

## De A van de WKA

*De regering wil in 1992 afzien van de koppeling. Volgens de zojuist aangenomen Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid kan dit slechts onder bepaalde voorwaarden. Over de vraag of daaraan in 1992 voldaan is kunnen de meningen gemakkelijk uiteenlopen.*

Op 12 november jl. heeft de Eerste Kamer de Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheid (WKA) aangenomen. De koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de gemiddelde contractloonstijging – de K van de WKA – wordt daarmee de wettelijke hoofdregel, waarvan slechts in bepaalde situaties kan worden afgeweken. Aan deze afwijkingmogelijkheid – de A van de WKA – is dit artikel gewijd. Gesignaleerd wordt dat nogal wat interpretatieverschillen mogelijk zijn ten aanzien van de vraag wanneer nu precies kan worden ontkoppeld. Ook voor 1992 zijn meerdere visies mogelijk.

### De afwijkingmogelijkheid

De WKA kent twee afwijkingsoorten:

- een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht; en
- een zodanige volume-ontwikkeling in de sociale-zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende belasting- of premiedrukstijging noodzakelijk is.

In de Memorie van Toelichting (MvT) heeft de regering deze twee afwijkingsoorten samengebracht in één concrete maatstaf: de verhouding inactieven/actieven<sup>1</sup>. Voor de huidige regeerperiode wordt daarbij de norm van 86% gehanteerd. Indien het verhoudingsgetal hierboven ligt, of indien dat op termijn dreigt te gaan gebeuren, kan in de visie van de regering worden ontkoppeld<sup>2</sup>. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre de MvT-maatstaf aansluit bij de afwijkingsoorten volgens de wettekst.

### Inactieven en actieven

Daarbij kan er om te beginnen op worden gewezen dat om ten minste

drie redenen sprake kan zijn van een 'rekenkundige' vertekening van het verhoudingsgetal.

Ten eerste worden wachtgelders en zieken bij de overheid buiten beschouwing gelaten bij de bepaling van de 'inactieven'. Aangezien een toename hiervan kan leiden tot een belastingdrukverhoging, is de ontwikkeling ervan echter wel degelijk relevant in het kader van de tweede afwijkingsoort in de WKA.

Een tweede vertekening treedt op doordat deeltijd-arbeiders die werkloos of arbeidsongeschikt worden, als 'voltijd-inactieven' worden getoet. Dit geeft een opwaartse vertekening van de verhouding inactieven/actieven.

Een derde vertekening komt voort uit de individualisering van de AOW. Hierdoor krijgt de partner van een alleenverdiener op 65-jarige leeftijd een individuele (dat wil zeggen een halve) AOW-uitkering, waarmee zij/hij plotseling gaat behoren tot de inactieven. Ook hierdoor wordt de verhouding inactieven/actieven opwaarts vertekend.

### De actuele getalsverhouding

Een kwestie die vervolgens de aandacht verdient, betreft de relatie tussen de wettelijke afwijkingsoorten enerzijds en de actuele en toekomstige verhouding tussen inactieven en actieven anderzijds. Gesteld kan worden dat een actuele toename van de bedoelde getalsverhouding in veel gevallen gekwalificeerd kan worden als een ongunstige volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid waardoor een betekende belasting- of premiedrukstijging noodzakelijk is – de tweede afwijkingsoort in de wet. Ter verduidelijking is het zinvol de aandacht eerst te richten op een situatie waarin een dergelijke toename van de verhouding tussen inactieven en actieven achterwege blijft. In dat geval zou globaal gesproken de

gemiddelde uitkering namelijk toenemen met de gemiddelde loonstijging zonder dat een belasting- of premiedrukstijging noodzakelijk zou zijn. De stijging van de gemiddelde loonvoet leidt dan namelijk tot een zodanige verhoging van de belasting- en premie-opbrengsten, dat de toename van de gemiddelde uitkeringshoogte hieruit precies gefinancierd zou kunnen worden. In het geval van een constant aandeel van het arbeidsinkomen in het nationale inkomen, blijft bovendien de uitkeringsom in termen van het nationale inkomen constant, hetgeen van belang is in verband met de financierbaarheid van de collectieve sector als geheel.

Indien een gelijke toename van het gemiddelde uitkeringsniveau en de gemiddelde loonvoet daarentegen gepaard gaat met een stijging van de verhouding tussen inactieven en actieven, kan een belasting- en/of premiedrukstijging niet worden vermeden<sup>3</sup>.

Zo gezien, is er een duidelijk verband tussen het tweede afwijkingsoort criterium in de wet en de actuele getalsverhouding. Hierbij passen evenwel drie opmerkingen. Ten eerste spreekt de tweede afwijkingsoort grond in de wet van een 'betekende' belasting- of premiedrukstijging. Deze kwalificatie gaat verloren bij de vertaling van het tweede wettelijke afwijkingsoort criterium naar het verhoudingsgetal.

In de tweede plaats kan – zelfs bij toepassing van de koppeling – sprake zijn van een verandering in de verhouding tussen het gemiddelde uitkeringsniveau en de gemiddelde loonvoet. Hierbij valt met name te denken aan incidentele loonstijgingen en verschuivingen in de samenstelling van het uitkeringsbestand, zoals een relatieve afname van het aantal bovenminimale uitkeringen. Zodoende is het mogelijk dat een enigszins toenemende verhouding tussen inactieven en actieven niet hoeft te leiden tot een belasting- en/of premiedrukstijging (en omgekeerd).

1. Gemeten in uitkeringsjaren respectievelijk arbeidsjaren, waarbij het Ziektewet-volume in mindering wordt gebracht op het aantal arbeidsjaren en meetelt bij de bepaling van het aantal uitkeringsjaren.

2. Dit betekent overigens niet dat ook moet worden ontkoppeld; dit vergt een nadere afweging.

3. Ervan uitgaande dat de extra uitkeringslasten niet (kunnen) worden opgevangen door vermindering van overige uitgaven dan wel door tekortfinanciering.

In de derde plaats zij herhaald dat bovenstaande verbanden globaal van aard zijn. Zo is bij voorbeeld aangenomen dat het arbeidsinkomen het relevante draagvlak is bij de financiering van de uitkeringen. In werkelijkheid blijven echter bij voorbeeld ouderen die een aanvullend pensioen genieten ook na hun actieve leven aan dit draagvlak bijdragen. Hierboven werd uitgegaan van een constant aandeel van het arbeidsinkomen in het nationale inkomen. De financierbaarheid van de collectieve sector als geheel komt echter, ook bij een constante verhouding tussen de uitkeringsom en het arbeidsinkomen, in gevaar als dit aandeel toeneemt. Het draagvlak van de collectieve uitgaven die (mede) gefinancierd worden uit belastingheffing op het overige inkomen, neemt hierdoor namelijk af<sup>4</sup>. Hiervan kan een opwaartse invloed uitgaan op de collectieve-lastendruk (cld), hetgeen aanleiding kan zijn om een stijging van het aandeel van het arbeidsinkomen in het nationale inkomen te hanteren als afwijkingsgrond bij de koppeling. In de WKA gebeurt dit niet. De eerste afwijkingsgrond in deze wet heeft hiermee overigens wel een zekere relatie, zoals hieronder zal blijken.

### Toekomstige getalsverhouding

Een bovenmatige loonontwikkeling waarvan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht – de eerste afwijkingsgrond in de wet – komt namelijk mede tot uitdrukking in de toekomstige verhouding tussen inactieven en actieven, gegeven het feit dat het negatieve werkgelegenheidseffect van een bovenmatige loonstijging pas na een aantal jaren zijn volle omvang bereikt. Of sprake is van een verantwoorde loonvorming moet gezien worden in het licht van de economische ontwikkeling, waaronder de situatie op de arbeidsmarkt (werkloosheid versus overspanning). Het gaat daarbij niet om de loonvorming op zich, maar om de gevolgen daarvan voor de reële arbeidskosten per eenheid produkt. Een maatstaf voor de bepaling van dat laatste is de arbeidsinkomensquote (aiq), waarmee tevens de relatie duidelijk wordt tussen het eerste afwijkingscriterium in de WKA en de ontwikkeling van het arbeidsinkomen als aandeel van het nationale inkomen. Wel zij daarbij opgemerkt dat bij de beoordeling van de loonvorming vooral de gecorrigeerde aiq van de bedrijven relevant is.

Tabel. Enkele relevante gegevens (in procenten)

	1990	1991	1992
Gecorrigeerde arbeidsinkomensquote bedrijven	79,3	80,3	80,0
Inactieven/actieven	85,5	85,5	86,7
Gemiddelde uitkering/gemiddeld arbeidsinkomen	38,0	37,7	37,1 <sup>a</sup>
Uitkeringsom/arbeidsinkomen	32,5	32,2	32,2 <sup>a</sup>
Uitkeringsom/netto nat. inkomen (marktprijzen)	18,3	18,2	18,4 <sup>a</sup>

a. Bij koppeling in 1992 (op basis van een partiële berekening); bij de voorgenomen ont koppeling komen deze drie verhoudingsgetallen uit op respectievelijk 36,9%, 32,0% en 18,3%

Bron: CPB.

Terugkomend op de relatie tussen de toekomstige getalsverhouding en de eerste afwijkingsgrond in de wet, kan worden geconstateerd dat sprake is van een belangrijk verband. Naast de loonvorming kunnen echter ook andere factoren, waaronder demografische veranderingen, invloed hebben op de toekomstige verhouding tussen inactieven en actieven, zodat de toekomstige getalsverhouding niet altijd een exacte afspiegeling hoeft te zijn van de eerste afwijkingsgrond in de wet. Een soortgelijke conclusie werd hierboven getrokken ten aanzien van het verband tussen de actuele getalsverhouding en de tweede afwijkingsgrond in de wet.

Dit alles is voldoende reden om, bij de beantwoording van de vraag of op grond van de WKA kan worden ont koppeld, eerst en vooral af te gaan op de afwijkingsgronden volgens de wettekst in plaats van op de MvT-maatstaf. De criteria volgens de wettekst kunnen echter eveneens tot de nodige meningsverschillen aanleiding geven. Dit blijkt hieronder voor 1992, het jaar waarvoor de regering voornemens is op basis van de WKA te ont koppelen.

### De situatie in 1992

De belangrijkste reden voor de voorgenomen ont koppeling in 1992 is dat de verhouding inactieven/actieven in 1992 naar verwachting op 86,7% zal uitkomen, waarmee de MvT-norm van 86% wordt overschreden. De regering wil daarom het minimumloon en de sociale uitkeringen in 1992 laten toenemen met 3%, hetgeen een ont koppeling met 0,6 procentpunt impliceert (uitgaande van de MEV-raming ten aanzien van de gemiddelde contractloonontwikkeling).

De vraag die hieronder aan de orde komt, is of de voorgenomen ont koppeling mogelijk is volgens de afwij-

kingsgronden die in de WKA worden genoemd.

Zal in 1992 sprake zijn van een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht? Daarover is verschil van mening mogelijk. De gecorrigeerde aiq van bedrijven daalt van 1991 op 1992 naar verwachting met een kwart procentpunt naar 80% van het nationale inkomen (zie de tabel). Eén interpretatie kan zijn dat deze afname van de aiq duidt op een alleszins verantwoorde loonontwikkeling in 1992. Een andere interpretatie is echter ook mogelijk. Deze luidt dat de verwachte afname van de aiq in 1992 onvoldoende is om de toename van deze quote in 1991 met circa 1 procentpunt ten opzichte van het begin van deze regeerperiode te corrigeren. Een dergelijke correctie is te meer nodig omdat, gezien de hoge werkloosheid, de aiq ook in 1989/1990 eigenlijk al te hoog was. De loonontwikkeling is in deze visie dan ook bovenmatig zolang de genoemde correctie niet optreedt. De eerste afwijkingsgrond in de WKA kan al met al op verschillende manieren benaderd worden. De tweede afwijkingsgrond in de WKA is een zodanige volumeontwikkeling in de sociale-zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is. Geconstateerd kan worden dat de verhouding inactieven/actieven van 1991 op 1992 toeneemt met 1,2 procentpunt tot een niveau van 86,7% (zie de tabel). Is daarmee voldaan aan de tweede afwijkingsgrond? Volgens één mogelijke interpretatie is dit inderdaad het geval. Onder overigens gelijkblijven-

4. Zie ook: SER, Advies sociaal-economisch beleid 1991-1994, publikatie nr. 91/02, Den Haag, 18 januari 1991.

de omstandigheden, leidt een stijging van de volumeverhouding met 1,2 procentpunt namelijk tot een proportionele toename van de verhouding tussen de uitkeringssom en het arbeidsinkomen, alsmede tot een toename van het aandeel van de uitkeringssom in het nationale inkomen. Dit extra beslag van de uitkeringen op het nationale inkomen dient gefinancierd te worden en oefent derhalve een opwaartse kracht uit op de (toch al hoge) cld. Deze interpretatie gaat dus uit van het effect van een stijgende volumeverhouding als zodanig (*ceteris paribus*).

Er is echter ook een andere interpretatie mogelijk. In die visie wordt benadrukt dat de invloed van de verhouding inactieven/actieven op het aandeel van de uitkeringen in het arbeidsinkomen en in het nationale inkomen in samenhang met andere ontwikkelingen dient te worden bezien. Zo blijkt, uitgaande van koppeling volgens de hoofdregel van de WKA, de verhouding tussen het gemiddelde uitkeringsniveau en het gemiddelde arbeidsinkomen in 1992 af te nemen met 0,6 procentpunt naar 37,1% (zie de tabel). Dit leidt er toe dat de verhouding tussen de uitkeringssom en het arbeidsinkomen in

1992, uitgaande van koppeling, exact constant zou kunnen blijven op het niveau van 32,2% (zie de tabel). In termen van het nationale inkomen is weliswaar sprake van een toenemende uitgavendruk van 18,2 naar 18,4% (zie de tabel), maar vanuit de zojuist verwoorde visie redenerend kan men zich afvragen of deze toename voldoende 'beteknend' is om de koppeling los te laten. Daarbij zij bedacht dat de uitgavendruk in 1991 met 0,1 procentpunt is afgenomen.

### **Besluit**

De maatstaf voor ontkoppeling die de regering in de MvT presenteert (de norm van 86%) is zeer helder en daardoor nauwelijks voor verwarring vatbaar. Probleem is echter dat, zo is gebleken, van een tautologisch verband tussen de MvT-maatstaf en de criteria volgens de eigenlijke wettekst zeker niet kan worden gesproken. Dit betekent dat er situaties mogelijk zijn waarin volgens de MvT kan worden ontkoppeld, terwijl dat volgens de eigenlijke wettekst niet mogelijk is. Naar onze mening moet de hoofdconclusie dan ook zijn dat de afwijkingmogelijkheid niet mechanisch aan een enkel verhoudings-

getal kan worden opgehangen. Zo'n verhoudingsgetal kan wel een signaal afgegeven. Dit dient echter nader bestudeerd te worden alvorens beslissingen kunnen worden genomen. Zo'n nadere bestudering, die mede in het licht van de begrippen 'bovenmatig' en 'beteknend' moet plaatsvinden, kan echter wel aanleiding geven tot de nodige interpretatieverschillen. Dit is ook gebleken in de raadsvergadering van 15 november jl., waar de raad een verdeeld oordeel uitsprak over de vraag of op grond van de WKA per 1 januari 1992 kan worden ontkoppeld. Zonder in dit artikel alle mogelijke aspecten voor en tegen de revue te hebben willen laten passeren, hebben we getracht dit te illustreren aan de hand van de situatie in 1992.

**A.H.J. Kolnaar**  
**R.J. Mulder**

Dit artikel is gebaseerd op het SER-advies inzake de aanpassing van minimumloon en sociale uitkeringen in 1992, vastgesteld op 15 november 1991. De auteurs zijn voorzitter respectievelijk secretaris van de subcommissie Minimumloon. Zij danken D.W.C. van Doorne en S.T. Duursma voor hun waardevolle inbreng. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.