



De berekende werkelijkheid van de koppeling

Auteur(s):

Dalen, H.P. van

De auteur is verbonden aan het OCFEB van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) te Den Haag.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4153, pagina 417, 22 mei 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

De koppeling tussen lonen en uitkeringen blijkt minder sterk te zijn dan steeds werd beloofd.

Toen minister Melkert door de Tweede Kamer in januari van dit jaar tot de orde werd geroepen over zijn gewraakte koopkrachtsommen beriep hij zich op het argument dat de beleefde en de berekende werkelijkheid niet altijd een en dezelfde zijn. Met andere woorden, mensen zeuren. De kwestie lijkt daarmee op een storm in een glas water die op eenvoudige wijze opgelost kan worden door betere en tijdige voorlichting. In werkelijkheid was het echter een allergische reactie van de betrokkenen op de ondoorzichtige en onbeholpen wijze waarop sociale zekerheid in Nederland tot stand komt.

Melkert beriep zich in zijn verdediging op cijfers van de Verzekeringskamer die aangeven dat ongeveer 70% van de aanvullende pensioenen geïndexeerd zijn voor contractloonsstijgingen en slechts vijf procent niet gedekt is tegen inflatie. De cijfers uit de praktijk geven echter een totaal ander beeld: slechts 25% van de gepensioneerden kan terugvallen op een welvaartsvast pensioen en 50% heeft een pensioen dat niet geïndexeerd is voor inflatie ¹. Voor het gros van de gepensioneerden is het daarom van groot belang hoe de AOW-uitkering zich ontwikkelt.

De regering maakt zich hard voor een welvaartsvast basispensioen ², maar hoe hard is die belofte op de lange termijn? De afgelopen decennia hebben voor Nederland duidelijk gemaakt dat het koppelen van de uitkeringsniveaus aan de loonontwikkeling geen gemakkelijke opgave is. De verhouding tussen het aantal inactieven en actieven werd zo groot dat gevreesd moest worden dat het meedelen in de welvaartsgroei definitief tot het verleden behoort voor de sociale minima, waaronder vele AOW-ers.

De vraag is nu of de koppeling van uitkeringen aan loonontwikkelingen wel bestand is tegen de komende vergrijzing. Hieronder proberen we een antwoord te vinden door de ervaring van Nederland in het recente verleden onder de loep te nemen.

De koppeling

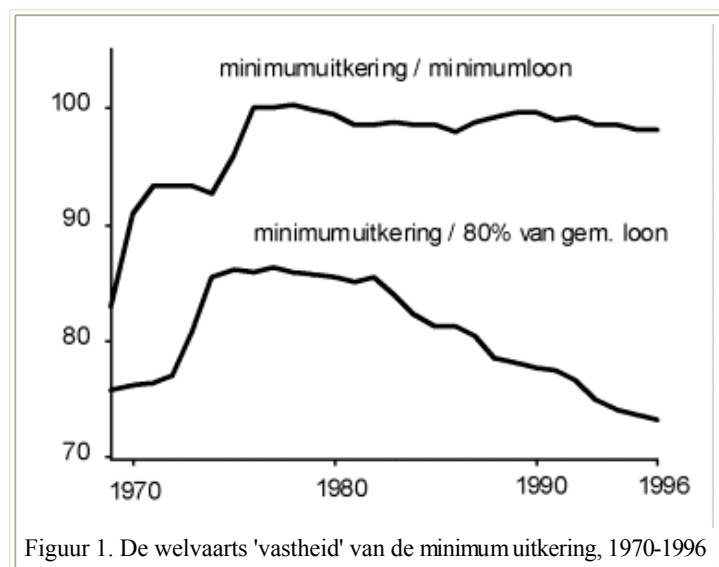
Om de welvaartsontwikkeling van huishoudens met een minimuminkomen te laten aansluiten bij het meer welvarende deel van de maatschappij kent het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel twee koppelingsmechanismen: (1) het brutominimumloon volgt de ontwikkeling van de contractlonen, en (2) de minimumuitkeringen (waaronder AOW en bijstand) zijn op nettobasis gekoppeld aan het minimumloon. De geschiedenis van de Wet Koppeling met Afwijkmogelijkheid en de voorloper daarvan (de Wet Aanpassings Mechanismen) is een roerige. De afwijkingen van het aanpassingsmechanisme waren in de periode 1969-1982 bezaaid met 'eenmalige bijzondere verhogingen van tijdelijke aard' en 'bevrozingen', waarbij vooral het optrekken van de netto minimumuitkeringen tot het niveau van het netto minimumloon (de zgn. netto-netto koppeling) in 1974 een grote sprong 'voorwaarts' was in de nivellering van inkomens. In de periode 1982 tot en met 1989 is de koppeling voortdurend opgeschort, terwijl in 1990 en 1991 de koppeling weer volledig werd toegepast, en in 1992 werd voor de helft gekoppeld. Hierna is tot en met 1995 op basis van de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en werkenden, de zogenaamde i/a-ratio, ontkoppeld. De brutokoppeling wordt namelijk niet automatisch toegepast wanneer het aantal uitkeringsgerechtigden per honderd werkenden meer bedraagt dan 82,6. Vanaf 1996 maakt de i/a-ratio koppeling weer mogelijk.

De grillige geschiedenis van de koppeling is duidelijk zichtbaar in de ontwikkeling van de laagste inkomens. De sociale minima (zonder kinderen) en de aow-ers zijn in de periode 1974-1982 met 16,8 procent in koopkracht vooruitgegaan, terwijl zij in de periode 1983-1994 een koopkrachtdaling van 5 procent meemaakte. De modale werknemer (met kinderen) ondervond in dezelfde periodes een koopkrachtstijging van respectievelijk 0,5 procent en 7 procent. Figuur 1 laat nog eens zien welke ontwikkeling de minimumuitkering heeft doorgemaakt in de periode 1970-1997. Als percentage van het minimumloon is de minimumuitkering redelijk stabiel gebleven vanaf 1978, als percentage van het gemiddelde loon treedt er vanaf 1984 een gestage daling op die zich voor de nabije toekomst lijkt te stabiliseren ³.

De mate van indexatie

Voor de in [figuur 1](#) zichtbare ontwikkeling is niet zozeer van belang of er wel of niet gekoppeld wordt; het gaat om de mate van indexatie. In [tabel 1](#) zijn de meest relevante elementen in beeld gebracht, die ongetwijfeld door het hoofd van de minister van Sociale Zaken spoken wanneer hij jaarlijks de koppeling moet verdedigen. Voor drie inkomensgroepen is de invloed van de koppeling geschat en in

[tabel 1](#) wordt in grove lijnen aangegeven hoe sterk de effecten zijn. Met behulp van drie variabelen valt ongeveer negentig procent van de koopkrachtontwikkeling van de verschillende minima te verklaren.



Figuur 1. De welvaarts 'vastheid' van de minimum uitkering, 1970-1996

Tabel 1. Koopkrachtontwikkeling naar inkomenscategoriën

	minimum 'plus'	minimumuitkeringsgerechtigde met kinderen	minimumuitkeringsgerechtigde zonder kinderen
mate volgen koopkrachtontwikkeling	80%	93%	91%
<i>verklarende variabelen koopkrachtontwikkeling minima</i>			
koopkracht modaal ^a	++	++	++
i/a-ratio	-	--	-
economische groei	-	-	-
veilige waarde van i/a-ratio	77,0	73,2	66,3
schattingsperiode	1974-1997	1979-1997	1979-1997

De effecten zijn significant bij een onzekerheidsmarge van 5% of minder. Een enkel teken geeft een gering effect weer en een dubbel teken een groot effect.

a. Exclusief de incidentele looncomponent.

Bron cijfers: CPB-CEP 1997.

De inkomensgroep die iets boven het minimum leeft (hier aangeduid met 'minimum-plus') volgt de koopkrachtontwikkeling van de modale werknemer (exclusief incidenteel) voor tachtig procent. De echte sociale minima, voor wie de koppeling uiteindelijk bedoeld is, volgen de ontwikkelingen van de modale inkomens dichter op de voet: de minimumuitkeringsgerechtigde (met en zonder kinderen) voor ongeveer negentig procent. In dat opzicht lijkt de koppeling ex post een geslaagde constructie.

Er zijn echter twee kanttekeningen te maken bij deze conclusie. Allereerst, is er vooral in de inflatoire jaren zeventig veel gebruik gemaakt van indexatie ex post in plaats van ex ante. Op die manier verliezen nominale contracten hun disciplinerende werking op de allocatie van premies en belastinginkomsten ⁴. Ten tweede zijn er nog twee factoren buiten beschouwing gebleven die in de jaren tachtig en negentig de koopkrachtontwikkeling van de minima heeft laten achterblijven bij die van de modale werknemer: de i/a-ratio en de economische groei.

Het belangrijkste element dat de koopkrachtontwikkelingen laat afwijken is de ontwikkeling in de i/a-ratio. Als deze ratio stijgt, bijvoorbeeld als gevolg van een stijging van het aantal inactieven of daling van het aantal actieven, dan heeft dit een sterk negatief effect op de koopkracht van de echte minima. [tabel 1](#) bevat naast het marginale effect van de i/a-ratio tevens (onderaan) de geschatte 'veilige' drempelwaarde van de i/a-ratio. Pas wanneer de i/a-ratio onder deze drempelwaarde duikt beginnen de minima de vruchten van het werk-werk-werkgelegenheidsbeleid van het kabinet te zien. Opvallend is dat de officiële i/a-waarde van 82,6 nog allerminst herstel van de koppeling aangeeft. In het licht van het recente verleden zou men deze officiële grenswaarde als ongeloofwaardig moeten betitelen. Voor echte minima betekent deze grenswaarde nog altijd een korting van één volle procentpunt op de toch al onvolledige koppeling.

Een ander opvallend element in de koppelingspraktijk is de mate waarin de minima van de groei van het nationaal inkomen profiteren. Uit de berekeningen blijkt dat de koppeling anticyclisch wordt toegepast: in tijden van negatieve economische groei neemt de uitkering toe, terwijl in goede tijden de extra economische groei in mindering op de uitkering wordt gebracht. Met deze gedragslijn lijkt de regering zich als een ware beschermer van de minima op te treden, ware het niet dat het effect in het niet valt bij de bovengenoemde effecten die van de i/a-ratio uitgaan.

Tot slot van deze beschouwing kan nog opgemerkt worden dat ideologie geen enkele rol speelt in de koppeling van lonen aan uitkeringen. Indien de schattingen van [tabel 1](#) worden aangevuld met dummy-variabelen die de kleur van deelnemende

regeringspartners aangeven dan is de ontvullende conclusie dat regeringen waarin linkse partijen deelnemen de uitkeringen niet sterker laten aansluiten bij de modale loonontwikkelingen dan rechtse regeringen ⁵. Voor de (in)formateur van een nieuw kabinet biedt deze uitkomst wellicht een houvast (of brengt hem of haar nog meer in verwarring): de koppeling van uitkeringen is in ieder geval geen onderwerp waarin een van de partijen een speciale competentie lijkt te hebben. De partijprogramma's suggereren natuurlijk een ander beeld, maar die komen wellicht meer overeen met een gewenste werkelijkheid dan een berekende werkelijkheid ⁶. Het borstgeroffel van Wim Kok en andere partijbonzen is daarom niet gerechtvaardigd.

Conclusie

Tussen de beleefde en berekende werkelijkheid gaapt een gat, niet alleen bij de uitkeringsgerechtigden in Nederland maar kennelijk ook bij de minister van Sociale Zaken. De belofte van welvaarts vaste uitkeringen zijn sneller gemaakt dan gerealiseerd. De ervaringen van loonindexatie in Nederland over de periode 1974-1997 wijzen uit dat de toepassing van de koppeling sterk afhankelijk is van de verhouding tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. De regering koos in 1993 voor de grenswaarde 82,6 waarboven de koppeling wordt uitgeschakeld, in de praktijk blijkt dat veel lagere grenswaarden gelden wil de koppeling een betrouwbaar baken zijn. De grenswaarden van de i/a-ratio die vertrouwen inboezemen variëren van 66 tot 77. Pas beneden deze waarden beginnen de minima iets te merken wat lijkt op een volledige en geloofwaardige koppeling. Op dit moment beginnen de verhoudingen relatief veilige waarden aan te nemen en kunnen koopkrachtbeloftes snel gemaakt worden, desnoods met wat belastingmoevellers. Het belooft echter niet veel goeds voor de vergrijste toekomst. De i/a-ratio zal voor de toekomst tot 2020 volgens de laatste bespiegelingen van het CPB variëren van 80 tot 110 ⁷. Dit zijn waarden die in het gunstigste geval de drempelwaarden marginaal overschrijden maar in het ongunstigste geval de koopkrachtontwikkeling van de echte minima flink laat achterblijven bij het meer welvarende deel van de samenleving. Kortom, de zoektocht naar een geloofwaardige koppeling zal nog lang voortduren

1 J. Klaus en P. Hooimeijer, Dynamiek in de mix van pensioenzuilen: een analyse van de inkomensontwikkeling voor en na pensionering, *Sociaal-economische Maandstatistiek*, 14, 1997, blz. 24-33.

2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid*, SDU, Den Haag, 1996, blz. 27.

3 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1998*, Den Haag, 1997.

4 J. Aizenman, en R. Hausman, *The impact of inflation on budgetary discipline*, NBER working paper, nr. 5.338, Cambridge, Mass., 1995.

5 Ook een dummyvariabele voor het paarse kabinet laat geen extra daadkracht op dit terrein zien.

6 Hoewel dit niet vermeld wordt in [tabel 1](#) kan nog opgemerkt worden dat toetsing voor electorale overwegingen in de vaststelling van de koppeling geen opzienbarende resultaten opleverde. Electorale en ideologische overwegingen treden echter wel op als we naar het niveau van sociale zekerheidsuitgaven van Nederland voor de periode 1957-1992 kijken. Zie H.P. van Dalen en O.H. Swank, *Government spending cycles: ideological or opportunistic?*, *Public Choice*, 1996, blz. 183-200.

7 CPB, *Omgevingsscenario's lange termijn verkenning 1995-2020*, Werkdocument nr. 89, Den Haag, 1996.