



## Arbeidssubsidie en de schatkist

**Auteur(s):**

Goederen, A.C. de

*De auteur is publicist te Boskoop.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4074, pagina 795, 25 september 1996

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt, belastingen

*Onderin de arbeidsmarkt is er een tekort aan banen. Dat heeft veel te maken met de hoge loonkosten rond het minimumloon. In dit artikel wordt een voorstel gedaan voor een structurele oplossing.*

**De hoge loonkosten bij het wettelijk minimumloon (WML) vormen een barrière voor het ontstaan van relatief eenvoudig werk <sup>1</sup>. Bijna 40 procent van deze loonkosten bestaat uit de wig van belasting en premies voor sociale verzekeringen. Een wig bij een loonpeil dat slechts een uit de wet voortvloeiend netto minimuminkomen verschaft, is irrationeel. Zo'n wig verhindert het ontstaan van de banen waarin dit inkomen kan worden verdiend. Niet alleen is de opbrengst aan belasting en premies bij de aldus tot werkloosheid gedoemden nihil, er moeten bovendien passende uitkeringen worden verstrekt.**

In 1996 is deze wig wat verlaagd: bij voltijdwerknemers die ten hoogste 115 procent van het WML verdienen zijn de loonkosten f. 1500 lager geworden. Het grootste deel van dit bedrag, f. 1185, berust op een nieuw instrument, de speciale afdrachtskorting (SPAK). Hierdoor derft de schatkist primair (dat wil zeggen zonder rekening te houden met inverdieneffecten) f. 500 mln <sup>2</sup>. Minister Melkert wil deze afdrachtskorting opvoeren tot f. 6000 per jaar, de volle werkgeverswig <sup>3</sup>. Deze loonkostenverlaging van 17 procent zou de schatkist primair twee miljard gulden kosten. Dit bedrag is beperkt doordat, evenals bij de huidige f. 1185, een vloeiende overgang voor bovenminimale lonen zal ontbreken. Wie iets meer dan 115 procent van het WML verdient is voor de werkgever ineens bijna f. 6000 duurder <sup>4</sup>.

### Verenigde Staten

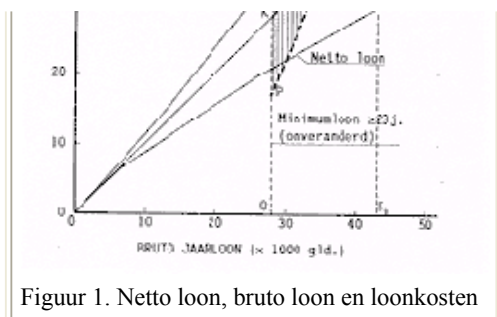
Daarbij rijst de vraag of 17% kostenverlaging niet veel te weinig is. Vergelijken met de Verenigde Staten is wat dit betreft leerzaam <sup>5</sup>. Hier heeft het minimumloon de banengroei niet belemmerd. Het Amerikaanse minimum uurloon is tussen 1968 en 1994 echter 35% gedaald ten opzichte van het gemiddelde uurloon. De minimum uurloonkosten bedroegen in 1994 25% van de gemiddelde uurloonkosten en het bruto minimum uurloon was 35% van het gemiddelde bruto uurloon. In Nederland zijn beide percentages voor 'volwassenen' circa 55. In de VS werkt 16 à 20% van de beroepsbevolking voor een uurloon dat 55% van het gemiddelde uurloon of minder bedraagt, in Nederland slechts 4%. Voor Nederlandse verhoudingen komt het verschil overeen met 0,8 à 1,0 miljoen banen.

### Naar een kleinere wig

Het verlagen van onze WML-kosten tot 25% van de gemiddelde loonkosten, naar Amerikaans voorbeeld, lijkt sterk aan te bevelen. Dit moet echter niet gepaard gaan met verlaging van netto minimuminkomens; dit zou, mede door de koppeling met de uitkeringen, leiden tot toename van armoede. Specifiek op (langdurig) werklozen gerichte maatregelen, zoals tijdelijke kortingen voor werkgevers, kunnen geen oplossing brengen. Ze tenderen tot verdringing van reeds werkenden en gaan voorbij aan de structurele oorzaak van de te hoge loonkosten voor 'laaglonend' werk. Eens komt het moment dat tijdelijk gesubsidieerden de hoge (WML)-kosten moeten gaan opbrengen die de markt niet toelaat. Bovendien discrimineren zulke maatregelen nieuwkomers en kortwerklozen en vergroten de kans dat deze op hun beurt (langdurig) werkloos worden.

Daarom is een structurele regeling nodig die voor iedereen geldt, ongeacht werkloosheidsverleden of persoonlijke omstandigheden, en die de oorzaken wegneemt. Bekende suggesties zijn een sterke verhoging van het arbeidskostenforfait en/of de basisaftrek, soms in combinatie met varianten van het 'basisinkomen', bij gelijktijdige verlaging van bruto lonen; of het uitbouwen van de 'paarse' aanpak (maar zonder armoedeval): een 'lineair degressieve subsidie voor werkgevers' (LDSW) die bij het onveranderde WML ook de werknemerswig neutraliseert (zie kader onderaan behorend bij [figuur 1](#)).





Figuur 1. Netto loon, bruto loon en loonkosten

### Goedkope oplossing

Deze recepten impliceren subsidiëring van reeds bestaande, dus marktconforme banen. Dat is ondoelmatig en kost de schatkist onnodig veel opbrengst. Cool heeft een aanpak aangegeven die deze bezwaren mist <sup>6</sup>. Volgens de grondgedachte vervallen eerst alle heffingen op lonen beneden het huidige WML, waarna het bruto WML wordt verlaagd tot het huidige netto WML. Bestaande bruto lonen blijven echter gelijk, ook bij huidige minimumloners. Zo'n aanpak hoeft de schatkist in principe niets te kosten; er zijn nu immers geen legale banen met een lager loon dan het WML. Dit leidt tot een Pareto-verbetering: bij lagere minimumloonkosten zullen er immers extra banen ontstaan en uitkeringen vervallen terwijl er geen lasten worden verhoogd of verschoven.

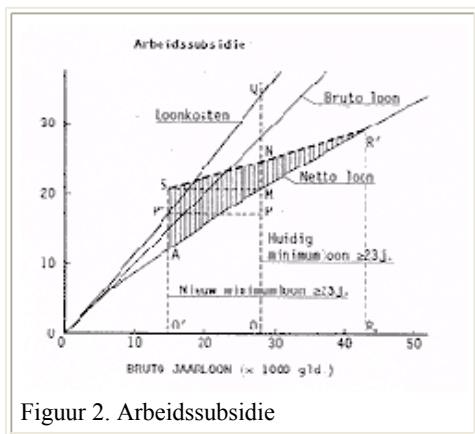
Dit inzicht heeft niet de aandacht gekregen die het verdient. Het verschaft evenwel ook niet zonder meer een praktisch bruikbare oplossing, al wijst het in de goede richting. Zo is heffingvrij laten van lonen beneden het huidige WML onwerkbaar. Er zou bij het oude WML een grove discontinuïteit ontstaan: abrupte daling van het netto loon en stijging van de loonkosten bij overschrijding van het oude WML. Naadloze aansluiting op het traject boven het oude WML is echter te verzekeren door wegbelasten van meerinkomsten boven het nieuwe, maar beneden het oude WML (de marginale wig over dit traject wordt 100%). Hierdoor zal dit traject echter onbenut blijven en ontstaat een armoedeval. Maar volgens Cool kan de heffing op meerinkomsten, onder behoud van de beoogde kostenneutraliteit voor de schatkist, worden verlaagd naarmate de schatkist profiteert van werkgelegenheidsgroei. Toename van het aantal banen mag vrij snel worden verwacht waardoor de marginale wig tussen nieuw- en oud WML weldra voldoende beneden honderd procent kan komen. De markt zou hierop anticiperen waardoor binnen dit traject toch reeds direct banen ontstaan. Goede werking van de arbeidsmarkt zou door de heffing van 100% dus niet wezenlijk worden belemmerd.

Dit scenario is speculatief en het is twijfelachtig of het probleemloos zal werken. Strikt vasthouden aan het - in beginsel juiste - uitgangspunt dat het 'niets hoeft te kosten' lijkt dan ook niet praktisch. Een ander probleem is de uitvoering. Cool heeft drastische verhoging tot f. 20.000 van de basisaftrek voor belasting- en premieheffing voorgesteld plus een extra 'bodemschijf' tussen nieuw- en oud WML met, om te beginnen, een tarief van 100%. Desondanks ontstaat er fors opbrengstverlies voor de schatkist bij niet-werknemers, voltijdwerknemers jonger dan 23 jaar en deeltijdwerkers, waar geen loonkostenverlaging tegenover staat <sup>7</sup>. Door de sterk verhoogde basisaftrek gaat iedereen met een belastbaar jaarinkomen lager dan het huidige WML er netto tot ruimf. 5000 per jaar op vooruit, ten laste van de schatkist. Alleen al bij werknemers derft de schatkist in dit geval bijna drie miljard gulden.

Kortom, veranderen van de tariefopbouw van de gecombineerde inkomstenbelasting- en premieheffing blijkt onoverkomelijke bezwaren te hebben. Bovendien valt de beoogde halvering van de minimumloonkosten zonder netto verlaging buiten het bereik van deze uitwerking.

### Arbeidssubsidie

Deze problemen kunnen worden vermeden met arbeidssubsidie (AS, zie [figuur 2](#)) voor alle in loondienst werkzame personen met een laag uurloon. Het WML (O) wordt verlaagd (O') zonder de belasting- en premieheffing te veranderen; ook het netto WML (M) daalt dus (A). Bestaande bruto lonen en loonkosten veranderen niet. De arbeidssubsidie wordt per gewerkt uur berekend, tot het voor voltijd normale aantal uren per jaar. Dit verzekert billijke behandeling van deeltijdwerkers en 'flexibelen'. Voor jongeren gelden per leeftijdsgroep aangepaste subsidieformules.



Figuur 2. Arbeidssubsidie

Wie voltijd werkt voor het nieuwe, bijvoorbeeld tot f. 15.000 verlaagde minimumloon ontvangt zoveel arbeidssubsidie (hier ruimf. 8500) dat zijn netto inkomen (S) gelijk wordt aan het huidige netto WML van f. 20.700. De maximum arbeidssubsidie is dus gelijk aan het verschil tussen huidig (M) en nieuw (A) netto WML voor de betreffende leeftijdscategorie. Met toenemend loon neemt de arbeidssubsidie af, bijvoorbeeld zo dat een gulden extra bruto loon 25 cent netto oplevert. De marginale werknemerswig wordt bij dit voorbeeld dus 75 %. Het bruto loon waarbij de arbeidssubsidie nul wordt (R0) hangt af van de hoogte van het nieuwe WML (O') en de

marginale werknemerswig (1-MN/SM).

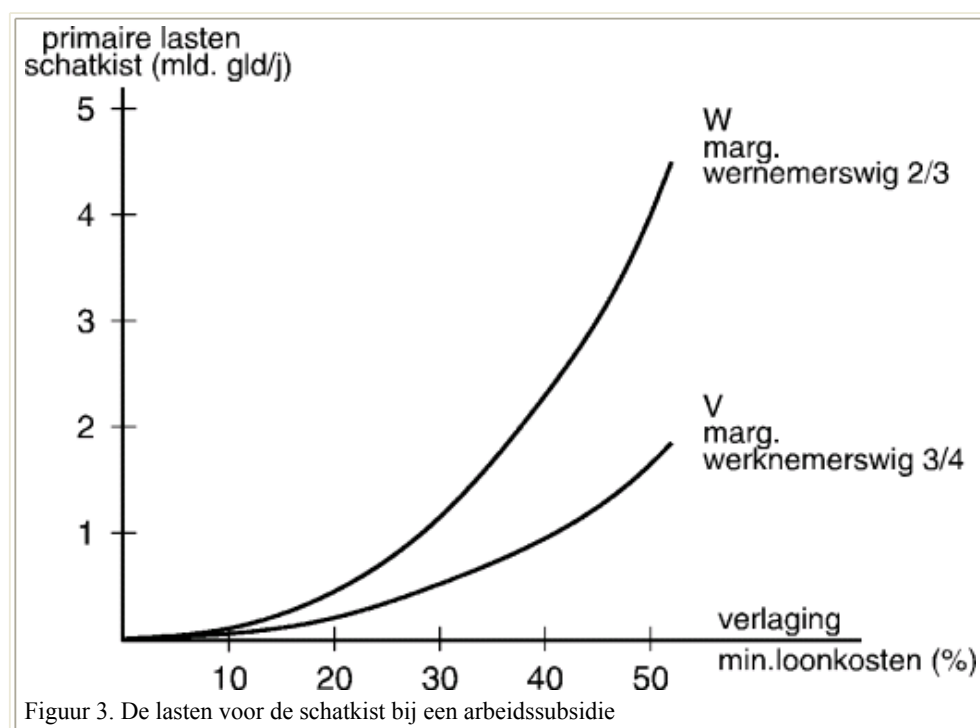
Bij de meeste 'gesubsidieerde' personen is overigens niet echt sprake van subsidie: de arbeidssubsidie is meestal lager dan de wig. Alleen als de nieuwe WML-kosten lager zijn dan het huidige netto WML bestaat er over een kort traject vanaf het nieuwe WML reële subsidie (ten hoogste P'S, hier f. 3700). Dit zal ruimschoots worden gecompenseerd door uitgespaarde uitkeringen.

Beneden het huidige WML is er op het moment van invoeren geen netto opbrengstderiving voor de schatkist te verwachten, bij bestaande lonen vanaf het huidige WML tot het punt waar de arbeidssubsidie nul wordt echter wel: binnen dit traject wordt subsidie aan bestaande netto lonen toegevoegd (figuur 2, driehoek MNR'), geheel ten laste van de schatkist.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat arbeidssubsidie (voor werknemers) kan worden gecombineerd met afdrachtskorting (voor werkgevers). Dit is gecompliceerder maar voor de schatkist voordeliger.

## De schatkist

Van de schatkist wordt bij deze aanpak, door de onvermijdelijke verhoging van bestaande netto inkomens, een zekere investering gevraagd. Deze blijkt sterk afhankelijk van de mate van WML-kostenverlaging en de gekozen waarde van de marginale werknemerswig vanaf het nieuwe WML. figuur 3 geeft hiervan een beeld. De tabel 1 verschaft nog verdere gegevens <sup>8</sup>.



Tabel 1. De kosten van verschillende varianten van de arbeidssubsidie

Marginale werknemerswig	3/4	3/4	2/3	2/3
Variant	A	B	A	B
1. Nieuw bruto WML (f.)	17.970	14.960	17.970	14.960
2. Afname WML-kosten (% van f. 34.000)	39	50	39	50
3. Maximum arbeidssubsidie (AS)	6.500	8.530	6.500	8.530
4. AS (=netto toename) bij huidig WML	2.520	3.370	3.360	4.360
5. Bruto loon bij AS = 0 (boven 22-jarigen)	35.820	38.140	42.010	46.180
6. Reeds werkenden die AS zullen krijgen (%)	20	27	36	49
7. Primaire opbrengstderiving, bij AS (f. 10 <sup>6</sup> per jaar)	930	1.610	2.230	3.990
8. Idem, bij LDSW, volgens vuistregel (f. 10 <sup>6</sup> p.j)	3.700	6.400	6.700	12.000

Variant A: loonkosten zijn gelijk aan de huidige WML-kosten.

Variant B: loonkosten zijn gelijk aan de helft van de huidige WML-kosten

Interessant is de vraag hoe de belasting van de schatkist bij toepassing van arbeidssubsidie zich verhoudt tot die bij toepassing van werkgeverssubsidies, zoals de specifieke afdrachtskorting (SPAK) en de lineair degressieve subsidie voor werkgevers (LDSW), besproken bij figuur 1. Voor een goede vergelijking is vereist dat de regelingen gelijke aantallen personen betreffen (subsidie = nul bij hetzelfde bruto loon) en tot gelijke WML-kostenverlaging leiden. De figuren 1 en 2 zijn zo opgezet dat bij de arbeidssubsidie en de LDSW aan deze voorwaarden is voldaan. In beide gevallen zijn de WML-kosten verlaagd van OQ tot OP. Alleen de veranderingen rechts van het punt O (huidig WML) zijn voor de kostenvergelijking van belang.

Uit de figuren valt af te leiden dat de primaire kosten voor de schatkist van LDSW en AS zich verhouden als PQ:MN. Hierop is echter een correctie nodig. Een subsidie voor werkgevers kost de schatkist bij werknemers in de collectieve sector immers niets. Met inachtneming van onder meer dit gegeven blijkt als vuistregel te kunnen gelden dat de kosten bij LDSW en arbeidssubsidie zich verhouden als 1: (1 - marginale werknemerswig). Bij een marginale wig van 3/4 is LDSW dus 4 keer zo duur voor de schatkist dan arbeidssubsidie.

Het betreft hier de kosten voor het eerste jaar zonder rekening te houden met besparing op uitkeringen. Van jaar op jaar zullen de kosten hierdoor telkens een voor beide gevallen gelijk bedrag lager zijn. Hierdoor zal bij de arbeidssubsidie het kosten-nulpunt veel eerder worden bereikt dan bij LDSW.

Ook in vergelijking met de door minister Melkert beoogde uitgebreide SPAK ([figuur 1](#), loonkostenlijn KL), die slechts 17 procent WML-kostenverlaging biedt, is het arbeidssubsidiestelsel, zelfs bij halvering van de WML-kosten, voordeliger voor de schatkist. Het 'plan Melkert' vergt voor het eerste jaar *f.* 2 miljard, arbeidssubsidie in dit geval slechts *f.* 1,6 miljard (bij een marginale werknemerswig van 75 procent).

## Mogelijke bezwaren

De beoogde WML-kostenverlaging ontsluit een omvangrijk reservoir aan goedkope krachten. Zullen werkgevers hun laagbetaalden ontslaan en vervangen door goedkoper nieuw personeel? Dit is onwaarschijnlijk. Arbeidssubsidie verschaft, in tegenstelling tot de bestaande regelingen ten gunste van langdurig werklozen, geen prikkel tot dit type 'verdringing'. Want vrijwel alle bruto lonen liggen vast door overeengekomen functieomschrijvingen en bijpassende loonschalen, bijvoorbeeld volgens cao's. Dan belooft substitutie geen enkel voordeel.

Buiten het bereik van cao's en soortgelijke regelingen is substitutie wel denkbaar, afhankelijk van de geschiktheid van werklozen of nieuwkomers. Veelal is die geschiktheid zoveel minder dan van mensen met ervaring in hun baan dat zittende werknemers nauwelijks worden bedreigd. De ervaring met 'Melkertbanen' toont dit aan. Is het verschil echter toch gering dan kan zo'n werknemer nog altijd een zekere bruto loonsverlaging accepteren (en er in vergelijking met thans netto toch nog op vooruit gaan). Ook dan dus geen verdringing, mits men zich redelijk gedraagt. In feite brengt het AS-stelsel per saldo geen prikkel tot verdringing met zich mee, alleen maar een sterke prikkel voor het creëren van nieuwe banen. Evenmin discrimineert het tussen werkzoekenden.

Het is niet ondenkbaar dat werkgevers zullen aandringen op verlaging van lage loonschalen. Dit kan toch nog gepaard gaan met verhoging van de netto inkomens van betrokkenen, dus lijkt het verlangen redelijk. In het uiterste geval worden de bruto lonen zoveel verlaagd dat de netto inkomens inclusief arbeidssubsidie gelijk blijven. Het extra subsidievoordeel valt aan de werkgevers toe. Voor de schatkist zou dit een flinke strop betekenen. De opbrengstderiving zou dan gelijk worden aan die bij gelijkwaardige LDSW, dus een verdrie- of -viervoudiging op jaarbasis.

Dit scenario lijkt echter weinig realistisch. Verlaging van loonschalen vereist bijna altijd de instemming van vakbonden. Hun laagbetaalde leden zullen zich het lonkende douceurtje -maximaal bijvoorbeeld *f.* 3400 netto (zie tabel, regel 4) - niet graag zien ontgaan. De werkgevers zullen niet in staat zijn als tegenprestatie te garanderen dat ze forse aantallen extra mensen in die lage schalen aanstellen. Verlaging van loonschalen zal dus niet of zeer traag tot stand komen en weinig om het lijf hebben. De eventuele extra opbrengstderiving hierdoor zal dan ook ruimschoots kunnen worden gecompenseerd door gelijktijdige toename van de werkgelegenheid, voornamelijk in nieuwe ondernemingen en buiten bestaande cao's. Het bedrijfsleven heeft thans nog maar weinig emplooi voor laaggeschoolden. Het grote verlies aan banen voor deze groep in het verleden ging veelal gepaard met opheffing of verplaatsing van activiteiten. Arbeidssubsidie is een middel om deze tendens te keren.

Mogelijk wordt als bezwaar gezien dat de marginale werknemerswig relatief hoog wordt. Een hoge marginale wig zou de inzet voor het werk en eventuele positieverbetering ontmoedigen. Hier lijken deze bezwaren van weinig belang of zelfs afwezig. De marginale wig is slechts over een beperkt traject van lage lonen relatief hoog en voor wie een laag inkomen geniet is ook een geringe toename van het netto inkomen al belangrijk. Het verschil tussen uitkeringsniveau en netto werkgerelateerd inkomen neemt gemiddeld zelfs toe.

Een hoge marginale werkgevers- en/of werknemerswig is overigens eigen aan elke denkbare oplossing, die de WML-kosten verlaagt zonder aantasting van netto minimuminkomens. Als de wig bij lage lonen afneemt, of zelfs negatief wordt, maar rond modaal gelijk blijft, impliceert de overbrugging verhoging van de marginale wig. Verwerping van zo'n hogere marginale wig staat dus gelijk aan verwerping van het behouden van een fatsoenlijk netto minimuminkomen, dan wel blokkade van de noodzakelijke WML-kostenverlaging.

Overigens is een relatief hoge marginale wig alleen bij incidentele loonstijgingen (promoties, periodieken) merkbaar. Bij trendmatige loonstijging (loonronde) zullen de procentuele stijgingen van de loonkosten, de netto inkomens en de loonindex gelijk zijn, mits de overheid subsidies en heffingen aan dezelfde index koppelt. Onvolledige koppeling kan leiden tot extreme loonkostenstijging (bij werkgeverssubsidies, zoals SPAK en LDWS), of achterblijven van netto inkomens (bij de arbeidssubsidie). Dit zijn helaas onvermijdelijke, politiek bepaalde risico's.

## Slotopmerking

Het minimumloon is een goede zaak, mits het geen belemmering vormt voor het ontstaan van werkgelegenheid. Aan deze voorwaarde kan helaas niet (meer) worden voldaan zonder uit te komen op een maatschappelijk onaanvaardbaar laag netto loon. Dit probleem kan slechts worden opgelost door het netto loon dan aan te vullen met 'subsidie' die overigens voor het grootste deel of zelfs geheel door de betrokkenen zelf wordt opgebracht aan op dat inkomensniveau misplaatste heffingen.

---

## Netto loon, bruto loon en loonkosten

[figuur 1](#) toont de huidige situatie, en twee verschillende loonsubsidiesystemen voor werkgevers. Horizontaal staat het bruto

jaarloon, verticaal het netto loon voor de werknemer, en de loonkosten voor de werkgever. De doorgetrokken lijnen geven de huidige relaties aan: een bruto jaarloon van f. 30.000 kost de werkgever méér dan f. 30.000, maar levert de werknemer minder op. De dikke onderbroken lijnen tonen het verloop van de loonkosten bij twee loonkostensubsidiesystemen voor werkgevers. Ten eerste de lijn KL, deze toont de speciale afdrachtskorting zoals die uiteindelijk door minister Melkert wordt beoogd. Tussen 100% (O) en 115% (L) van het WML ontvangt de werkgever een vast bedrag van ongeveer f. 6000 subsidie. Dit bedrag is ongeveer gelijk aan de werkgeverswig KQ in het WML. De subsidie wordt verleend in de vorm van korting op de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen. Ten tweede toont de lijn PR de loonkosten bij een lineair degressieve subsidie voor werkgevers (LDSW). Weergegeven is de variant met een halvering van de loonkosten bij het WML.

---

## Arbeidssubsidie

In [figuur 2](#) is, in plaats van de subsidieregelingen voor werkgevers, de arbeidssubsidie weergegeven. In dit systeem wordt het WML verlaagd van 0 tot 0'. Inaanvulling hierop wordt arbeidssubsidie verstrekt tot het niveau 0'S (gelijk aan het huidige WML OM). Ook bij lonen boven het WML wordt arbeidssubsidie verstrekt. De subsidie wordt lager naarmate het bruto loon toeneemt, maar zodanig dat een stijging van het bruto inkomen altijd ook leidt tot een stijging van het netto inkomen. Hierdoor nemen de netto inkomens van mensen met een bruto inkomen ter hoogte van het WML of iets meer (tussen 0 en Ro) toe, maximaal met MN. Het gearceerde vlak geeft de totale arbeidssubsidie weer.

---

1 In 1995 bedroeg het bruto WML voor personen vanaf 23 jaar ca. f. 28.000 per jaar; de WML-kosten waren ca. f. 34.000 per jaar. Deze bedragen en het bijbehorende netto loon voor alleenstaanden en tweeverdieners, f. 20.700 per jaar, fungeren als referentie.

2 Persoonlijke mededeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3 Bij vóór indiensttreding langdurig werklozen, die niet meer verdienen dan 130 procent van het WML, geldt reeds een aanvullende afdrachtskorting van f. 4500 (voor maximaal 4 jaar).

4 In figuur 1 weergegeven door de nieuwe loonkostenlijn KL. Zo'n abrupte wigsprong is een klassieke 'armoedeval', die echter erger lijkt dan zij is, gezien de van nature reeds beperkt voorkomende 'doorgroei' over de grens van 115 procent voor werknemers die onder deze grens beginnen (*Sociale Nota 1996*, blz. 40).

5 Gegevens ontleend aan *Statistical Abstract of the United States*, 1993 en 1995.

6 Thomas Cool, bijvoorbeeld in *Trias Politica en Centraal Planbureau*, 1994.

7 Om ongewenst meeprofitieren van bijvoorbeeld deeltijdwerkers te vermijden zou deze regeling volgens Cool tot voltijd-werkenden moeten worden beperkt; dit is echter in strijd met het systeem van de inkomstenbelasting en zou onbillijke gevolgen hebben voor deeltijdwerkers. Aan deze beperking wordt dan ook voorbijgegaan.

8 De gegevens volgens de regels 6 en 7 van de tabel en figuur 3 zijn geraamd op basis van de heffingsregels 1995 voor alleenstaanden en CBS, *Jaarlijks onderzoek naar werkgelegenheid en lonen*: a) Banen van werknemers: Loonverdelingen, 1994; b) Verdeling van werknemers van 16-64 jaar met een bruto loon t/m 40 gulden per week boven het minimumloon, oktober 1994.