon voor 20-jarigen. Voor gezinnen garandeert de voorgestelde partneruitkering een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum. Voorts hoeft in het WRR-voorstel de koppeling tussen lonen en sociaal minimum niet te worden doorbroken indien de arbeidsmarkt niet goed functioneert. In het huidige beleid keert daarentegen de wal het schip. Immers, zelfs voordat de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden in werking is getreden, is al een afwijkingsbepaling van toepassing vanwege de oplopende verhouding inactieven-actieven. In dit jaar zullen lonen en uitkeringen niet gelijk opgaan.

Nog afgezien van het voorgaande kan worden opgemerkt dat weinig mensen langdurig een minimumloon verdienen. In 1988 was bijna de helft van de 'minimumloners' jonger dan 23. Uit gegevens van het CBS blijkt dat circa 60% van de minimumloners korter dan twee jaar bij de betreffende werkgever in dienst blijft<sup>8</sup>.

### 4. Minder prikkels tot werken?

Gaat door het WRR-voorstel de prikkel tot werken verloren? Dit is een van de belangrijkste bezwaren van de regering. De feiten lijken de regering hier gelijk te geven. Uit verschillende onderzoeken zijn immers problemen met de bezetting van vacatures op laaggeschoold niveau gebleken, evenals met die van werkervaringsplaatsen en banenpools. Een van de oorzaken is dat uitkeringsgerechtigden hun inkomen niet (voldoende) zien stijgen en daarom het werk niet accepteren.

Deze oorzaak is echter een resultaat van beleid. Klaarblijkelijk zijn de in internationaal opzicht hoge sociale-zekerheidsuitkeringen voor veel burgers als een basisinkomen gaan functioneren. Uit onderzoek blijkt dat het reserveringsloon circa f 250 per maand boven de uitkering ligt<sup>9</sup>. Is dit nu al problematisch, in de toekomst is het onhoudbaar:

- de huidige verhouding actieven-inactieven is reeds onevenwichtig;
- de demografische ontwikkeling zal de overdrachtsuitgaven verder opstuwten;
- in het Europa van de jaren '90 zal Nederland zijn collectieve middelen veel meer moeten bestemmen voor de fysieke, wetenschappelijke, technische en educatieve infrastructuur en relatief minder voor sociale zekerheid en kostwinnersvoorzieningen.

Het is dus van tweeën één. Of het sociaal minimum zal (steeds verder) achterblijven bij de welvaarstontwikkeling (de praktijk van het huidige beleid) of sociale-zekerheidsuitkeringen zullen niet meer als basisinkomen moeten functioneren. Het laatste heeft onze voorkeur. Dit vergt echter een daadwerkelijk sanctiebeleid. Bedrijfsverenigingen en sociale diensten zullen er voor moeten zorgen dat werkloze uitkeringsgerechtigden een te verdienen inkomen niet langer vergelijken met hun uitkering, maar met een

substantieel gekorte uitkering. Anders dan nu het geval is zou voor de bepaling van de sanctie het reserveringsloon het referentiepunt moeten zijn. Voor een adequaat sanctiebeleid is afstemming met het werk van de arbeidsbureaus onontbeerlijk. Gaan sociale diensten, bedrijfsverenigingen en arbeidsbureaus niet over tot zo'n sanctiebeleid, dan helpen ze langzaam maar zeker de huidige kwaliteit van de verzorgingsstaat om zeep. Wellicht ten overvloede voegen we hier nog aan toe dat zo'n sanctiebeleid alleen gevolgen heeft voor de 'calculerende' werkloze burgers, en voorts uitsluitend voor zover zij passende arbeid, passende scholing en passende werkervaring aangeboden krijgen.

Tot slot zij nog opgemerkt dat er ook een andere 'calculus' mogelijk is dan hierboven omschreven. (Echt-)paren die thans niet aan het werk komen, hebben in geval van een verlaagd minimumloon meer kans op werk. Slagen beide partners er in een baan op het laagste (nieuwe) beloningsniveau te krijgen dan leert een simpele rekensom dat 2 x 70% (of meer) van het huidige minimumloon (minimaal) 40% meer oplevert dan het huidige sociale minimum.

### 5. Het werkgelegenheidseffect

Leidt het WRR-voorstel nu wel of niet tot een beduidende werkgelegenheidstoename? Het rapport bevat een overzicht van het onderzoek op dit punt. De gemeten effecten van een verlaging van de minimumloonkosten op de werkgelegenheid variëren van licht positief tot zeer positief. Het sinds eind 1990 gepubliceerde onderzoek komt tot soortgelijke bevindingen. In de bij deze onderzoeken gemaakte veronderstellingen komen overigens met name de misverstanden 2 (loonsverlaging voor bestaande functies) en 4 (verminderde incentive tot werken) voor.

Het CPB heeft het WRR-voorstel doorgerekend. Het komt tot een positief effect op lange termijn van ten hoogste 135.000 personen<sup>10</sup>. Van Soest en Kapteyn komen, uitgaande van een verlaging van alle bruto minimumlonen met 10%, uit op werkgelegenheidseffecten van 113.000 tot 136.000 personen<sup>11</sup>. Ten slotte schat Van Soest de werkgelegenheidseffecten van het WRR-voorstel op 237.000 tot 320.000 personen<sup>12</sup>. Nogmaals: deze bevindingen hangen nauw samen met de gemaakte, gedeeltelijk niet toepasselijke, vooronderstellingen. Belangrijker dan de getallen zijn de tekens voor de getallen: alle positief. Dit spoort ook met een vrij bekend economisch inzicht dat als de prijs van een goed daalt, de vraag ernaar toeneemt.

### 6. Meer laaggekwalificeerd werk

Enigszins haaks op het vorige misverstand staat de gedachte dat het WRR-voorstel zal leiden tot een toename van laaggekwalificeerd werk ten koste van ho-

8. SER, *Bijzondere verbodiging minimumloon*, Publikatie nr. 25, Den Haag, 1990, blz. 18. Zie ook CPB, *Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning*, werkdocument 25, Den Haag, 1988.

9. Zie noot 5.

10. CPB, *Individualisering minimumloon*, notitie, 21 mei 1991.

11. A. van Soest, A. Kapteyn, op.cit., 1990.

12. A. van Soest, op.cit., 1991.

ger gekwalificeerd werk. Zo stelde Leijnse, vice-fractievoorzitter van de PvdA, dat Nederland geen lage-lonenland moet willen zijn, maar moet kiezen voor hoogwaardige productie. "Een van onze sterke punten ten opzichte van het buitenland is de hogeschoolde beroepsbevolking. Dáár moeten we in investeren"<sup>13</sup>. Is dit nu zo? Het is toch niet óf hoogwaardige productie, óf laaggekwalificeerd werk? Het probleem in Nederland is juist dat door de hoge vloer in het loongebouw veel laaggekwalificeerd werk uit de markt is geprijsd, met als gevolg een lage arbeidsparticipatie onder laaggeschoolden. De participatiegraad van degenen zonder voltooid vervolgonderwijs is 27% procentpunten lager dan de totale participatiegraad (1989). Het is dus zaak om naast én in de hoogwaardige sector ook (meer) laaggekwalificeerd werk te krijgen. Een heterogener arbeidsbestel biedt niet zozeer andere plaatsen aan dezelfde werkenden, maar verschillende plaatsen aan meer werkenden.

### **7. Overmaat aan partneruitkeringen?**

Leidt het WRR-voorstel tot een overmaat aan partneruitkeringen? Minister De Vries sprak in dit verband van een 'toeslagenmaatschappij' en een 'poverty trap'. Toch valt dit niet te verwachten. Bij de geschatte werkgelegenheidseffecten blijft het aantal partneruitkeringen alleszins te overzien. Indien het werkgelegenheidseffect met behulp van een gunstig flankerend beleid van de sociale partners nog serieuzer vorm aanneemt, verdwijnt die dreiging zelfs als sneeuw voor de zon. De nieuwe banen zullen immers lang niet allemaal aan alleenverdieners toevalen. Nu is slechts een minderheid van de minimumloners alleenverdiener (minder dan 13.000 werknemers verdienen < 105% van het minimumloon). De meeste minimumloners zijn alleenstaand of tweeverdiener. Hierbij komt dat het voorstel uit twee kwaden het minst kwade kiest. Het grote kwaad is immers de volledige afhankelijkheid van sociale zekerheid, het kleine kwaad is de partneruitkering. De armoedeval, ten slotte, hangt samen met de wijze waarop sociale uitkeringen worden verstrekt: als verkapt basisinkomen in plaats van als waarborg in geval van onvrijwillige werkloosheid. Ook in dit opzicht is de keuze van het WRR-rapport duidelijk.

### **8. Partneruitkering als toeslag op het loon?**

Dat de partneruitkering een toeslag op het loon zijn, is een veel gehoorde misvatting. Het is daarentegen juist een uitkering aan de niet werkende partner voor zover zijn/haar wederhelft minder verdient dan het sociaal minimum voor een gezin. Voor de 1990-generatie is aan de partneruitkering een verplichting verbonden tot beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Voor de oudere generaties is deze verplichting niet voorgesteld.

### **Conclusie**

De kern van de discussie over het WRR-voorstel ligt bij de vraag of het introduceren van een actief en substantieel sanctiebeleid in het kader van de sociale zekerheid in Nederland haalbaar is. Onder aanvoering van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lijkt de regering het hoofd in de schoot te hebben gelegd. Aanscherpen van het sanc-

tiebeleid, zo meldt de definitieve regeringsreactie, "zou een trendbreuk vereisen van zodanige aard, dat ernstig betwijfeld moet worden of het daarvoor benodigde maatschappelijke en politieke draagvlak voldoende aanwezig is". Naar onze mening is zo'n sanctiebeleid echter noodzakelijk om te zorgen dat de verzorgingsstaat niet van binnenuit wordt uitgehouden. Bovendien zou het draagvlak hiervoor bij sociale diensten en bedrijfsverenigingen inmiddels wel eens groter kunnen zijn dan in het Haagse wordt aangenomen. De Haagse GSD gaat zelfs al uitkeringsovereenkomsten aan met zijn cliënten. Om te zorgen dat de verzorgingsstaat niet van binnenuit wordt uitgehouden is een participatiebeleid nodig, dat uit een groot aantal maatregelen bestaat. Op termijn kan zo'n beleid tot lagere overdrachtsuitgaven en hogere netto lonen leiden. "De weg naar meer welvaart leidt in die zin dan ook niet via hogere lonen, maar via meer lonen", aldus het WRR-rapport *Een werkend perspectief*. Het individualiseren van het minimumloon is nog steeds een goede kandidaat voor zo'n beleid.

**H.P.M. Adriaansens**

**K.W.H. van Beek**

**W.J. Dercksen**

---

13. *Het Financieele Dagblad*, 17 juni 1991.