

Een kwart miljoen extra banen

C. van Dijkhuizen*

Voor de rest van deze eeuw zal de werkloosheid het belangrijkste sociaal-economische vraagstuk blijven. In dit artikel wordt een banenplan geschetst: verminder de loonkosten door de zogenaamde overbevelingstoeslag in etappes af te bouwen en de werknemers daarvoor te compenseren met een verlaging van het tarief in de eerste belastingschijf. Op termijn kan dit 250.000 extra banen opleveren.

Oplopende werkloosheid

Het aantal werkzoekenden zal volgens het Centraal Planbureau dit jaar 150.000 hoger liggen dan in 1992. Daarmee komt de werkloosheid op 9% van de beroepsbevolking. Natuurlijk is de slechte conjunctuur daarvoor een belangrijke oorzaak. Maar ook voor de jaren na 1994 verwacht het CPB bij een matige groei van 1,75% een verder oplopende werkloosheid. Er is dus meer aan de hand dan een tijdelijke, door het conjunctuurverloop veroorzaakte inzinking.

Het structureel aanpakken van de werkloosheid is de grote beleidsuitdaging voor de komende jaren. Het is trouwens niet alleen een Nederlands probleem. In heel West-Europa heeft zich de afgelopen decennia een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. In tijden van conjuncturele terugslag loopt de werkloosheid snel op en blijft dan structureel op een hoger niveau hangen. Elders in de wereld geldt dit in veel mindere mate. In Japan ligt de werkloosheid structureel veel lager en in de Verenigde Staten gaat de werkloosheid beurtelings omhoog en omlaag.

Binnen Europa neemt Nederland nog weer een bijzondere positie in. Kijken we naar het iets bredere begrip van de inactieve beroepsbevolking, dan blijkt ons land naast ruim 700.000 mensen met een werkloosheidsuitkering ook 900.000 arbeidsongeschikten en 300.000 zieken te hebben. Te zamen met de twee miljoen bejaarden betekent dit dat er tegenover elke werkende bijna één uitkeringsgerechtigde staat.

Verlaging werkgeversaandeel van de wig

De toenemende mondialisering van de economische omgeving stelt steeds hogere eisen aan de inrichting van onze nationale economie¹. Er moet meer dynamiek in onze samenleving komen. Dit geldt in het bijzonder voor de tot op heden meer beschermde binnenlandse sectoren en voor de arbeidsmarkt. Hierover is reeds het nodige geschreven².

Onze arbeid is echter ook duur. Niet alleen door de loonhoogte, maar ook door de daarbovenop komende sociale premies (wig). Door een verlaging van de premielast bij ondernemingen kan de werkgelegenheid sterk toenemen. Volgens de 'spoorboekjes' van het Centraal Planbureau is niets zo effectief voor de werkgelegenheid als een verlaging van de loonkosten, hetzij door matiging van de lonen, hetzij door verlaging van de sociale premies bij ondernemingen.

De tabel toont dit aan. Het effect op de werkgelegenheid van een premieverlaging voor ondernemingen is veel groter dan van een gewone belastingverlaging. Het kost de schatkist bovendien minder. Bij gelijke gevolgen voor de schatkist levert een verlaging van de werkgeverslasten ongeveer twee keer zoveel banen op.

Het CPB laat de premies voor ondernemingen dalen door deze te vervangen door rijksbijdragen aan de sociale fondsen. Dat is geen wenselijke route. We willen de rijksbijdragen op den duur juist afschaffen. Een andere mogelijkheid is, om binnen de WW of de ZFW de premies van werkgevers te verlagen en die van werknemers te verhogen. De werknemers kunnen daarvoor worden gecompenseerd met een verlaging van de eerste belasting- en premieschijf. Ook dit is niet aan te bevelen. De ondernemingen zouden de nieuwe verdeling van de premielasten wellicht als tijdelijk kunnen aanzien, waardoor het gunstige werkgelegenheidseffect veel minder wordt.

* De auteur is directeur Algemene Economische Politiek bij het Ministerie van Economische Zaken.

1. J.E. Andriessen en R.F. van Esch, *Globalisering: een zekere trend*, Ministerie van Economische Zaken, Discussienota 9301, Den Haag, 1993 en L.A. Geelhoed, 1994: uitdagingen voor het sociaal-economisch bestel, *ESB*, 5 januari 1994, blz. 4-8.

2. Zie bij voorbeeld C. Oudshoorn, Marktwerking in het sociaal-economisch bestel, *ESB*, 6 oktober 1993, blz. 908-913.

Een betere methode grijpt aan bij de bruteringsoperatie die voor 1 januari 1996 is gepland. Voorzien is om op die datum de bruto lonen aanzienlijk (met ruim 10%) te verhogen onder gelijktijdige afschaffing van de, door de werkgevers betaalde, overhevelings- toeslag (ook ruim 10%)³.

Als we dat nu eens niet zouden doen, maar in de loop van een aantal jaren – te denken valt aan twee kabinetsperiodes – de overhevelingstoeslag zouden afbouwen zonder de lonen te verhogen. Natuurlijk is dan een compensatie nodig voor werknemers en uitkeringsgerechtigden. Dat kan gebeuren door een stapsgewijze verlaging van de eerste belasting- en premieschijf⁴. De eerste schijf zou bij voorbeeld van ruim 38% nu tot 30% rond het jaar 2000 kunnen dalen. Dan kan deze operatie ongeveer inkomensneutraal verlopen.

Op die manier wordt een bijna 10% lager niveau van de loonkosten bereikt. Tegelijkertijd wordt aan de onderkant de eerste schijf met krap 10%-punten verlaagd. En dit alles bij een grosso modo gelijke inkomenspositie van werknemers en uitkeringsgerechtigden. Natuurlijk kost dit de schatkist geld, maar daarover komen we nog te spreken.

We hebben hiermee een 'banenplan' op tafel, dat de werkgelegenheid op termijn met 250.000 personen doet stijgen. Daarmee zou heel zichtbaar werk boven inkomen worden gesteld⁵. Het gaat hier om een globale taxatie op grond van 'spoorboekjes' van het CPB. Voor een meer precieze doorrekening zou uiteraard het CPB moeten worden ingeschakeld.

De financiële kant van het plan

Natuurlijk vergt het stapsgewijs afschaffen van de overhevelingstoeslag en het verlagen van de eerste schijf het nodige van 's Rijks schatkist. Daarom kan het plan alleen worden uitgevoerd wanneer aan enkele strikte randvoorwaarden wordt voldaan.

Allereerst is een uitgangspunt dat de collectieve uitgaven zich de komende jaren zeer beheerst zullen (blijven) ontwikkelen. Voor de komende kabinetsperiode (1995-1998) is hier gerekend met een indicatieve ombuigingsomvang in de orde van grootte van f 15 mrd (prijzen 1994). Ook in de jaren daarna (1999-2002) is uitgegaan van een beheerste collectieve uitgavenontwikkeling, namelijk een reële (netto) nullijn voor de collectieve uitgaven. Bij 2% economische groei per jaar resulteert dan globaal jaarlijks ca. f 5 miljard (prijzen 1994) aan ruimte voor lastenverlichting en/of tekortreductie⁶. Behalve een beheerste structurele uitgavenlijn is een strikte voorwaarde

Tabel 1. Het effect na vier jaar van verlaagde werkgeverslasten in vergelijking met een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting (initieële impuls: 1% nni = f 5 mrd. in 1994)

	Werkgeverslasten ^a	LB/IB ^b
Werkgelegenheid (x 1000 personen)	+ 55	+ 35
Financieringstekort (% nni)	+ 0,6	+ 0,9

a. In het FKSEC-variantenboek is dit vorm gegeven door een Rijksbijdrage in het WW-fonds, waardoor de werkgeverspremie omlaag kan.

b. Het betreft een verlaging van het tarief van de eerste schijf.

uiteraard dat de EMU-tekortnorm op middellange termijn wordt onderschreden.

Ten slotte is voor de periode 1995-1998 het behoedzame groeiscenario van het Centraal Planbureau met 1,75% groei per jaar als vertrekpunt gekozen. Onder die veronderstellingen valt bij benadering te berekenen dat het plan financierbaar is.

Daarmee zou ons land onverminderd goed blijven presteren op het punt van de financiële criteria (lage rente, lage inflatie, overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans en een financierings- tekort buiten de gevarezone). Tegelijkertijd zou krachtig gewerkt worden aan ons zwakste punt, namelijk de omvangrijke inactiviteit.

C. van Dijkhuizen

3. De overhevelingstoeslag (ingesteld in 1990 bij de Oortoperatie) compenseert werknemers voor het zelf gaan betalen van de premie AAW en AWBZ. De werkgevers betalen deze overhevelingstoeslag.

4. Mogelijk is dit te combineren met een verdere verhoging van het arbeidskostenforfait om ook langs die kant de werkgelegenheid te bevorderen.

5. Als bijkomend voordeel geldt dat met dit voorstel ook een ander toekomstig probleem is aan te vatten. Bejaarden met een aanvullend pensioen zullen er zonder nadere maatregelen sterk op vooruit gaan. Voor hen geldt namelijk geen overhevelingstoeslag, dus ze hebben ook geen last van het vervallen daarvan. Ze profiteren echter wel van de verlaging van de eerste schijf. Dit is koopkrachtneutraal op te vangen door bejaarden (voor wie de eerste schijf thans 17% is tegenover 38% voor niet-bejaarden) AOW-premieplichtig te maken. Dit vergroot het premiedraagvlak voor deze verzekering, wat bij toenemende vergrijzing een goede aanpak is.

6. Zie J.E. Andriessen, Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering, *ESB*, 2 december 1992, blz. 1160-1162.