

Politiek

De koppeling: gemaakt om van af te wijken

In Nederland zijn de sociale uitkeringen en het minimumloon gekoppeld aan de loonontwikkeling. Dit is laatstelijk geregeld in de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM)¹. Het kabinet wil de WAM vervangen door een Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheid (WKA)². Het kabinet meent dat de automatische koppeling van de WAM te rigide is gebleken, gezien het feit dat deze koppeling in de sociaal-economische omstandigheden van de jaren tachtig nauwelijks is toegepast. De WKA beoogt een zekere beleidsvrijheid te introduceren in de toepassing van de koppeling door deze afhankelijk te maken van sociaal-economische omstandigheden.

In het onderstaande wordt betoogd dat de voorgestelde, en elke, koppeling niet toereikend is om een toekomstige parallelle inkomensontwikkeling te garanderen. Een koppeling is immers een wettelijke regeling van een bepaalde inkomenspolitieke voorkeur, met de kennelijke bedoeling om toekomstige besluitvormers aan die voorkeur te binden. Een korte beschouwing van het verloop van de uitkeringen sinds 1960 laat zien dat politici zich nooit hebben laten binden door de koppeling. Diezelfde beschouwing laat tevens zien dat een bruto koppeling (zoals de WAM en ook de WKA) politici alle ruimte laat om de netto verhouding tussen lonen en uitkeringen naar eigen inzicht bij te stellen.

Het wetsvoorstel

De SER heeft in 1988 in meerderheid gepleit voor herstel van de koppeling aan de lonen³. Een geheel beleidsmatige aanpassing zou uitkeringsgerechtigden te weinig rechtszekerheid verschaffen. Wel heeft de SER een groot aantal afwijkinggronden genoemd, zoals ongewenste ontwikkelingen van de lonen, de werkgelegenheid, het

beroep op de sociale zekerheid en de publieke financiën.

Het kabinet heeft uit de genoemde afwijkinggronden er twee gekozen: de loonontwikkeling en de volumeontwikkeling in de sociale zekerheid. Ontkoppeling zal plaatsvinden wanneer de volumeontwikkeling in de sociale zekerheid "een betekende premie- en/of belastingdrukverhoging" noodzakelijk zou maken of "wanneer de loonstijging de loonruimte als som van de arbeidsproductiviteitsstijging en prijsstijging zodanig te boven gaat, dat hiervan schade voor de (toekomstige) werkgelegenheid kan worden verwacht"⁴.

Voor de huidige kabinetsperiode worden de beide afwijkinggronden gereduceerd tot één kengetal: de volumeverhouding tussen uitkeringsgerechtigden en werkkenden (in 1990: 0,86)⁵. Zowel de loonontwikkeling, als de volumeontwikkeling in de sociale zekerheid, geven pas aanleiding tot afwijking van de koppeling indien ze die volumeverhouding nadelig beïnvloeden. De raming van de toekomstige ontwikkeling van deze ratio wordt aan het Centraal Planbureau overgelaten. Daarbij moet een ramingsduur van acht jaar worden gebruikt; pas op die termijn blijkt het volledige effect van de loonontwikkeling op de werkgelegenheid.

Tot op dit punt is de voorgestelde koppeling nog automatisch. Wanneer het CPB een verslechterende volumeratio voorziet treedt de beleidsmatige component van de koppeling in werking. Het kabinet stelt een aanpassing van de uitkeringen voor die lager is dan de contractloonstijging, en legt dit voorstel voor aan de SER en aan het parlement. Die bepalen of zij de voorgestelde aanpassing adequaat achten. Het wetsvoorstel noemt voor die beoordeling geen criteria.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid van ontkoppeling op grond van de budgettaire situatie van de publieke sector. Een meerderheid in de SER heeft dit wel bepleit. Het kabinet benadrukt in plaats daarvan het belang van budgetdiscipline voor handhaving van de koppeling⁶.

Door de gekozen afwijkinggronden wordt toepassing van de koppeling in de toekomst sterk afhankelijk van de medewerking van de sociale partners. De Memorie van Toelichting stelt dat herstel van de koppeling op zichzelf reeds zal bijdragen tot loonmatiging, en vertrouwt op de uitkomsten van tripartite overleg ten aanzien van lonen en werkgelegenheidsontwikkeling.

Beoordeling

Het doel van een koppeling tussen uitkeringen en lonen is politieke besluitvorming overbodig te maken. Zo stelt de Memorie van Toelichting bij de WAM: "Naar onze mening is het ongewenst de regelmatige bijstellingen van deze inkomens (minimumloon en uitkeringen, HV) in de sfeer van de onderhandelingen te brengen" (blz. 4). Zonder koppeling zijn politici vrij om de uitkeringen niet te verhogen, maar ook om ze te verhogen met een hoger percentage dan de loonstijging.

In feite heeft de koppeling nooit de beleidsvrijheid van politici beperkt. In tabel 1 wordt de ontwikkeling van de AOW-uitkering (gekoppeld sinds 1957) vergeleken met de ontwikkeling van het gemiddelde loon van werknemers⁷. Parallele inkomensontwikkeling impliceert dat deze verhouding in de tijd gelijk blijft.

De tabel laat drie dingen zien. De koppeling aan de regelingsloonindex leidt tot een dalend relatief niveau van de AOW-uitkering (kolom 2). Deze index blijft namelijk achter bij de ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen⁸. Dit is in de jaren zeventig reden geweest voor bijzondere verhogingen⁹.

1. De minimumuitkeringen zijn gekoppeld via het minimumloon, deels op netto-, en deels op bruto-basis. Wet Aanpassingsmechanismen, Tweede Kamer, 1979/80, nr. 15 900.

2. Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheid, Tweede Kamer, 1990-1991, nr. 22 012.

3. SER, *Advies aanpassingssysteem van minimumloon en sociale uitkeringen*, nr. 88/03, Den Haag, 1988.

4. WKA, art. 14 lid 5, eerder geformuleerd in SER op.cit., 1988, blz. 43 en Regeerakkoord 1989, Tweede Kamer 1989-1990, 21 132, nr. 9, blz. 20.

5. Memorie van Toelichting WKA, blz. 21.

6. MvT, WKA, blz. 19-20.

7. Afgeleid uit F.J. Krapels en A. van Ravestein, *Gemiddeld en marginaal, de druk van belastingen en premies sinds 1960*, Ministerie van Economische Zaken, onderzoeksmemorandum nr. 6, Den Haag 1987. Zij berekenen het gemiddeld loon als quotiënt van de loonsom bedrijven en het arbeidsvolume werknemers bedrijven (CBS), en geven daarvan vervolgens de netto-uitkomsten 1960-1987.

8. Het 'regelingsloon' omvat niet de meeste toeslagen op het basisloon en het loon van werknemers die niet onder een CAO vallen, dit in tegenstelling tot de index van de verdiende lonen. Geen van beide indices omvat de 'structureffecten' van een veranderende samenstelling van de beroepsbevolking en de werkgelegenheid. Het in de tabel gehanteerde 'gemiddeld loon' omvat deze effecten wel.

Desondanks is het bruto-niveau van de AOW-uitkering relatief gestegen (kolom 1). Naast omvangrijke structurele verhogingen (1965, 1973) hebben tussen 1960 en 1975 vrijwel elk jaar kleinere verhogingen plaatsgevonden, bij voorbeeld in verband met huurstijgingen en de invoering van de btw. Politieke bemoeienis met de uitkomsten van de koppeling is dus niet van incidentele aard.

In netto-termen (kolom 3) is de stijging van de AOW-uitkering nog veel opvallender. De AOW-uitkering is in belangrijke mate ontzien bij de verzwarende van de belasting- en premiedruk sinds 1960. Het automatisme regelt de aanpassing van de bruto-uitkeringen (c.q., sinds de WAM het bruto-minimumloon) aan de bruto-loonontwikkeling, en laat politici de vrijheid om met belasting- en premietarieven de netto-ontwikkeling te beïnvloeden.

De ontwikkeling van de uitkeringsniveaus is dus altijd voornamelijk beleidsmatig bepaald geweest.

Wanneer koppeling in het verleden politici niet heeft beperkt in het nastreven van eigen inkomenspolitieke voorkeuren, is niet duidelijk waarom het huidige wetsvoorstel daarin wel zou slagen. Impliciet blijkt dit ook uit de Memorie van Toelichting. Het wetsvoorstel bevat niet de herleiding van de twee afwijkingsgronden tot het ene kengetal van de volumeverhouding actieven/uitkeringsgerechtigden, maar wil toekomstige kabinetten op dit punt vrij laten¹⁰. Dit betekent kennelijk het volgende. Een toekomstig kabinet kan in zijn regeerakkoord inzetten op een bepaalde verbetering van de volumeratio. Wordt deze verbetering niet gerealiseerd (door een te optimistische raming van loonontwikkeling en/of volume-ontwikkeling) dan kan er ontkoppeld worden. Voorts is in de politieke discussie van de laatste weken reeds gebleken dat voor de toepassing van de koppeling in feite ook afwijkingsgronden worden gehanteerd die niet in het wetsvoorstel voorkomen. Tot nu toe zijn dat de budgettaire vooruitzichten tot 1994. Maar ook de te verwachten werkgelegenheidsontwikkeling valt tegen, zelfs bij de huidige, nog vrij gematigde loonontwikkeling.

Bovendien geeft de WKA, evenals zijn voorganger, een bruto-norm. Of volledige koppeling resulteert in parallelle inkomensontwikkeling, blijft afhankelijk van de fiscale beleidsvrijheid van politici.

De WKA zal er dus evenmin als de WAM in slagen om toekomstige kabi-

Tabel 1. AOW-uitkering (echtpaar) in procenten van het gemiddelde loon

	Bruto feitelijk	Bruto conform automatisme	Netto feitelijk
1960	30,9	(30,9)	37,6
1965	46,9	(29,7)	59,8
1970	44,1	(27,4)	59,6
1975	52,1	(26,8)	74,3
1980	53,7	(25,5)	75,2
1985	48,9	(25,1)	72,7
1990	46,6	(24,0)	68,5

1. Bruto AOW-echtpaar gedeeld door bruto gemiddeld loon werknemers bedrijven.
 2. Idem, indien sinds 1960 aanpassing AOW had plaatsgevonden conform verloop regelingslooonindex.
 3. Netto AOW-echtpaar gedeeld door netto gemiddeld loon werknemers bedrijven.
- Bron: eigen berekening op basis van F.J. Krapels, A. van Ravestein, *Gemiddeld en marginaal, de druk van belastingen en premies sinds 1960*, Ministerie van Economische Zaken, onderzoeksmemorandum nr. 6, Den Haag 1987; 1990 eigen schatting.

netten te binden aan huidige inkomenspolitieke voorkeuren. De kern van de discussie over de koppeling is dan ook de realiseerbaarheid van parallelle inkomensontwikkeling in de huidige kabinetsperiode. Deze lijkt in hoge mate afhankelijk van de sociale partners. Het kabinet begint echter eigen initiatieven te ontwikkelen. In het kader van de Tussenbalans is de SER om advies gevraagd over beperking van uitkeringsrechten in de ZW en AAW/WAO, maar inmiddels wordt duidelijk dat het kabinet zelf maatregelen zal treffen. De Tussenbalans voorziet ook in een (bescheiden) loonpolitiek instrument. Zodra de contractloonontwikkeling in de resterende kabinetsperiode de reële nullijn overschrijdt, trekt het kabinet een deel van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen terug¹¹. Als het politiek onmogelijk blijkt om meer greep te krijgen op de loonvorming, kan het kabinet een andere weg kiezen. Het kan immers in beginsel parallelle inkomensontwikkeling realiseren onafhankelijk van de medewerking van de sociale partners. Op minimumniveau moet dan een verlichting van belasting- en premiedruk plaatsvinden ten koste van (bij voorbeeld) de modale werknemer, zodanig dat de netto-ontwikkeling van de inkomens overeenstemt¹². Volledige koppeling is dan niet nodig.

Conclusie

Een wettelijke regeling van parallelle inkomensontwikkeling zou betrekking moeten hebben op netto lonen en uitkeringen. Wettelijke regeling (op bruto- of nettobasis, al dan niet met afwijkingsgronden) is echter ten onrechte gebaseerd op de gedachte

dat het mogelijk is om toekomstige besluitvormers te binden aan huidige inkomenspolitieke voorkeuren. Als het huidige kabinet in zijn eigen kabinetsperiode een parallelle inkomensontwikkeling wil realiseren, is volledige aanpassing van minimumloon en uitkeringen aan de bruto-loonontwikkeling onverstandig. Dit zet immers de vrije loonvorming onder politieke druk. Een 'mix' van beperkte bruto-aanpassing en selectieve fiscale lastenverlichting komt meer in aanmerking. Het kabinet wentelt zijn verantwoordelijkheid voor parallelle inkomensontwikkeling dan niet af op de sociale partners.

Henk Vording

De auteur is universitair docent Openbare Financiën aan de Rijksuniversiteit Leiden. De auteur dankt K.P. Goudswaard, V. Halberstadt en H.M. van de Kar. Een uitvoeriger versie van dit artikel is bij de auteur verkrijgbaar.

9. Bij de invoering van de WAM heeft het kabinet slechts om technische redenen een directe koppeling aan de index van de verdiende lonen afgewezen.

10. MvT, WKA, blz. 22.

11. Tussenbalans bijlage 5. Deze sanctie lijkt niet erg effectief te kunnen zijn. Het is onmogelijk om uitsluitend de 'overtreders' te straffen. Aan de fondsen die premiedifferentiatie naar bedrijfstak kennen (Ziektewet, wachtgeld) levert het Rijk immers geen bijdragen.

12. Het bruto-nettotraject van het minimumloon bedraagt zo'n f 8.000. Dat geeft ruimte voor ca. 40% verhoging van de netto-minimumuitkeringen via fiscale lastenverlichting. Het benutten van deze ruimte vergt echter wel nieuwe fiscale instrumenten (specifieke kortingen op het bruto-nettotraject van het minimumloon, zoals die nu reeds plaatsvinden aan de werkgeverszijde).