

# De (on)betaalbaarheid van de koppeling

In *ESB* van 29 augustus 1990 staat een artikel van dr. C.B. Mulder over de (on)betaalbaarheid van de koppeling. Bij dit artikel willen wij de volgende kanttekeningen plaatsen.

1. Volgens Mulder is niet met zekerheid uit het regeerakkoord op te maken of de afwijkingsgrond van een tegenvallende volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid alleen geldt voor de koppeling van de sociale uitkeringen of ook voor de koppeling van de salarissen van de werknemers in de publieke sector. Het regeerakkoord is op dit punt echter erg duidelijk. De twee afwijkingsgronden die in dit akkoord worden genoemd, hebben betrekking op de koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de loonontwikkeling in de marktsector<sup>1</sup>.

2. Mulder wekt de suggestie dat de SER zich in juni 1990 voor de eerste keer in de discussie over de koppeling heeft gemengd. Wij willen er echter op wijzen dat de SER zijn opvattingen over de aanpassingssystematiek van het minimumloon en de sociale uitkeringen heeft uiteengezet in een advies dat is uitgebracht op 18 maart 1988<sup>2</sup>. De formulering van de twee afwijkingsgronden voor de koppeling uit het regeerakkoord is ontleend aan het standpunt van 13 kroonleden en de vakcentrale MHP in dit SER-advies. Dit standpunt bevatte daarnaast overigens nog vier andere afwijkingsgronden.

3. Het SER-advies uit 1988 wijst erop dat toepassing van de koppeling tot een stijging van de collectieve-uitgavenquote (en daarmee van de collectieve-lastendruk) kan leiden, als het aantal uitkeringsgerechtigden sterker groeit dan de totale werkgelegenheid. Mulder acht het niet juist dat de SER de actieven in de marktsector en de actieven in de publieke sector samenvoegt. Hij is kennelijk voorstander van de definities van de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk die binnen het kader van de zogenoemde Kessler-analyse van de Nederlandsche Bank worden gebruikt<sup>3</sup>. Wij wijzen er echter op dat in het SER-advies van 1988 uitgegaan wordt van de gebruikelijke definities van deze kengetallen, volgens welke de noemer van zowel de collectieve-uitgavenquote als de collectieve-lastendruk gelijk is aan het nationale inkomen (en volgens welke de teller van beide kengetallen mede de

door de inkomensstrekken van de publieke sector betaalde belastingen en premies omvat). Graadmeter voor de invloed van de volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid op de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote is in dat geval wel degelijk de ontwikkeling van het verhoudingsgetal tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en de totale werkgelegenheid.

4. Volgens Mulder houden de afwijkingsgronden uit het regeerakkoord er geen rekening mee dat de betaalbaarheid van de koppeling bij een stijgende arbeidsinkomensquote wordt bemoeilijkt doordat toepassing van de koppeling in dat geval via de prijscomponent van de sociale-zekerheidsuitgaven tot een stijging van de collectieve-uitgavenquote leidt. Hij spreekt in dit verband van een ontbrekend criterium. Hierbij plaatsen wij de volgende twee kanttekeningen:

- het SER-advies uit 1988 wijst erop dat de koppeling bij een stijging van de arbeidsinkomensquote tot een toename van het aandeel van de sociale uitkeringen in het nationale inkomen kan leiden. In het standpunt van 13 kroonleden en de MHP in het advies uit 1988 wordt de afwijkingsgrond van een bovenmatige loonontwikkeling dan ook mede beargumenteerd op basis van de omstandigheid dat een dergelijke loonstijging via de prijscomponent van de sociale uitkeringen tot een stijging van de collectieve-lastendruk kan leiden. Een bovenmatige loonstijging wordt in dit standpunt daarnaast als afwijkingsgrond genoemd, omdat een dergelijke loonstijging na verloop van tijd ook via de volume-component van de sociale uitkeringen tot een toename van de collectieve-lastendruk kan leiden;
- het SER-advies uit 1988 wijst er tevens op dat toepassing van de koppeling bij een stijging van de arbeidsinkomensquote niet noodzakelijkerwijs tot een stijging van de collectieve-uitgavenquote behoort te leiden, omdat de incidentele component van de loonstijging niet via de koppeling in de sociale uitkeringen wordt doorberekend. Aan formule 3 uit het artikel van Mulder ligt evenwel de onjuiste veronderstelling ten grondslag dat toepassing van de koppeling impliceert dat de gehele loonstijging in de sociale uitkeringen wordt doorberekend<sup>4</sup>.

5. Mulder wijst erop dat een bovenmatige loonstijging tot een endogene stijging van de collectieve-lastendruk leidt. Hij stelt dat de overheid de hieruit voortvloeiende extra overheidsinkomen moet gebruiken om de belastingen te verlagen, omdat anders de norm voor de collectieve-lastendruk wordt overschreden. Tegelijkertijd zou de afwijkingsgrond van een bovenmatige loonontwikkeling tot het niet toepassen van de koppeling moeten leiden. Volgens Mulder zou ontkoppeling in dat geval betekenen dat de uitkeringsgerechtigden op een achterstand worden gezet, terwijl met name de werkenden van het belastingvoordeel profiteren. In deze redenering wordt er ten onrechte van uitgegaan dat het niet toepassen van de koppeling bij een bovenmatige loonstijging automatisch tot een verlaging van de loonbelasting en/of de door de werknemers te betalen sociale premies leidt. Een lastenverlichting voor werknemers ligt volgens ons in dat geval echter niet voor de hand (en is zeker geen automatisme). Als het niet toepassen van de koppeling bij een bovenmatige loonontwikkeling de overheid in staat stelt om de druk van belastingen en/of premies te verminderen, kan de overheid ook besluiten de sociale werkgeverslasten en/of de winstbelasting te verlagen. Een alternatief voor een lastenverlichting is bovendien een versnelde reductie van het financieringstekort (de norm voor de collectieve-lastendruk wordt dan echter overschreden).

**A.H.J. Kolnaar**  
**J.H.M. Donders**

De auteurs zijn voorzitter en secretaris van de Subcommissie Minimumloon van de Sociaal-Economische Raad. Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven.

1. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 132, nr. 8, blz. 19-20.

2. SER, *Advies aanpassingssysteematiek minimumloon en sociale uitkeringen*, Den Haag, 1988.

3. De collectieve-lastendruk wordt binnen het kader van deze analyse gedefinieerd als het quotiënt tussen de belastingen en premies die worden betaald uit het in de marktsector verdiende inkomen en het inkomen van de marktsector. De collectieve-uitgavenquote wordt er gedefinieerd als het quotiënt tussen de collectieve uitgaven na aftrek van de door uitkeringsgerechtigden en werknemers in de publieke sector betaalde belastingen en premies en het inkomen van de marktsector.

4. Uit een ons ter beschikking gestelde uitgebreidere versie van het artikel en de daarbij behorende bijlagen is ons overigens gebleken, dat Mulder zich realiseert wat de consequenties zijn van het buiten de koppeling houden van de incidentele loonstijging. In formule 3 van het in *ESB* gepubliceerde artikel wordt er echter impliciet van uitgegaan dat de gehele loonstijging in de sociale uitkeringen wordt doorberekend.

De heren Kolnaar en Donders, die zich als kroonlid respectievelijk secretaris van de SER uitgebreid met het vraagstuk van de koppeling hebben beziggehouden, plaatsen een vijftal kanttekeningen bij mijn artikel in de ESB van 29 augustus jl. over de (on)betaalbaarheid van de koppeling.

Punt 5 gaat over een kernconclusie uit mijn verhaal, punt 3 gaat over mijn kritiek op het volumecriterium uit het SER-advies van 1988 waar in het regeerakkoord naar wordt verwezen. De overige punten bevatten smakelijke details voor fijnproevers. Voor de goede orde zal ik deze kanttekeningen één voor één behandelen.

1. Volgens Kolnaar en Donders blijkt uit het regeerakkoord erg duidelijk dat de daarin opgenomen criteria om de koppeling op te schorten alleen de koppeling van de sociale uitkeringen en het minimumloon betreffen en niet de koppeling van de salarissen van werknemers in de collectieve sector. In tegenstelling tot Kolnaar en Donders valt volgens mij uit het regeerakkoord op te maken dat de afwijkingsgronden ook de werknemers van de collectieve sector gelden. Er staat immers: "Voor wat betreft de loonkostenontwikkeling in de collectieve sector is het uitgangspunt dat de ruimte welke correspondeert met de contractionen – mits deze zich (verantwoord) ontwikkelt – beschikbaar komt voor het arbeidsvoorwaardenoverleg". Het begrip verantwoord slaat mijns inziens, vanwege de nadruk die hierop wordt gelegd, terug op het begrip onverantwoord dat enkele alinea's er voor in termen van de twee afwijkingsgronden is uitgelegd. Uit een discussie was mij echter gebleken dat het regeerakkoord op dit punt ook wel zodanig wordt uitgelegd, dat alleen een bovenmatige loonontwikkeling een afwijkingsgraad vormt<sup>1</sup>.

Hoe het ook zij, een kleine (telefonische) rondvraag onder ambtenaren op betrokken ministeries (AZ, SZW en Financiën), die zich met deze zaak bezighouden, heeft mij geleerd dat het regeerakkoord op dit punt inderdaad verschillende interpretaties toelaat en zeker niet volgens de lijn van Kolnaar en Donders hoeft te worden opgevat. Ik geloof daarom dat ik er goed aan heb gedaan om in een voetnoot melding te maken van mogelijke interpretatieverschillen, ook al is de zaak voor de voorzitter en de secretaris van de SER-subcommissie die zich met deze aangelegenheden bezighoudt, zo klaar als een klontje.

2. In mijn artikel verwijs ik uitgebreid en expliciet naar het SER-advies van maart 1988. Dit lijkt mij afdoende houvast voor de eventuele lezer die niet op

de hoogte is van de werking van de SER, om te begrijpen dat de SER zich in 1990 niet voor het eerst met de koppelingsdiscussie heeft ingelaten.

3. Dit punt betreft de stelling in mijn artikel dat het SER-volumecriterium, waar het regeerakkoord naar verwijst, niet of minder juist is. Ik heb namelijk geprobeerd te laten zien dat voor de kosten van de koppeling (van uitkeringen plus salarissen van werknemers in de collectieve sector) de gewogen volume-ontwikkeling in de collectieve sector versus die in de marktsector van belang is en niet de verhouding actieven en inactieven, zoals in het SER-volumecriterium.

In mijn artikel heb ik impliciet ook twee afleidingen van een volumecriterium gepresenteerd. Eén afleiding betreft de kosten van de koppeling in termen van de *netto* uitgaven aan uitkeringen en salarissen van werknemers in de collectieve sector (vergelijking 1 en 2). Deze afleiding correspondeert met de zogenaamde Kessler-analyse. De tweede afleiding betreft de *bruto* uitgaven aan de koppeling (vergelijking 3). Deze correspondeert met de gebruikelijke definities van uitgaven en lastendrukquotes. Het belangrijkste verschil in de uitkomst voor zover het de consequenties voor een volumecriterium betreft is dat de weging van werknemers versus uitkeringsgerechtigden in de collectieve sector anders is. Over de salarissen van werknemers in de collectieve sector wordt namelijk een relatief groot bedrag aan belastingen en sociale premies afgedragen, zodat ze voor de bruto uitgaven zwaarder meetellen. Kolnaar en Donders menen kennelijk dat mijn kritiek op het SER-volumecriterium alleen opgaat bij de netto-afleiding en niet bij de bruto-afleiding. Uit het artikel en deze toelichting blijkt, ik dacht duidelijk, dat mijn kritiek op het SER-volumecriterium opgaat zowel voor de netto-uitgaven(quotes) als voor de bruto-uitgavenquotes<sup>2</sup>.

Misschien valt de voorkeur van Kolnaar en Donders voor het SER-criterium als volgt beter te begrijpen. In mijn artikel moffel ik het zogenaamde noemereffect bij de analyse van de bruto uitgaven (vergelijking 3) onder het tapijt door de arbeidsinkomensquote te definiëren als de loonsom van de marktsector in procenten van het nationaal inkomen en niet als percentage van de produktie van de marktsector<sup>3</sup>. Had ik dit laatste wel gedaan, dan zou er in vergelijking (3) een extra term bijgekomen zijn, die de verandering in de verhouding tussen het nationaal inkomen en de produktie van bedrijven aangaf. Deze verhouding wordt positief beïnvloed door de volume-ontwikkeling in de collectieve sector. Explicitering van het noemereffect maakt de rol van de volume-ontwikkeling in de collectieve

sector neutraler en werkt daardoor enigszins in het voordeel van het SER-criterium. Maar het tellereffect (hogere bruto-uitgaven door een groter aantal werknemers in de collectieve sector leiden tot hogere uitgaven voor de overheid) blijft in het nadeel van het SER-criterium werken. (Bovendien wil een neutralere rol van het aantal werknemers in de collectieve sector niet zeggen dat ze daardoor een positieve bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van de koppelingen van uitkeringen en salarissen van werknemers in de collectieve sector, zoals in het SER-criterium.) Mijns inziens domineert het tellereffect, zeker als je alleen naar de koppelingsuitgavenquote kijkt. Laat ik dit aan de hand van een voorbeeld toelichten.

Als de lonen van werknemers in de collectieve sector met 10% toenemen, dan neemt het nationaal inkomen met ongeveer 1,2 procentpunt toe. De bruto-uitgaven aan de koppeling van uitkeringen plus werknemers in de collectieve sector nemen met ongeveer 5,5% toe. Het is duidelijk dat dit laatste effect (het tellereffect) over het noemereffect domineert en de bruto-uitgaven als percentage van het nationale inkomen met ongeveer 4% toenemen.

Het volumecriterium dat ik suggereer (aantallen in de collectieve sector ten opzichte van aantallen in de particuliere sector) lijkt mij dus ook bij explicitering van het noemereffect bij een conventionele definitie van de arbeidsinkomensquote beter dan het SER-volumecriterium (actieven versus niet-actieven).

4. De opmerkingen lijken mij juist. Kolnaar en Donders wijzen er in feite op dat de SER in zijn advies van maart 1988 ook een aantal van de in mijn artikel uiteengezette punten heeft opgemerkt. Bij het SER-advies ontbreekt echter een formele en kwantitatieve uitwerking van de analyse. Kennelijk is er wel een formele analyse gepleegd, maar voor zover deze in het SER-advies beschreven wordt is die, althans voor mij, niet te volgen, waardoor ook de conclusies moeilijk zijn na te trekken.

Er is ook een kanttekening op haar plaats, waar Kolnaar en Donders zeggen dat ik in vergelijking 1 een onjuiste veronderstelling maak door er impliciet

1. Uit een recenter stuk dan het regeerakkoord, het Gemeenschappelijke Beleidskader, kan eventueel worden afgeleid dat deze mening ook des regerings is.

2. In voetnoot 7 van de uitgebreidere (en opvraagbare) versie leg ik dit ook uit.

3. De Nationale Rekeningen gaan van de fictie uit dat de produktie van de overheid gelijk is aan de lonen en salarissen van ambtenaren. Dus als deze lonen stijgen, dan stijgt de produktie die de overheid wordt toegerekend en daarmee het nationaal inkomen. *Grootheden die in procenten van het nationaal inkomen worden uitgedrukt dalen dan door dit noemereffect.*

van uit te gaan dat de incidentele loonontwikkeling in de koppeling doorwerkt. Zij moeten toch weten dat bijna alle veronderstellingen die in de economiebeoefening worden gemaakt helaas onjuist zijn. Je maakt in de economiebeoefening veronderstellingen om van allerlei zaken te abstraheren. In de uitgebreide en opvraagbare versie van het artikel bediscussieer ik daarom (in appendix B), zoals Kolnaar en Donders zelf al aangeven, de consequenties van twee abstracties, de incidentele loonontwikkeling (die niet door hoeft te werken in de koppeling) en de beoogde daling van het financieringstekort in deze kabinetsperiode. Deze twee abstracties hebben tegengestelde effecten, ze heffen elkaar in deze kabinetsperiode grotendeels op. Vanwege de beperkt beschikbare ruimte heb ik deze aspecten daarom niet in de geplaatste versie van het artikel behandeld.

5. Een belangrijk punt in mijn artikel is de constatering dat een bovenmatige loonstijging tot een endogene stijging van de collectieve-lastendruk leidt. Dit zou de overheid in een lastig parket brengen omdat enerzijds de koppeling moet worden opgeschort aangezien een bovenmatige loonstijging een afwijkinggrond is terwijl anderzijds de belastingen moeten worden verlaagd omdat anders de norm voor de collectieve-lastendruk wordt overschreden. Populair gezegd worden uitkeringsgerechtigden dan op een achterstand gezet ten opzichte van werkenden. Dit is wieso het geval omdat de koppeling voor een deel wordt opgeschort. Het lijkt er op dat Kolnaar en Donders dit over het hoofd zien. Het is wel zo dat dit effect (het op achterstand zetten) versterkt of afgezwakt kan worden door de manier waarop de belastingen/inkomsten worden teruggedrukt. Als ik Kolnaar en Donders nu positief interpreteer dan komt hun reactie erop neer dat zij zich afvragen of het terugdringen van de extra belastingen/inkomsten op zodanige wijze in het vat kan worden gegoten dat uitkeringsgerechtigden niet nog verder achterblijven ten opzichte van werkenden. Zij opperen daartoe twee alternatieven (ten eerste verlaging van werkgeverspremies en/of winstbelasting en ten tweede reductie van het financieringstekort) voor de verlaging van werknemerspremies of loonbelasting waarvan Kolnaar en Donders menen dat ik uitga.

Het gaat te ver om alle overige mogelijkheden uitgebreid na te lopen, daarom beperk ik me tot een aantal observaties:

- het tweede alternatief dat Kolnaar en Donders opperen, reductie van het financieringstekort, voorkomt niet dat de collectieve-lastendruk stijgt en valt wat dat betreft af;
- door met schijftarieven te 'rommelen', de kinderbijslag te variëren, via eenmalige uitkeringen en soortgelij-

ke maatregelen kan het inkomensplaatje dat na het deels ontkoppelen ontstaat door de overheid worden bijgeschaafd. Als dat op zo'n manier gebeurt dat de inkomenseffecten van het ontkoppelen voor uitkeringsgerechtigden worden beperkt, dan gaat daar een slecht signaal van uit naar de vakbeweging; de bovenmatige loonstijging gaat minder gepaard met het achterblijven van uitkeringen, dus ga je gang maar (bij wijze van spreken);

- een verlaging van de winstbelasting, terwijl de koppeling wordt opgeschort lijkt me (mede gelet op de huidige hoogte van de tarieven en de manier waarop een dergelijke verlaging tussen de bedrijven 'verdeeld' wordt) niet een oplossing die het kabinet populair maakt en het uit zijn lastige parket redt;
- zowel een verlaging van werknemerspremies als een verlaging van werkgeverspremies vergroot de effectieve loonruimte voor de vakbeweging. Beide maatregelen zullen, vermoed ik, leiden tot een lagere contractloonstijging en hogere netto lonen. Wat de precieze consequenties hiervan voor de afstand tussen verschillende groepen uitkeringsgerechtigden en werknemers zijn, kan ik op dit moment niet overzien;
- politiek gezien lijkt het inderdaad aantrekkelijk om de middelen die men uitspaart met het opschorten van de koppeling en die men op korte termijn wel binnen krijgt bij een bovenmatige loonontwikkeling op een manier terug te sluisen die weinig de aandacht trekt, zoals een verlaging van sociale premies. Ik blijf er echter bij dat het terugsluisen van inkomsten die zonder veel moeite binnenkomen (hetzelfde geldt bij hogere aardgasbaten) in het licht van immer aanwezige noden (zeker als dat gepaard gaat met het opschorten van de koppeling) de nodige politieke moed vereist, wat het terugsluisen er niet waarschijnlijker op maakt.

**C.B. Mulder**

De auteur is inmiddels werkzaam bij het IMF. De reactie is voor persoonlijke verantwoording van de auteur, te meer daar het artikel en de reactie voor de indiensttreding zijn opgesteld.