

# **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**W 61**

**Minimumloon: verstand en misverstand**

**H.P.M. Adriaansens**

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

**W.J. Dercksen**

**Den Haag, januari 1992**

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het NV Sdu DOP, Postbus 11594, 2502 AN 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op giro 425300 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 2757 8

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

## TEN GELEIDE

Deze tekst is geschreven als bijdrage aan het symposium Werk en Inkomen op 22 januari 1992, belegd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onderwerp van dit symposium zijn de voorstellen die de WRR formuleerde ten aanzien van het wettelijk minimumloon in het rapport Een werkend perspectief<sup>1</sup>.

Een verkorte uitgave van de onderhavige tekst is gepubliceerd in Economisch Statistische Berichten van 22 januari 1992, nr. 3843.

H.P.M. Adriaansens is lid van de WRR en hoogleraar Algemene Sociale Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Utrecht. K.W.H. van Beek is staf lid bij de WRR. W.J. Dercksen is staf lid bij de WRR en hoogleraar Sociaal-economisch Beleid aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

---

<sup>1</sup> WRR, Een werkend perspectief; Rapporten aan de Regering nr. 38, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage 1990

**MINIMUMLOON: VERSTAND EN MISVERSTAND**

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 wettelijk 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.

Het minimumloonvoorstel oogstte bijval en kritiek. Voor zover de kritiek inhoudelijk was keerde steevast een of meer van de volgende misverstanden terug.

1. Het voorstel is een voldoende voorwaarde om de arbeidsdeelname van laaggeschoolden te vergroten.
2. Het voorstel beoogt een lagere beloning van bestaande functies.
3. Het voorstel veroorzaakt negatieve inkomensgevolgen voor individuen.
4. De 'incentive' tot werken gaat verloren.
5. Het voorstel levert geen bijdrage aan de groei van de werkgelegenheid.
6. Het voorstel leidt tot een toename van 'hamburgerbanen' in plaats van de bij dit land passende kennisintensieve bedrijvigheid.
7. Het voorstel leidt tot een nieuwe sociale uitkering en daarmee tot toenemende afhankelijkheid van sociale zekerheid.

8. Alleenverdieners met een geïndividualiseerd minimumloon moeten voor een aanvullende uitkering naar de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD).

In de in 1991 gepubliceerde onderzoeken naar de effecten van een verlaging van het wettelijk minimumloon (WML) komen ook enkele van deze misverstanden voor. Sommige zijn overigens ook in positieve reacties op het minimumloonvoorstel terug te vinden. Alvorens er verder op in te gaan, recapituleren we eerst het WRR-voorstel, evenals de regeringsreactie hierop.

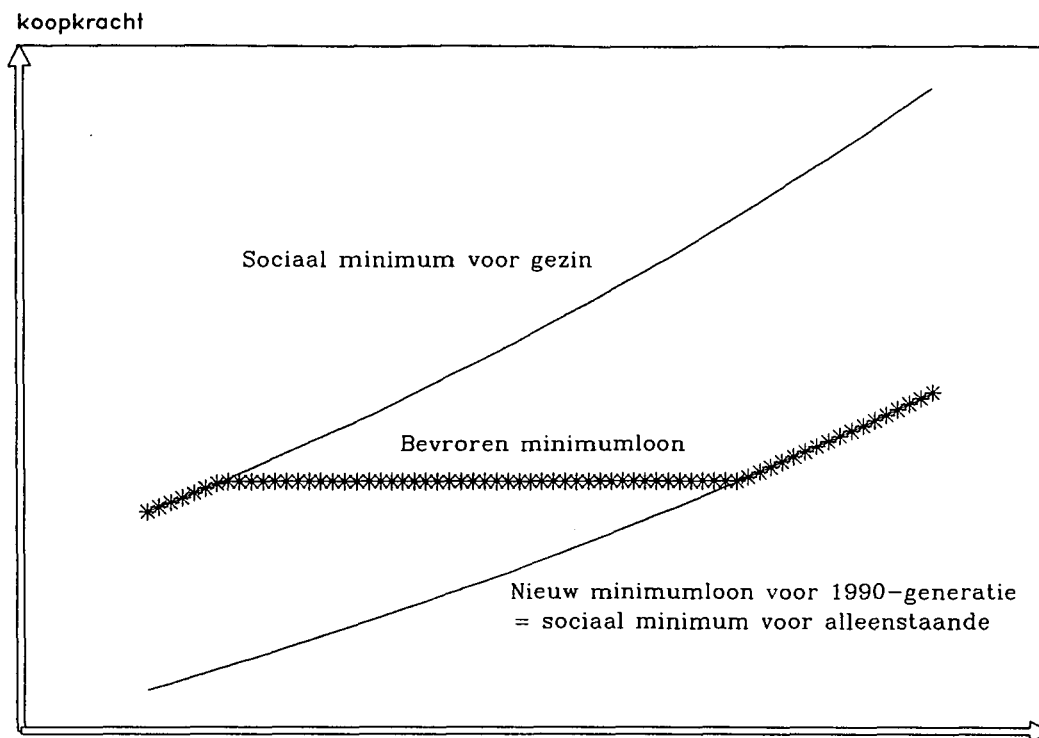
#### Arbeidsparticipatie en minimumloon

Wie vindt dat de arbeidsparticipatie te laag is en daarom 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 een van de (vele!) antwoorden op de hoe-vraag noemt de WRR het cohortsgewijs individualiseren van het minimumloon.

Het voorstel luidt om het WML 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 bevriezing van de koopkracht van het minimumloon op termijn een soortgelijke relatieve verlaging van het minimumloon bewerkstelligen. Deze bevriezing duurt voort tot het (oude) en het geïndividualiseerde minimumloon gelijk zijn (zie figuur 1).

De figuur geeft aan dat de koopkracht van de sociale minima, ondanks de bevriezing van het minimumloon, in principe mee kan stijgen met de welvaartsgroei. Dit vergt wel een ontkoppeling van het (te bevriezen) 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. In het rapport is tenslotte nog gesuggereerd dat de verlaging van het minimumloon in de jaren '80 desge-

Figuur 1 Koopkrachtontwikkeling bij doorvoering WRR-voorstel



tijd

wenst 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.

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

- 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<sup>2</sup>. "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. Tenslotte 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".

Een bijkomend voordeel is dat na verloop van tijd loonkostensubsidies kunnen worden afgeschaft. Het gaat dan om de Wet Loonkostensubsidie op Minimumloonniveau (WLOM) (regulier werk) en het betreffende onderdeel van de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) (regulier én additioneel werk). De thans door subsidies bestreden kwaal van te hoge loonkosten voor bepaalde groepen (via WLOM en KRA), c.q. activiteiten (via KRA) is dan immers structureel genezen. Zeker wat de WLOM betreft zou dit winst zijn. Deze wet lijdt aan alle kwalen waaraan een moeizaam gevonden compromis kan lijden. Het is vlees noch vis. Het grootste probleem is wel dat onder dit regime kleine loonsverhogingen veel te veel geld kosten. Zo zullen de totale loonkosten met 86% (!) stijgen indien een werkgever een goed functionerende WLOM-medewerker f 50,- netto per maand meer wil betalen. De oorzaak hiervan is dat de werkgever de loonkostensubsidie derft indien hij (iets) meer dan het minimumloon betaalt.

De rechtvaardiging van het WRR-voorstel bestaat allereerst hierin 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 en tweede verdieners die door deze maatregel aan de slag komen gaan meer verdienen dan 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

---

<sup>2</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 4.2 van WRR, op. cit.

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 blijkt ten hoogste 0,4% aan dit beeld te beantwoorden. 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<sup>3</sup> - maar om de legitimiteit van het voorstel.

Ter rechtvaardiging van het voorstel is niet verwezen naar de hoogte van het minimumloon in andere Europese landen, al biedt het rapport wel gegevens waaruit blijkt dat het Nederlandse WML in 1988 hoger was dan het WML in Frankrijk en CAO-minimumlonen in het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en België. Deze vergelijking is echter niet relevant als het gaat om de vraag of het minimumloon te hoog is. Immers, de geringe arbeidsparticipatie van laag opgeleiden is immers geen uniek Nederlands probleem. De genoemde landen kampen eveneens met dit probleem, wat deels te wijten kan zijn aan de hoogte van de aldaar geldende laagste loonschalen. Zo heeft Van der Ven wel gelijk heeft als zij stelt dat het Nederlandse WML inmiddels (1991) tussen dat van onze belangrijkste handelspartners in is komen te liggen, maar niet met haar conclusie dat de hoogte van het minimumloon daarom geen probleem (meer) is.<sup>4</sup>

#### Waarom nog een WML?

Waarom heeft de WRR niet voorgesteld om het WML gewoon af te schaffen? Het minimumloon kan dan, zoals in vrijwel alle OESO-landen, een zaak zijn van de sociale partners en de markt (thans valt 75 à 80% van de werknemers in de marktsector onder een CAO). Ook in dit geval kunnen eventuele negatieve inkomensgevolgen voor huishoudens via partneruitkeringen worden ondervangen. Het antwoord hierop kan bondig zijn. De raad vond dit een brug te ver. Het behoefte-element in het WML werd uit de tijd geacht. Het zogeheten prestatie-element is echter onverlet gelaten, uit respect voor

---

<sup>3</sup> Vgl. G.J.M. de Vries, "Laagstgeschoolden krijgen te weinig", NRC, 19 december 1991

<sup>4</sup> P. van de Ven, "Lage lonenland", Intermediair, 6 september 1990 en P. van de Ven, "Nederlands minimumloon is helemaal niet te hoog", De Volkskrant, 2 januari 1992



de betekenis van een wettelijk vereiste minimale vergoeding voor een arbeidsprestatie. Dit helpt met name om marginale arbeid te voorkomen. De hoogte van een minimumloon is verder overigens per definitie arbitrair. Het rapport kiest voor 70% van het huidige WML conform de systematiek van de Bijstandswet.

#### 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." Het ging het kabinet hierbij om de volgende vragen:

- a. verdraagt het voorstel zich met de werking van de arbeidsmarkt, in het bijzonder gelet op de vele moeilijk vervulbare vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de relatie tot de sociale uitkeringen en het reserveringsloon?
- b. leidt het voorstel niet tot juridisch ontoelaatbare leeftijdscdiscriminatie?
- c. zijn de op grond van onderzoek te verwachten werkgelegenheidseffecten voldoende substantieel?

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.

- ad a. Research voor Beleid onderzocht de vervulling van vacatures op minimumloonniveau.<sup>5</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

---

<sup>5</sup> V.I. Simmelink, Personeelsvoorziening voor functies op minimumloonniveau; ministerie van Sozawe, 's-Gravenhage 1991

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 WML 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 verder hieronder de bespreking van de misverstanden 2, 3 en 5).

ad b. Wat de juridische aspecten betreft 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 hieronder misverstand 2).

ad c. Over de werkgelegenheidseffecten van het WRR-voorstel constateerde het kabinet reeds in de voorlopige reactie dat onderzoeken van Van Soest en Kapteyn<sup>6</sup>, het CPB<sup>7</sup> en (wederom) Van Soest<sup>8</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 hiervoor misverstanden 1, 4 en 5).

---

<sup>6</sup> A. van Soest, A. Kapteyn, Minimumlonen, loonkosten en werkgelegenheid; 's-Gravenhage 1990

<sup>7</sup> CPB, Individualisering minimumloon (21 mei 1991); in: Kamerstukken II, 1990/91, 21 477, nr. 13, bijlage 5

<sup>8</sup> A. van Soest, Arbeidsparticipatie en minimumlonen; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage 1991

De discussie bleek met het kabinetsstandpunt niet gesloten. Dit is een reden te meer om de verschillende misverstanden te bespreken.

#### Misverstand 1

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 WML. 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. Nu vallen circa 75 - 80% van de werknemers in de marktsector onder een CAO. Van hen valt in 1988 slechts 17% onder een CAO waarvan het laagste loon op of onder het WML begint; in 1983 gold dat nog voor 56%.<sup>9</sup> De afstand tussen het WML en de laagste CAO-lonen is in de jaren 1983-1990 toegenomen van gemiddeld 2% tot 10%.<sup>10</sup> Veel CAO's verhinderen dus groei van 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.

---

<sup>9</sup> Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, De ontwikkeling van de laagste CAO-lonen in de periode 1983-1988; 's-Gravenhage 1990

<sup>10</sup> Inkomensnota 1992; Tweede Kamer 1991/1992, 22305, nrs 1-2, blz. 91.

Ten tweede stelt het rapport dat een verlaging van het minimumloon gevolgen heeft voor de verhouding van het sociaal minimum tot het minimumloon. De minimumuitkeringen fungeren in de praktijk immers veelal als ondergrens voor het reserveringsloon. Naar schatting ligt dit hier circa f 250,- per maand boven. Het individualiseren van het minimumloon heeft dus alleen zin indien het wordt gecombineerd 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>11</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 teneinde 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 is dus geen tovermiddel, maar werkt pas echt als het gepaard gaat met:

- een activerend arbeidsmarktbeleid dat werkzoekenden mogelijkheden biedt tot een (re)entree in het arbeidsproces (niet alleen jongeren, maar ook 27+-ers);
- beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden (via scholing kan men werk vinden dat boven het minimumloon wordt beloond);

---

<sup>11</sup> V.I. Simmelink (1991), op. cit., blz. 37

- bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen;
- bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen, met name 55-65 jarigen
- preventie en reïntegratie van langdurige ziek(t)e(n) en arbeidsongeschikt(heid)(en)

Als conclusie mag gelden dat het minimumloonvoorstel geen voldoende, maar een noodzakelijke voorwaarde is voor een grotere arbeidsdeelname van laaggeschoolden. Het moet dus ook als een noodzakelijke voorwaarde worden beoordeeld. De regeringsreactie schiet daarin tekort.

#### Misverstand 2

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. Zoals gesteld valt 75-80% van de werknemers in de marktsector onder een CAO. Uiteraard zal de vakbeweging 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 eenderde van de werkgelegenheidsmutaties is toe te schrijven aan het beëindigen, respectievelijk starten van bedrijven.<sup>12</sup> De beoogde nieuwe functies voor laaggeschoolden kunnen zowel in de marktsector, als ook in de quataire sector tot stand komen. Functiesplitsing en het instellen

---

<sup>12</sup> D.S. Hamermesh, Labor demand: What do we know? What don't we know?; National Bureau of Economic Research, Inc., Working Paper No. 3890, Cambridge (Massachusetts) 1991

van werkervaringsplaatsen kunnen bestaande bedrijven hierbij een handje helpen. Een bijkomend voordeel van een lager minimumloon is dat voor de nieuwe functies ook ruimte bestaat 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.

Het belangrijkste voordeel van het minimumloonvoorstel van de WRR ten opzichte van de WLOM is in het voorgaande niet genoemd. Dit is dat het WRR-voorstel het tot stand komen van nieuwe banen (voor laaggeschoolden) beoogt, terwijl de WLOM via de subsidie alleen bestaande banen binnen het bereik van langdurig werklozen probeert te brengen. De WLOM levert alleen indirect een bijdrage aan de groei van de werkgelegenheid, vanwege de besparing op uitkeringen en de resulterende vermindering van sociale premies. Het werkgelegenheidseffect van het WRR-voorstel is direct.

### Misverstand 3

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 (welvaartsvast) 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 zo'n afwijkingbepaling van toepassing.

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>13</sup>.

---

<sup>13</sup> SER, Bijzondere verhoging minimumloon; 's-Gravenhage, 1990/25, blz. 18. Zie ook CPB, Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning; werkdocument no. 25, 's-Gravenhage 1988

misverstand 4

Gaat door het WRR-voorstel de incentive tot werken verloren? Uit verschillende onderzoeken zijn problemen met de bezetting van vacatures op laaggeschoold niveau gebleken. Dezelfde problemen zijn er met de bezetting van werkervaringsplaatsen en plaatsen in banenpools. Een van de oorzaken is dat uitkeringsgerechtigden hun inkomen niet (voldoende) zien stijgen en daarom het werk niet accepteren. Hier ligt een belangrijk probleem in de vaderlandse verzorgingsstaat. Klaarblijkelijk zijn de in internationaal opzicht hoge sociale zekerheidsuitkeringen voor veel burgers als een basisinkomen gaan functioneren. Economen hebben het in dit verband over het 'reserveringsloon' (het totale netto inkomen waartegen een werknemer nog juist bereid is te werken.) Uit onderzoek blijkt dat het reserveringsloon circa f 250,- per maand boven de uitkering ligt. Alleen al om economische redenen is een en ander niet houdbaar:

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

Het is dus van tweeën één. Of het sociaal minimum zal (steeds verder) achterblijven bij de welvaartsontwikkeling (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 burgers', en voorts uitsluitend voor zover hen passende arbeid, passende scholing en passende werkervaring aangeboden wordt.

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  $2 \times 70\%$  (of meer) van het huidige minimumloon (minimaal) 40% meer oplevert dan het huidige sociaal minimum.

#### misverstand 5

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 bevinding<sup>14</sup>. 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>15</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>16</sup>. Tenslotte schat Van Soest de werkgelegenheidseffecten van het WRR-voor-

---

<sup>14</sup> Het onderzoek van Bosch en Van der Hoeven laten we buiten beschouwing. Zij suggereren alleen een verband tussen minimumloon en werkgelegenheid, zonder dit aan te tonen. Vgl. L.H.M. Bosch, W.H.M. van der Hoeven, "Minimumlonen en werkgelegenheidsgroei", ESB, 27-11-1991

<sup>15</sup> CPB, Individualisering minimumloon; notitie 21 mei 1991

<sup>16</sup> A. van Soest, A. Kapteyn (1990), op. cit.



stel op 237.000 tot 320.000 personen<sup>17</sup>. Nogmaals: deze bevindingen hangen nauw samen met de gemaakte - gedeeltelijk onjuiste - 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.

#### misverstand 6

Enigszins haaks op het vorige misverstand staat de gedachte dat het WRR-voorstel zal leiden tot een toename van laaggekwalificeerd werk ten koste van hoger gekwalificeerd werk. Zo stelde Leynse, vice-fractievoorzitter van de PvdA, dat Nederland geen lage-lonenland moet willen zijn, maar moet kiezen voor hoogwaardige produktie. "Een van onze sterke punten ten opzichte van het buitenland is de hooggeschoolde beroepsbevolking. Dáár moeten we in investeren"<sup>18</sup>. Is dit nu zo? Het is toch niet óf hoogwaardige produktie, 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 meer plaats aan niet-werkenden!

#### misverstand 7

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

---

<sup>17</sup> A. van Soest (1991), op. cit.

<sup>18</sup> "Nederland moet geen lage-lonenland worden", Het Financieele Dagblad 17 juni 1991. Zie ook: J. van Hoof, "Arbeidsparticipatie en verder?", Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 1991/1; M. Bruyn-Hundt, "Lage arbeidsparticipatie: achilleshiel van Nederland", Sociaal Maandblad Arbeid, 1991/2; L. Andringa, "Een wurgend perspectief", Nemesis, 1991/4; G. Lubbi, "WRR-perspectief zal werken als een keurslijf", Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn, 1991/1; het binnenkort te verschijnen nummer van het Tijdschrift voor Politieke Economie.

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 toevallen. 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 aanvullende partneruitkering. De armoedeval, tenslotte, 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.

#### misverstand 8

Dat de partneruitkering een toeslag op het loon zou 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 sanctiebeleid, 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 uitgehold. Bovendien zou het draagvlak hiervoor bij sociale diensten en bedrijfsverenigingen

inmiddels wel eens groter kunnen zijn dan in het Haagse wordt aangenomen.<sup>19</sup> De Haagse GSD gaat zelfs al uitkeringsovereenkomsten aan met zijn cliënten. Om te zorgen dat de verzorgingsstaat niet van buitenaf wordt uitgehold 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 rapport. Het individualiseren van het minimumloon is nog steeds een goede kandidaat voor zo'n beleid.

---

<sup>19</sup>

Zo meldt de Werklozenkrant van december 1991 dat de controle van de sollicitatieplicht door de sociale dienst flink is aangescherpt. "Was het eerst voldoende om te zeggen dat je naar betaald werk hebt gezocht, nu moet je het ook bewijzen. Kun je dat niet, dan volgt al vrij snel een waarschuwing en daarna strafkorting. En passende arbeid moet je aanvaarden." Deze krant kwalificeert dit als "de zoveelste maatregel vanuit 'Den Haag' om het beleid a-socialer te maken".