

# De onderkant van de arbeidsmarkt

## De wig moet kleiner, maar hoe?

*De belangrijkste aanbeveling van de commissie-Andriessen is dat de wig voor werknemers verkleind moet worden. Dat maakt enerzijds werken financieel aantrekkelijker, en anderzijds laaggekwalificeerde arbeid goedkoper voor ondernemers. De commissie doet diverse voorstellen om deze maatregel te financieren, die bij elkaar een redelijke basis lijken te vormen voor een paarse coalitie.*

In dit artikel besteed ik achtereenvolgens aandacht aan de probleemanalyse van de commissie-Andriessen, aan de door de commissie aanbevolen beleidslijn, en aan het politieke draagvlak voor die oplossing. De analyse is beperkt tot de problematiek van de wig; de verstrekkende voorstellen van de commissie voor de reorganisatie van de Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties blijven buiten beschouwing. Deze voorstellen zijn op zich interessant en ze geven aanleiding tot veel commentaar. Aangezien dit onderwerp niet de kern van het advies is, laat ik het hier onbesproken.

### De oorzaak van het probleem

Over de oorzaken van de hoge werkloosheid en de concentratie daarvan onder lager opgeleiden is inmiddels zoveel gezegd dat geen commissie op dat terrein nog wat nieuws kan verzinnen. De kunst is dus vooral om alleen die dingen te zeggen die het meest belangrijk zijn en om die dingen niet te zeggen die wel veel geroepen worden, maar feitelijk niet relevant zijn. De commissie is daar naar mijn mening uitstekend in geslaagd. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de Verenigde Staten en Europa. In de Verenigde Staten zijn de lonen van lager opgeleiden de laatste 10 tot 20 jaar aanzienlijk gedaald. Daardoor is de arbeidsmarkt voor lager opgeleiden redelijk in evenwicht gebleven. In Europa zijn de lonen in het onderste segment niet of veel minder gedaald. Daar is dus omvangrijke werkloosheid ontstaan.

Over dit deel van de analyse bestaat onder economen brede over-

eenstemming. De cruciale vraag is vervolgens hoe het komt dat de lonen in het onderste segment zich niet naar hun evenwichtsniveau hebben bewogen. Ruwweg zijn hiervoor twee verklaringen beschikbaar. Ofwel de werking van het marktmechanisme is gefrustreerd door institutionele factoren, zoals minimumlonen, het algemeen verbindend verklaren van cao's en dergelijke. Ofwel werklozen hebben onvoldoende prikkels om een baan te aanvaarden, omdat zij kunnen terugvallen op een uitkering.

In de ogen van de commissie is dit laatste in ieder geval voor Nederland de kern van het probleem. Het minimumloon is sinds 1980 22% minder gestegen dan de cao-lonen. Het gevolg is niet een relatieve daling van de laagste cao-lonen, maar een steeds groter verschil tussen dat minimum en die laagste loonshalen. Thans verdient onder volwassenen nagenoeg niemand meer het minimumloon. Het valt dus moeilijk vol te houden dat het minimumloon onder de huidige omstandigheden een beperking op de loonvorming is<sup>1</sup>.

De commissie zoekt de oorzaak voor het uitblijven van (reële) loondaling aan de onderkant van de markt daarom niet in restricties op de loonvorming, maar in de sociale zekerheid. Uitgebreid wordt bewijsmateriaal geciteerd waaruit blijkt dat het reserveringsloon van werklozen (het minimale loon dat hij of zij wil verdienen voordat zij een baan accepteren) gemiddeld 40% hoger ligt dan het niveau van de uitkering. Bovendien is dit reserveringsloon de laatste jaren sterk opgelopen<sup>2</sup>. Dit verklaart waar-

om werkgevers geen minimumlonen meer betalen: ze kunnen er niemand voor krijgen.

Op deze analyse valt in mijn ogen weinig af te dingen. De consequentie is dat het weinig zin heeft om te sleutelen aan minimumloonwetgeving of aan de instituties voor loonvorming.

Hoezeer ik het ook met de analyse van de commissie eens ben, op twee punten had ik toch meer nadruk gelegd, al was het maar om de wijde en zijde bestaande scepsis ten opzichte van deze analyse te overwinnen. Ten eerste is Nederland het enige van de hoog ontwikkelde landen waar de beloningsverschillen de afgelopen tien jaar per saldo verder zijn genivelleerd: in 1979 leverde ieder jaar extra onderwijs gemiddeld nog een 9% hoger salaris op, in 1985 is dat gezakt tot 7% en sindsdien is het stabiel gebleven<sup>3</sup>. Deze ontwikkeling heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de hoge werkloosheid in het onderste segment. Dit gegeven is des te opmerkelijker, daar in brede kring de overtuiging bestaat dat de beloningsverschillen de afgelopen tien jaar aanzienlijk zijn toegenomen.

Ten tweede is de forse groei van de werkgelegenheid in de jaren tachtig nagenoeg volledig terechtgekomen bij vrouwen. Het ligt voor de hand om hier een relatie te leggen met de sociale zekerheid: vrouwen hadden over het algemeen geen recht op een uitkering en waren daardoor eerder geneigd een baan te aanvaarden.

1. Men kan beweren dat niet het minimumloon, maar de cao's de belangrijkste restrictie op vrije loonvorming zijn. Een vergelijking van de lonen van werknemers onder een cao, onder een avv of zonder een van deze alternatieven leert echter dat werknemers met een cao slechts een zeer bescheiden surplus ten opzichte van beide andere categorieën ontvangen. Cao's zijn dus niet de oorzaak van de relatief hoge lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zie: J. Hartog en C.N. Teulings, *Wage formation and labor market flexibility in the Netherlands*, intern paper, Universiteit van Amsterdam, 1994.

2. Helaas ontbreekt voor deze cruciale constatering een literatuurverwijzing in het verslag van de commissie.

3. C.N. Teulings, Arbeidsmarktbeleid in de komende kabinetsperiode, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16 april 1994, blz. 83-98.

## De voorgestelde maatregelen

Op grond van de hierboven besproken analyse komt de commissie als vanzelf op haar centrale aanbeveling van een lastenverlaging op arbeid, met name aan de onderkant van de markt. Enerzijds wordt het daardoor voor werkgevers goedkoper mensen in dienst te nemen en anderzijds houden werknemers netto meer over, zodat het voor werklozen aantrekkelijker wordt een baan te accepteren. Gezien de omvang van de werkloosheid zet de commissie hoog in: een belastingverlaging van 2.400 netto per werkende. De kosten van dit voorstel voor de overheid zijn navenant: f 15 miljard per jaar. De ambitie om een dergelijke operatie op gang te brengen verdient veel lof, maar de vraag is hoe dat moet worden betaald. De commissie doet twee voorstellen.

In het eerste voorstel wordt de lastenverlaging gegeven in de vorm van een belastingkorting van f 2.400 per jaar (een vast bedrag dat iedere werkende van zijn belastingaanslag mag aftrekken), in het tweede voorstel krijgt iedere werkende een aftrekpost van f 6.000 per jaar. Voor diegenen die vallen onder het tarief van de eerste schijf (38,25%) levert dit evenveel op als de voorgestelde belastingkorting. Voor diegene die vallen onder het tarief van de tweede en derde schijf levert de aftrekpost meer op dan de korting. Vanwege dit verschil is het tweede voorstel duurder voor de overheid, terwijl wat betreft het eigenlijke doel (lastenverlaging aan de onderkant) precies hetzelfde wordt bereikt. Een belastingkorting voldoet daarom beter aan de behoefte aan lastenverlichting dan het tweede. Om vergelijkbare redenen wijst de commissie het voorstel af dat Van Dijkhuizen recent in dit blad heeft gedaan<sup>4</sup>. In dat voorstel wordt de lastenverlichting nog meer uitgesmeerd over alle inkomens, waardoor de effecten minder sterk ten goede komen aan de laagste inkomens. Aan de andere kant leidt het voorstel van de commissie niet tot de extreem hoge marginale tarieven die het gevolg waren van de regeling waarbij voor werknemers die precies het minimumloon ontvingen, geen werkgeverspremies hoefden te worden betaald<sup>5</sup>. Dergelijke hoge marginale tarieven zijn onwenselijk. Het voorstel voor de invoering van een belastingkorting is dus de

goedkoopste manier om lastenverlichting aan de onderkant te bereiken zonder het functioneren van de arbeidsmarkt elders al te zeer te ontwrichten.

Aangezien het voorstel voor de belastingkorting het minste financieringsproblemen met zich meebrengt, beperk ik mijn bespreking tot dat voorstel. Voor de dekking van de f 15 miljard die nodig zijn voor de invoering van deze belastingkorting heeft de commissie een aantal suggesties. De helft van het benodigde geld wordt gevonden in een aantal inkomenspolitieke maatregelen, zoals de bevrozing van alle uitkeringen, de afschaffing van AWW, de invoering van een arbeidsverleden-eis in de WAO/AAW en de beperking van de salarisruimte voor overheidspersoneel. De andere helft van de benodigde middelen vloeit voort uit een beperking van de overige overheidsuitgaven. Daarnaast wordt het speciale belastingtarief voor de eerste schijf voor bejaarden verhoogd tot halverwege het huidige, normale eerste-schijftarief (opbrengst: f 2,5 miljard) en worden bestaande belastingvrije voeten omgezet in belastingkortingen (f 4,5 miljard). Dit laatste levert geld op om precies dezelfde reden als eerder werd aangegeven bij de bespreking van het verschil tussen een belastingkorting en een aftrekpost: een belastingvrije voet wordt afgerekend tegen het marginale tarief en levert hogere inkomens dus meer op dan lagere inkomens. De omzetting in een belastingkorting werkt dus nivellerend. De commissie rechtvaardigt deze ingreep door erop te wijzen dat de hogere inkomens er door de invoering van de extra belastingkorting juist op vooruit gaan, zonder dat dit de bedoeling was.

De noodzakelijke bezuinigingen komen ongeveer overeen met het bedrag dat genoemd is in het verkiezingsprogramma van D66 (de VVD en het CDA komen f 5 miljard hoger uit, de PvdA f 5 miljard lager). De commissie heeft het CPB gevraagd om haar voorstellen 'door te rekenen'. Volgens het CPB levert het voorstel 140.000 extra banen in 1998 op (270.000 in 2002), 20 tot 40.000 meer dan het VVD-programma. Het voorstel van de commissie is dus 'efficiënter' in het creëren van banen dan het VVD-programma: meer banen voor minder ombuigingen. De reden hier-

voor is dat de commissie meer dan de VVD haar lastenverlichting concentreert op dat deel van de arbeidsmarkt waar dat het meest noodzakelijk is<sup>6</sup>.

Opvallend is dat twee financieringsbronnen in het lijstje van de commissie ontbreken: een verschuiving van de lastendruk van arbeid naar kapitaal of naar milieu. Men besteedt aan deze mogelijkheid zelfs geen enkel woord. Ik vermoed dat de commissie van mening is dat van deze financieringsbronnen niet te veel moet worden verwacht, enerzijds omdat wij te maken hebben met een open internationale kapitaalmarkt, zodat de prijs van kapitaal exogeen is bepaald en anderzijds omdat heffingen op zowel milieu als kapitaal impliciet ook belastingen zijn op arbeid<sup>7</sup>. Mocht een energieheffing in de toekomst aanzienlijke bedragen opleveren, dan kunnen die voor de voorgestelde lastenverlichting worden ingezet. De afweging tussen een goed functionerende arbeidsmarkt en een evenwichtige inkomensverdeling wordt daarmee echter niet verzacht. Gezien de grote maatschappelijke belangstelling voor deze financieringsbron had het de commissie echter niet misstaan om hier expliciet op in te gaan.

Het voorstel om de belastingkorting deels te financieren uit verdere bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel lijkt mij onwenselijk en op lange termijn onrealistisch. In de loop van de jaren tachtig is de overheid geleidelijk opgeschoven van een bovengemiddelde naar een minder dan gemiddelde betaler. Dit geldt met name in het onderwijs. Voortzetting van dit beleid gaat eerder vroeg dan laat ten koste van de kwaliteit van het apparaat. Volgens de berekeningen van het CPB blijkt het uiteindelijk allemaal nogal mee te vallen: doordat belastingkorting loonmatiging in de

4. C. van Dijkhuizen, Een kwart miljoen extra banen, *ESB*, 12 januari 1994, blz. 28-29.

5. Zie E. Mot e.a., *Werkings van de wet op loonkostenreductie op minimum-loonniveau, een evaluatieonderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1992.

6. A.L. Bovenberg, R.F. Mooij en F. van der Ploeg, Werkt een 'Robin Hood'-beleid? *ESB*, 13 april 1994, blz. 332-336.

7. A.L. Bovenberg en S. Cnossen, Fiscaal fata morgana, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203.

marktsector uitlokt, loopt de beloning van ambtenaren nauwelijks uit de pas met die in de marktsector<sup>8</sup>.

## Het politieke draagvlak

Hoe zouden de voorstellen van de commissie politiek kunnen worden gekarakteriseerd? Allereerst moet worden vastgesteld dat de commissie duidelijk niet van plan was om met dit voorstel aan de verkiezingen deel te nemen. In het voorstel gaan bejaarden met en zonder aanvullend pensioen er fors op achteruit, zowel absoluut als relatief en meer dan door elk van de vier grote partijen is voorgesteld. Zoals inmiddels bekend, wint men met dergelijke voorstellen geen verkiezingen. Voor de hogere belasting op aanvullende pensioenen heeft de commissie een redelijk argument: bij de belastingherziening-Oort heeft deze groep onbedoeld een extra koopkrachtstijging gehad die met de door de commissie voorgestelde maatregel weer weggenomen wordt. Voor het AOW-deel van de pensioenen is een dergelijke argumentatie echter niet voor handen. Het blijft onduidelijk waarom de commissie niet heeft ingehaakt op voorstellen om de AOW bij een bevrozing van de uitkeringen te ontzien. Vanuit het oogpunt van het functioneren van de arbeidsmarkt is er immers geen directe noodzaak om deze uitkeringen te bevrozen. Het lijkt mij dat, mochten de voorstellen van de commissie wor-

den uitgevoerd, ze op dit punt zullen worden aangepast<sup>9</sup>.

Voor het overige is de commissie erin geslaagd om een pakket samen te stellen waarbij alle partijen voor een deel aan hun trekken komen. De vergelijking wordt vergemakkelijkt doordat de commissie de koopkrachtplaatjes van de vier grote partijen heeft bijgeleverd. Op papier lijkt het pakket een redelijke basis voor een paarse coalitie. De VVD krijgt zijn werkgelegenheidsbeleid gebaseerd op lastenverlichting en vergroting van het verschil tussen (netto) loon en uitkering. Voor de PvdA is een winstpunt dat de lastenverlichting wordt geconcentreerd bij de laagste looninkomens. Daardoor sluit het koopkrachtplaatje voor werkenden van de commissie nagenoeg naadloos aan bij dat van de PvdA. Deze nivellering is vanzelfsprekend een pijnpunt voor de VVD, zoals de bevrozing van de uitkeringen een pijnpunt is voor de PvdA. Mocht er voor een dergelijke grootschalige operatie ooit een parlementaire meerderheid te vinden zijn, dan lijkt deze dubbelslag de enige basis voor een werkbaar compromis. Het is de moeite van het proberen waard, de voorstellen van de commissie zijn er goed genoeg voor.

De commissie pleit voor afstemming met sociale partners bij de uitvoering van haar voorstel. Hoezeer de commissie er ook van overtuigd is dat de institutionele structuur van de

loonvorming niet de oorzaak is van de relatief hoge lonen aan de onderkant van het loongebouw, men verwacht blijkbaar wel dat de effectiviteit van de maatregelen belangrijk wordt vergroot als de instemming van de vakbeweging kan worden verkregen. Zoals bekend is dit standpunt niet onomstreden. Een belangrijke stroming onder de vaderlandse opinieleiders is van mening dat het corporatistische overleg tussen politiek en sociale partners niet meer van deze tijd is en slechts het functioneren van de arbeidsmarkt belemmert. In mijn ogen is het pleidooi van de commissie echter juist: de Nederlandse instituties voor loonvorming zijn redelijk efficiënt<sup>10</sup>. Deze instituties kunnen beter ten bate van het voorgestelde beleid worden ingezet, dan ze met veel tam tam te passeren.

## C.N. Teulings

De auteur is verbonden aan de vakgroep Micro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

---

8. De commissie blijkt hier gematigder dan de verkiezingsprogramma's van de vier grote partijen, die zich op dit punt rijk rekenen.

9. Het ontzien van de AOW bij de bevrozing leidt tot twee miljard minder bezuinigingen, waar dus een alternatieve dekking voor gevonden moet worden.

10. Zie voor een verdere uitwerking van deze stelling Hartog en Teulings, op.cit., 1994.