

# Verlaging minimumloon helpt niet

Wiemer Salverda

Met de regelmaat van de klok wordt voorgesteld dat de regering moet ingrijpen in het wettelijk minimumloon. In het najaar van 1988 (Minister De Koning) en onlangs, twee jaar later, door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid weer. De WRR wil het minimumloon met 30 procent verlagen tot het niveau van een alleenstaanden-uitkering. Er worden in het weerkerend debat nu twee nieuwe argumenten in stelling gebracht:

- slechts in heel weinig gevallen moeten meerdere personen werkelijk van het minimumloon leven, bijna altijd is het additioneel inkomen; bovendien ontvangen de meeste mensen het maar tijdelijk, hun loon stijgen er al snel boven uit;
- de produktiviteit van laag opgeleiden is zo gering dat ze massaal werkloos zijn, omdat het niet lonend is ze tegen het huidige minimumloon in dienst te nemen.

Deze stellingen wil ik hier kritisch bespreken. Tevens belicht ik een punt dat in het minimumloon-debat ten onrechte niet de aandacht krijgt dat het verdient: de zeer sterke concentratie van de minimumloners in slechts enkele bedrijfstakken.

## 1 Afhankelijkheid

Er wordt druk geschermd met de stelling dat bijna geen enkele minimumloner tezamen met één of meer andere personen afhankelijk is van dat inkomen. Minister Andriessen gaat daarin het verst met de opmerking dat slechts een half procent van alle minimumloners alleenverdiener is met een afhankelijke partner. Het betoog van de WRR is iets genuanceerder. Zij telt op grond van gegevens over de voormalige 'eenmalige uitkering' voor minima nog zo'n 10 procent aan kostwinners op een totaal van 200.000 minimumloners. Verlaging van het minimumloon leidt hier wel tot een probleem maar dat kan in de visie van de WRR worden opgelost door een kostwinnerstoeslag in de sociale zekerheid in te voeren.

Echter, het feit dat zo weinig kostwinners op het minimumloon zitten, vormt in het geheel geen argument voor een gemakkelijke verlaging. Het kan met evenveel recht juist

Echter, het feit dat zo weinig kostwinners op het minimumloon zitten, vormt in het geheel geen argument voor een gemakkelijke verlaging. Het kan met evenveel recht juist omgekeerd worden uitgelegd: van dat inkomen kan iemand met een partner en/of kinderen absoluut niet rond komen en daarom vind je ze er niet. Geen populaire gedachten-gang, maar de sterke achteruitgang van de koopkracht van het minimumloon met 17 procent sinds het hoogtepunt in 1978 wijst wel in die richting. Het is niet verwonderlijk dat de WRR tot 15 procent boven het minimumloon dan ook nauwelijks 'kostwinners' vindt. Dit betekent dat in wezen de oude situatie van 1946 tot 1969 is hersteld. Toen bestond er een minimum-beloning, overeengekomen tussen werkgevers en bonden, uitsluitend ten behoeve van kostwinners. Voor anderen, vrouwen en jongeren, gold deze niet, die konden dus minder verdienen. Het verschil met vroeger is dat voor kostwinners nu in de dagelijkse praktijk een hoger minimum geldt, terwijl voor de anderen het formele minimumloon is gereserveerd. Deze dagelijkse praktijk is voor de marginale produktiviteitstheorie moeilijk verteerbaar, waarom zouden kostwinners in dezelfde situatie systematisch produktiever zijn dan anderen? Ze weerspiegelt eerder het belang van 'fairness' in de loonvorming (zie bijv. Akerlof & Yellen, 1988).

Voor jongeren is reeds een ingrijpende verlaging van het minimumloon ingevoerd (koopkracht minus 30 à 40 procent ten opzichte van het hoogtepunt). Deze is eerst nagevolgd door "de markt" maar inmiddels treedt een versnelde stijging van jeugdlonen op in cao's waar ondernemers zonder slag of stoot mee instemmen. Verdere verlaging van het minimumloon voor hen lijkt volstrekt overbodig. Wat betreft vrouwen is het een levensgroot raadsel hoe de WRR een loonsverlaging denkt te kunnen combineren met de door haar zozeer gewenste bevordering van hun participatie op de arbeidsmarkt. Zeven procent van de vrouwen zit al op of onder het minimumloon, achttien procent op of onder circa 108 procent van het minimumloon. Moet dat nog meer worden? De Wet minimumloon van 1969 wordt wel de eerste wet over gelijke behandeling van mannen en vrouwen genoemd, het minimum was voor iedereen gelijk. Materieel heeft ze in dit opzicht al sterk aan betekenis ingeboet. Het WRR-voorstel dreigt dat ook formeel te doen. En, hoe lang zal het duren voordat de kostwinnerstoelage die ter compensatie zou moeten worden ingevoerd, door Europese rechtspraak onderuit wordt gehaald wegens discriminatie. Dan moet de toeslag óf helemaal verdwijnen, en staan de kostwinners in de kou, óf ook op vrouwen worden toegepast en zijn we weer terug bij AF.

Als het minimumloon inderdaad sterk tekortschiet voor 'kostwinners', betekent dat tevens dat een verlaging al helemaal geen oplossing biedt voor de langdurige werkloosheid. De WRR vermeldt wel de weinige kostwinners onder minimumloners, maar vergeet er bij te zeggen dat zeer vele werklozen in die positie verkeren. Tegenover de 20.000 werkende kostwinners onder de eenmalige minima stonden tegelijkertijd 280.000 werkloze kostwinners. Mocht het werkelijk lukken hen met een lager minimumloon aan het werk te helpen, dan verveelvoudigt dat het probleem van de kostwinnerstoelagen.

Tenslotte kan worden vermeld dat meer mensen dan vaak gedacht wordt, langdurig van het minimumloon afhankelijk zijn. Het laatste SER-advies over de aanpassing van het minimumloon wijst er op dat ongeveer één derde van de volwassen minimumloners in

1986-1988 al vijf jaar of langer bij dezelfde werkgever in dienst is. Dit vormt echter slechts een minimum, dat door twee elementen aanmerkelijk wordt opgehoogd. Ten eerste is uit theorieën over de segmentatie van de arbeidsmarkt bekend, dat slecht betaald werk een relatief grote mobiliteit kent. Bij elke nieuwe werkgever begint men evenwel in de cijferopstelling van de SER weer van voren af aan, met een duur nul. Het aandeel van mensen die vijf jaar of langer in een baan het minimumloon ontvangen, *bij welke werkgever dan ook*, zal dus hoger uitvallen. Ten tweede betreffen deze gegevens momentopnamen. Dit betekent, naar analogie van studies van de werkloosheidsduur, dat een belangrijk deel van hen die nu nog korter dan vijf jaar op het minimumloon zitten het uiteindelijk over een langere periode zullen ontvangen. Hun *voltooid* duur zal (gemiddeld) een stuk hoger zal uitvallen.

## 2 Opleiding

Ten tweede wordt in de huidige discussie vrij uitdrukkelijk een verband gelegd tussen de lage opleiding van veel werklozen en het minimumloon. Gesteld wordt dat deze lage opleiding de werklozen zo'n lage produktiviteit geeft, dat het niet lonend is ze tegen het minimumloon in dienst te nemen. De WRR verwijst naar onderzoek van Van Soest (en Kapteyn) waaruit dit "blijkt". Dit onderzoek is echter niet meer dan een simulatie die een dergelijke relatie tussen (o.a.) opleiding en produktiviteit als vertrekpunt *veronderstelt*. De studie legt de relatie via de persoonskenmerken en de beloning van werkenden, opnieuw op grond van een veronderstelling: dat hun beloning overeenkomt met hun produktiviteit. De overeenkomstige persoonskenmerken van werklozen impliceren dan hun produktiviteit. Van een onderzoek naar produktiviteit, opleiding en beloning zelf is geen sprake, noch bij werkenden noch bij werklozen.

Het zal duidelijk zijn dat eventuele verdringing op de arbeidsmarkt de veronderstelde verbanden dwarsboomt. Verdringing leidt er toe dat beter opgeleiden terecht komen op banen waarvoor een lagere opleiding voldoende is. De potentiële produktiviteit van mensen kan in dat geval absoluut niet uit hun beloning worden afgelezen. Uiteraard is ook de verdringing een veronderstelling. Er is echter onderzoek beschikbaar, dat hier wel empirisch handen en voeten aan geeft. Het meest simpel komt het naar voren uit het bekende onderzoek van Huijgen (en Conen) naar de kwalificatiestructuur van de werkgelegenheid. In 1985 zijn er 1,2 miljoen banen waarvoor de basisschool in principe toereikend is. Daarvan worden er evenwel bijna 850.000 bezet door mensen met méér opleiding, terwijl er 220.000 werklozen met basisschool aan de kant staan. Ook het proefschrift van Coen Teulings heeft het bestaan van verdringing empirisch aangetoond. Het probleem is derhalve niet een gebrek aan banen op basisniveau, maar een gebrek aan doorstroming naar banen die meer opleiding vergen. Sleutelen aan het minimumloon levert daaraan geen bijdrage.

Als element dat ten onrechte in het debat ontbreekt, heb ik de eigenaardige plaats genoemd die minimumloners in de bedrijvigheid innemen. Zij zijn zeer sterk geconcentreerd in slechts enkele bedrijfstakken: handel, horeca en reparatie plus overige dienstverlening (gezondheidszorg en schoonmaakwerk). Tezamen hebben deze branches ruim tweederde van alle minimumloners in dienst. Dat is al jarenlang het geval, ongeacht verhogingen en verlagingen van het minimumloon en ongeacht de sterke daling van het aantal minimumloners in de loop van de tijd. In andere branches komen minimumloners slechts mondjesmaat voor. Deze sterke concentratie wordt bevestigd door de geringe spreiding van 'hulpkrachten', dat zijn degenen die minder dan 13 uur per week werken. Op hen is de Wet minimumloon niet van toepassing. Elk bedrijf dat echt last heeft van het minimumloon kan er onderuit komen door dergelijke parttimers in dienst te nemen. Hulpkrachten komen buiten de genoemde bedrijfstakken wel voor, op beperkte schaal, maar dan ontvangen ze vrijwel altijd meer dan het minimumloon. Voorzover ze het minimumloon of minder verdienen, treft men deze hulpkrachten in maar liefst 94 procent van de gevallen aan in de paar al genoemde bedrijfstakken (de rest bij banken en transport). Blijkbaar heeft men in andere sectoren geen behoefte om het minimumloon te ontwijken.

De sterke concentratie betekent dat lage beloning een specifieke betekenis heeft voor bedrijven. Het is dan weinig elegant om het minimumloon met de werkgelegenheid in het algemeen in verband te brengen zoals in vrijwel elk minimumloononderzoek gebeurt, zoals bijvoorbeeld dat van Van Soest.

Deze concentratie heeft diverse implicaties. Ten eerste heeft het minimumloon nauwelijks betekenis voor de Nederlandse export, maar vooral voor de binnenlandse economie. Verder rijst de vraag of het verschijnsel minimumloon niet in hoofdzaak verband houdt met de zwakke marktpositie van de betreffende bedrijvigheid. Met name in handel en horeca staat men zwak tegenover de afnemers. Het gaat om de afzet van massagoederen aan consumenten die een brede keuzemogelijkheid hebben. Bovendien is er sprake van een grote onderlinge concurrentie vooral als gevolg van de lage toetredingsbarrières. Er is vaak weinig voor nodig om hier een bedrijf te beginnen. Het is tekenend dat in dezelfde krant waarin de verlaging van het minimumloon opnieuw werd aangekaart (NRC-Handelsblad 20-4-91) een van de voormannen van de Horeca zijn misprijzen uitsprak over de vele eendagsvlinders in zijn branche als gevolg van gebrek aan kwaliteit. Deze situatie zet ook de grote bedrijven in deze hoek onder druk, óók Albert Heijn zelf moet op de kleintjes blijven letten. Dat zal nog meer het geval zijn als verlaging van het minimumloon de toetreding nog verder zou vergemakkelijken. Of Nederland nou juist op die bedrijfjes zit te wachten kan betwijfeld worden.

De zeer beperkte spreiding van de minimumloners betekent tenslotte dat zelfs als verlaging van het minimumloon werkelijk zou leiden tot bevordering van de minimumloonwerkgelegenheid dat geen oplossing biedt voor de bestaande werkloosheid. De Rapportage arbeidsmarkt maakt duidelijk dat werklozen eenvoudigweg voor hele andere bedrijfstakken gekwalificeerd zijn.

## 4 Heilig huisje ?

Natuurlijk hoeft het minimumloon niet als een heilig huisje behandeld te worden. Er zijn andere arrangementen denkbaar die hetzelfde weten te bereiken. Zo kent de Bondsrepubliek geen wettelijk minimumloon, toch is de verdeling van werkenden aan de onderzijde van de inkomensverdeling niet wezenlijk anders. In dat land wordt bescherming geboden via talloze cao's. Een landelijke wet kan echter een stuk eenvoudiger zijn, zeker in een klein land als het onze waarin uniformiteit toch iets meer voor de hand ligt. Dat sluit niet uit dat de preciese vormgeving van het wettelijk minimumloon verbeterd zou kunnen worden, bijvoorbeeld door een betere synchronisatie van de aanpassingssystematiek.

Belangrijk is het echter om voorstanders van ingrijpen eraan te herinneren dat het in hun gedachtengang uiteindelijk om belonings*verhoudingen* draait en niet om het absolute niveau van het minimumloon zelf. Simpele overwegingen van rechtvaardigheid leiden dan tot het ethisch gebod eerst uitputtend te onderzoeken hoe deze verhoudingen verbeterd kunnen worden door aan bovenkant van de loonverhoudingen te sleutelen. Pas als dat absoluut niet kan, mag de onderkant van de inkomensverdeling in het vizier komen. Er mogen dan goede overwegingen van solidariteit geweest zijn om de inkomensgroei in het recente verleden te beperken, in de huidige situatie lijkt het remmen van die (bruto) groei aan de bovenkant averechts te werken. Een opmerking van een IMF-ambtenaar aan de borreltafel in die richting mag dan al tot grote opwinding in het land leiden, maar toch: liever wat denivellering dan verdere aantasting van de onderkant. Samen met een sterkere financiering van de sociale zekerheid via de belastingheffing kan dat ruimte scheppen om het minimum alsnog bruto te verlagen. Maar op die wijze blijven wel de problemen achterwege van hoge marginale stappen vlak boven het minimumloon, die kleven aan specifieke bruto verlagingen van het minimumloon.

Dit alles neemt niet weg dat de valkuil van de sociale zekerheid waar de WRR de aandacht voor vraagt, wel degelijk een probleem vormt. Dat probleem is echter gemakkelijker geschapen dan opgelost. De simpele manier waarop het is ontstaan, pleit juist tegen simpele remedies. Zoals ik heb willen laten zien, vormt verlaging van het minimumloon voor degenen die nu in die valkuil zitten, zeker geen oplossing.