



Bonussen voor de onderkant

Auteur(s):

J.J.M. Theeuwes*

*De auteur is verbonden aan seo, Universiteit van Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4360, pagina 370, 10 mei 2002

Rubriek:

PvDA

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt

In de toekomst zullen we een kwalitatief tekort hebben aan geschoolde werknemers. De PvdA lost dit probleem maar gedeeltelijk op in haar programma.

Een partij die wat wil op de arbeidsmarkt moet kiezen tussen tegenstellingen: verlangens van werknemers versus eisen van werkgevers, uitkeringshoogte versus prikkel tot werken, solidariteit met de zwakken versus efficiëntie van de sterken. Het zal niemand verbazen dat de PvdA in haar partijprogramma vooral aan de kant van de werknemers, uitkeringstrekkers en zwakken staat. Dat is wel een zeer algemene samenvatting van hun intenties voor het arbeidsmarktbeleid voor de volgende jaren. Wat springt er uit? Om Den Uyl te citeren: "drie dingen": het relatief zwaar inzetten op werkgelegenheid in de publieke sector; het vasthouden aan de Melkertbanen (dat kan ook niet anders met de huidige lijsttrekker) en het stimuleren van werk aan de onderkant op basis van een breed scala aan financiële en fiscale prikkels.

Zoek de verschillen

Onlangs publiceerde het Centraal Planbureau voor de vijfde keer haar doorrekening van de verkiezingsprogramma's¹. De kerntabel is die waar de macro-economische effecten van de verschillende programma's worden vergeleken. De verschillen tussen partijen zijn hier marginaal, op twee uitzonderingen na. De extra werkgelegenheids groei ten opzichte van het beleidsarme voorzichtige scenario van het cpb is voor alle grote partijen praktisch hetzelfde, maar de samenstelling verschilt sterk. Bij vvd en cda zit de groei vooral in de marktsector. Bij de PvdA zit de extra groei in de collectieve sector. Het contrast is het grootst met de vvd, want daar daalt de werkgelegenheid in de collectieve sector ten opzichte van het planbureauscenario. De belangrijkste reden voor het verschil is dat de PvdA sterk inzet op een intensivering in de gezondheidszorg, onderwijs en veiligheid en omdat bij de PvdA de reële arbeidskosten minder gunstig ontwikkelen.

Een tweede belangrijke verschil is dat bij de PvdA de 'replacement ratio' (de verhouding van netto-inkomen bij niet-werken en werken) heel licht toeneemt, terwijl die ratio bij alle andere partijen (behalve de sp) daalt en soms vrij fors (vvd). Deze toename van de replacement ratio remt de overgang van niet werken naar werken is dus eigenlijk tegenstrijdig met het hieronder beschreven PvdA beleid gericht op reïntegratie.

Melkert blijft

De werkgelegenheidskoers van de PvdA helt - niet geheel verrassend - over naar meer werkgelegenheid in de collectieve sector. Diezelfde slagzij maakt ze wanneer het gaat om het behoud van de Melkertbanen (nu instroom/doorstroombanen genoemd). Vvd, cda (en d66) willen ombuigingen in de gesubsidieerde banen. De PvdA motiveert haar stelling voor behoud van gesubsidieerde banen als volgt: "Melkertbanen en instroom/doorstroombanen hebben in de praktijk hun nut bewezen. Belangrijke publieke taken worden vervuld als assistent in scholen en zorginstellingen, voor de veiligheid in de tram, enzovoorts. De banen bieden een entree tot de arbeidsmarkt voor minder sterke groepen. Maar doorstroming is niet voor iedereen weggelegd." Melkertbanen zijn bedoeld om langdurig werklozen werkervaring te laten opdoen zodat ze kunnen doorstromen naar reguliere banen. De PvdA wil ze nu in stand houden omdat ze publieke taken vervullen. Dat is de omgekeerde wereld. Deze redenering tot het absurde doortrekkend, zegt ze eigenlijk dat de publieke taken worden vervuld omdat (en zolang) er langdurige werklozen zijn. Terwijl de normale gang van zaken toch moet zijn, dat eerst wordt vastgesteld wat de publieke taken zijn en dat daar vervolgens de meest geschikte werknemers worden gezocht. Het grote probleem van de Melkert- en instroom/doorstroombanen is dat er nauwelijks doorstroming in zit. Mede daarom adviseerde de ambtelijke commissie die vorig jaar haar onderzoek naar de toekomst van het arbeidsmarktbeleid publiceerde om de Melkertbanen op te heffen².

Tien vingers, tien punten

Bij haar presentatie aan het volk van Nederland werkt de PvdA in deze verkiezingen vooral met lijsten van tien-puntenprogramma's, hopende daarmee dynamiek en daadkracht uit te stralen. Het heeft ook als voordeel dat de kiezer de voornemens van de PvdA op de vingers van beide handen kan natellen. In het PvdA-verkiezingsprogramma gaat het over de 'tien kernambities voor de komende tien jaar'. In alle tien-puntenprogramma's komt reïntegratie en het slechten van de armoedeval voor. De slogans daarbij zijn: 'aan de slag' en 'werk moet lonen'. De armoedeval ontstaat omdat arme huishoudens een beroep

kunnen doen op allerlei subsidie-regelingen, omdat ze een laag inkomen hebben. Het overschrijden van de inkomensgrens betekent dat ze netto weinig overhouden van een bruto inkomens-

stijging. Ze worden geconfronteerd met impliciete hoge marginale belastingvoeten. De PvdA wil die marginale belastingvoeten omlaag brengen. Ze formuleert in dit verband twee interessante voorstellen: een bonus om weer aan het werk te gaan en een 'earned income tax credit' (eitc).

Werkbonus

Iemand met een uitkering die werk aanvaardt, mag van de PvdA een premie krijgen. Gedacht wordt aan een premie van drieduizend gulden (€ 1360) per persoon. De toeslag wordt in geld uitbetaald of in de vorm van recht op scholing. Uit een overzicht van de resultaten van experimenten met een dergelijke bonus in de vs blijkt dat ze de uitkeringsduur verkorten³. Of de totale maatschappelijke baten van dergelijk beleid opwegen tegen de kosten, hangt af van het beloningsniveau en de stabiliteit van de baan waarin men terecht komt en van de mate waarin de bonus leidt tot strategisch gedrag waarbij men vaker werkloos wordt omdat men dan een bonus kan incasseren. Het is al met al de moeite waard om met een dergelijke bonus ook in Nederland te experimenteren.

Earned income tax credit

Verder wil de PvdA zwaar inzetten op belastingmaatregelen om de marginale tarieven aan de onderkant van het loongebouw te drukken. Het tarief van de eerste schijf wordt verlaagd met 1,5 procentpunt. Het spaarloon wordt afgeschaft. De PvdA wil de huidige arbeidskorting, die voor iedereen geldt, omzetten in een arbeids-

korting die constant is voor arbeids-inkomens tussen de honderd en honderdtachtig procent van het wettelijk minimumloon en die vervolgens afloopt tot nul bij ongeveer vier keer het minimum loon. Een dergelijke arbeidskorting wordt een 'earned income tax credit' genoemd.

Een eitc heeft meestal zowel positieve als negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie. Het verlagen van de marginale belastingvoet aan de onderkant van het loongebouw maakt het aanvaarden van werk daar aantrekkelijk. Het 'uitfaseren' van de eitc voor hogere loonniveaus verhoogt in die regio's de marginale belastingvoet en heeft daar een negatief effect. Uit een overzicht van de oeso van een paar jaar geleden over de werking van de eitc in de vs en het vk blijkt dat het netto effect meestal positief uitpakt⁴. Een soortgelijke combinatie van negatieve en positieve effecten doet zich volgens de berekeningen van het Planbureau ook voor bij de PvdA-plannen. Door de combinatie van invoering van eitc en afschaffen van het spaarloon wordt de gemiddelde replacement ratio hoger. De financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden om een baan te aanvaarden wordt hierdoor gemiddeld een fractie kleiner. Aan de onderkant van het loongebouw wordt de replacement ratio echter kleiner en dit heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie aldaar. De PvdA kiest met haar fiscale voorstellen dus voor het stimuleren van participatie aan de onderkant ten koste van participatie verderop in het loongebouw.

Piepen

Op de lange termijn geldt dat we door de vergrijzing rekening moeten houden met een structureel tekort aan mensen op de arbeidsmarkt. Het meest simpele antwoord op deze lange termijn problematiek is om iedereen die nog niet werkt en kan werken aan het werk te zetten. Wat de PvdA wil ligt voor de hand: creatie van werk bij de overheid, het oplossen van de armoedeval en het stimuleren van reïntegratie. Maar dat antwoord is te simpel. We hebben in de toekomst niet zozeer een kwantitatief tekort aan werkenden maar vooral een kwalitatief tekort aan beter gekwalificeerde en geschoolde werknemers. De consensusverwachting is namelijk dat de Nederlandse productie onder invloed van technologie en internationale concurrentie vooral behoefte zal hebben aan beter gekwalificeerde en geschoolde mensen. De tekorten worden daar het meest nijpend. De PvdA-plannen lossen dat niet op.

Het toekomstig probleem op de arbeidsmarkt is het probleem van aansluiting tussen vraag en aanbod. 'Opscholing' van de lager gekwalificeerden waar de PvdA ook op inzet in haar programma kan dat aansluitingsprobleem maar gedeeltelijk oplossen. Beleid om de arbeidsproductiviteit te vergroten is een noodzakelijk complement van het kwantitatieve beleid om het aanbod te vergroten. Productiviteitsbeleid heb ik node gemist in het PvdA-programma. De PvdA is eerder bezorgd over de enorme druk die Nederlanders in hun werkend bestaan ervaren. Volgens de PvdA is de druk in Nederland zelfs groter dan bij de buurlanden zoals blijkt uit het volgende citaat uit het partijprogramma: "Nederlanders zijn net zo gezond als andere Europeanen. Wat bij ons minder gezond is, is het slopende tempo in veel persoonlijke levens. Door de organisatie van het werk en door de zware combinatie van werk en verzorging". Ik geloof er niets van. Om in de geest te blijven van het recente landenrapport dat door The Economist over Nederland werd gepubliceerd⁵ wat bij ons veel vaker voorkomt is dat we sneller piepen.

1 Centraal Planbureau, Keuzes in kaart 2003-2006: economische effecten van acht verkiezingsprogramma's, Den Haag, april 2002.

2 Werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Aan de slag, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2001. Dit rapport is te

3 B. Meyer, Lessons from the US unemployment insurance experiments, Journal of Economic Literature, maart 1995, blz. 91-131.

4 OESO, Policies to make work pay, OECD

5 The Economist, Going Dutch, 4 mei 2002.