

# Een marktgerichte oplossing voor het werkloosheidsprobleem

De arbeidsmarkt functioneert slecht. Al jaren is sprake van hardnekkige aanbodoverschotten. In dit artikel wordt de overheid voor de slechte werking van deze markt mede verantwoordelijk gesteld. De auteur stelt dat het inkomensbeleid de werking van het marktmechanisme frustreert. Dit blijkt uit het naast elkaar bestaan van geringe inkomensverschillen, en een werkloosheid die in het bijzonder de mensen met lagere inkomens treft. De auteur doet voorstellen voor een marktconforme oplossing van het werkloosheidsvraagstuk.

DRS. A.F. BAKHOVEN\*

Op de arbeidsmarkt is er op macro-niveau een overschot aan arbeid. Dit overschot, uitgedrukt in het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking, bedroeg in de jaren zeventig ca. 6%. In het begin van de jaren tachtig liep het op tot ca. 17,5% in 1984. Daarna trad een daling op van enkele procentpunten. Helaas zijn er geen gronden om te veronderstellen dat bij ongewijzigd beleid de werkloosheid zal terugkeren tot een evenwichtsniveau, zelfs niet tot het niveau van de jaren zeventig. Het overschot is geconcentreerd bij de lager gekwalificeerden. Bij de hoger gekwalificeerden is nauwelijks van een overschot sprake. Dit blijkt onder meer uit figuur 1.

Zowel het niveau van de werkloosheid als de verdeling daarvan wijzen op een onvoldoende werking van het marktmechanisme. Eerst zal worden ingegaan op de oor-

zaken daarvan. Vervolgens wordt aangegeven hoe de werking van het marktmechanisme kan worden versterkt. Dit wordt verwerkt in een concreet plan. Op basis van de verwachte macro-economische gevolgen van het plan kan worden geconcludeerd dat uitvoering ervan aanbeveling verdient.

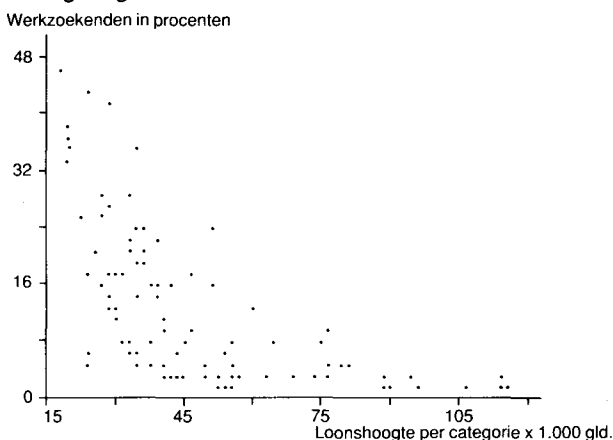
## Oorzaken van de werkloosheid

Vanaf 1975, het jaar waarin de *Nota inzake de werkgelegenheid* van het kabinet-Den Uyl verscheen, met daarin opgenomen de CPB-analyse van het verband tussen werkgelegenheid en reële loonkosten, is de stijging van de werkloosheid hoofdzakelijk toegeschreven aan een te sterke prijsstijging van de produktiefactor arbeid. Te sterk, omdat deze stijging heeft geleid tot een besparing op arbeid, zodat het beschikbare arbeidsaanbod onvoldoende kon worden geabsorbeerd. Een te sterke algemene loonstijging kan nu echter geen verklaring meer geven van de hoge werkloosheid. Het aanbodoverschot is weliswaar zeer groot, maar niet meer algemeen. Dat bleek reeds uit figuur 1. De concentratie van de werkloosheid bij de lagere loongroepen kan niet worden toegeschreven aan een eenzijdig arbeidsaanbod. Dat aandeel neemt af, zoals blijkt uit tabel 1.

Figuur 2 laat zien dat de werkgelegenheidsontwikkeling bij de lager betaalden sterk negatief was. Ter vergelijking is naast de ontwikkeling in Nederland ook die in de Verenigde Staten in beeld gebracht.

Uit het aangedragen materiaal dringt zich de conclusie op dat de vraag naar lager geschoolden te laag is ten op-

Figuur 1. Het verband tussen werkzoekenden in procenten van het arbeidsaanbod in september 1983 en loonhoogte in 1979 voor 100 categorieën met verschillende leeftijd, opleiding en geslacht



Bron: A. Bakhoven en M. van Schaaijk, *Inkomenseffecten van arbeidstijdverkorting*, ESB, 24 april 1985.

\*De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteur is dank verschuldigd aan J.M.G. Frijns, J. Glastra en M. van Schaaijk voor hun hulp bij het schrijven van dit artikel. Uiteraard draagt alleen de auteur de verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Tabel 1. Aandeel van laaggeschoolden (lager en uitgebreid lager onderwijs) in het arbeidsaanbod (in procenten)

1961	1972	1979	1985
68	60	51	45

Bron: CPB.

zichte van die naar hoger geschoolden. De voor de hand liggende reden voor deze te geringe relatieve vraag is een ongunstige verhouding tussen de loonkosten per eenheid produkt van lager geschoolden en die van hoger geschoolden<sup>1</sup>. Deze ongunstige verhouding kan mede worden toegeschreven aan het inkomensbeleid van de overheid. Naast de vaststelling van het minimumloon, dat overigens in de afgelopen jaren relatief is achtergebleven, is in dit kader het belasting- en premiebeleid relevant. Dit beleid heeft ertoe geleid dat de som van netto loon, loonbelasting, werknemers- en werkgeverslasten van lager geschoolden, in verhouding tot de arbeidsproductiviteit, voor de werkgever te hoog is in vergelijking met de loonkosten van hoger geschoolden. Met andere woorden: de overheid heeft via het inkomensbeleid de lager geschoolden uit de markt geprijsd. Zoals Von Zwiédineck-Südenhorst bijna een eeuw geleden schreef, heeft loon een tweeledige economische betekenis: inkomen en factorprijs<sup>2</sup>. Wanneer de overheid uit inkomenspolitieke motieven de loonvoet voor een categorie werknemers vaststelt op een niveau dat afwijkt van de evenwichtsprijs op de markt ontstaan er tekorten of overschotten; de laatste jaren duidelijk overschotten. Hier van waren economen zich al bijna een eeuw geleden bewust. Dat blijkt uit de discussies uit die tijd, discussies die een belangrijke impuls kregen door het pleidooi van paus Leo XIII om het loon mede af te stemmen op de behoeften van de werknemers<sup>3</sup>. Zo wees Van Houten op de vrijblijvendheid van Leo's omzendbrief<sup>4</sup>. Hij vond dat de paus en zijn tolk Schaepman "zich er toch waarlijk voor (moesten) schamen, dat zij den arbeider meer beloven dan zij kunnen geven". Dit omdat het loon afhankelijk moet zijn van "de overlatting der vruchten, die de verhuurde arbeid den huurder ten goede doet komen".

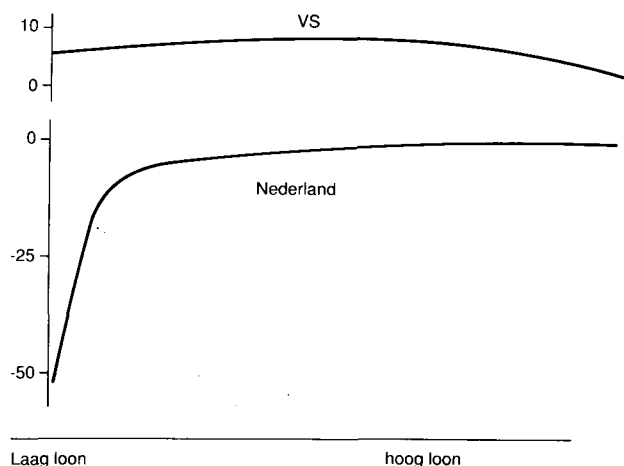
De vaststelling van een netto loon voor een categorie werknemers is in principe wel mogelijk, zonder de markt ernstig te verstoren, indien een tweede instrument wordt gehanteerd om de loonkosten weer op het marktprijsniveau te brengen. Met andere woorden: de twee doelstellingen — een netto minimumloon afgestemd op behoeften en een loonvoet voor minimumloontrekkers afgestemd op de marktprijs — zijn te bereiken door het hanteren van twee instrumenten: het netto minimumloon-instrument en het belasting- en premie-instrument. Aan het gecoördineerd hanteren van deze twee instrumenten heeft het in de jaren zeventig en tachtig ontbroken.

## De weg naar evenwicht

Uit de vorige paragrafen kan worden geconcludeerd, dat de weg naar evenwicht zou kunnen verlopen via verhoging van de arbeidsproductiviteit van lager geschoolden of via een verlaging van de loonvoet (deze is gelijk aan het netto loon + sociale lasten werknemers + die van werkgevers + loonbelasting).

Beide methoden zijn gebaseerd op verlaging van de loonkosten per eenheid produkt van de lager geschoolden. Hierdoor zal het aantrekkelijk worden om meer werk te laten verrichten door werknemers uit deze groep, zodat de bezettingsgraad van de hoger geschoolden wat daalt. Dit

Figuur 2. Werkgelegenheidsmutaties in de periode 1977-1983 voor categorieën gerangschikt naar loonhoogte



Bron: J.M.G. Frijns en M. van Schaaik, *The wage distribution and the structure of employment in the Netherlands and the USA*, Onderzoeksmemorandum nr. 36, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1987.

laatste versterkt de mogelijkheid om de productie verder uit te breiden. Wat de produktiviteitsverhoging van lager geschoolden betreft, kan worden opgemerkt dat reeds een actief scholingsbeleid wordt gevoerd, maar het is een realiteit dat niet ieders capaciteiten door verdere scholing kunnen worden vergroot. In dit artikel wordt de nadruk gelegd op verlaging van de loonvoet.

Om in de volgende paragraaf tot een concreet plan te komen, zijn hieronder enkele uitgangspunten geformuleerd die de weg naar evenwicht afbakenen. Deze zijn:

- het netto looninkomen blijft voor alle categorieën onaangetast. Hiermee vervalt de goedkope 'oplossing' om het netto minimumloon te verlagen;
- de werkgevers moeten er per saldo niet op achteruit gaan;
- oplossingen moeten zonder overheidsregels voor burgers en bedrijven kunnen worden gerealiseerd. Hiermee wordt uitbreiding van marginale tijdelijke oplossingen in de trant van de Wet Vermeend/Moor buiten beeld gebracht<sup>5</sup>;
- het verschil tussen netto loon en loonvoet mag per categorie niet toenemen. Hiermee wordt de oplossing die bestaat uit een verschuiving van werkgeverslasten over lage lonen naar lasten over hoge lonen uitgesloten<sup>6</sup>.

1. Zie ook M. van Schaaik, *Starre beloningsverhoudingen, starre werkloosheidsverhoudingen*, Onderzoeksmemorandum 1, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1985.

2. Geciteerd in F. M. Wibaut, *Welke behoort de algemene grondslag te zijn der loonbepaling*, Preadvies voor de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek, 1913.

3. Leo XIII, *Encycliek Rerum Novarum*, Vaticaanstad, 1891.

4. S. van Houten, *Welke behoort de algemene grondslag te zijn der loonbepaling?* Preadvies voor de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek 1913.

5. Deze wet maakt het werkgevers mogelijk om, onder bepaalde voorwaarden, tijdelijk te worden vrijgesteld van betaling van werkgeverspremies bij indienstneming van langdurig werklozen.

6. Een dergelijke verschuiving kan wel degelijk leiden tot een marktgerichte oplossing van het probleem; zie M. van Schaaik, *Loondifferentiatie en werkloosheid*, *ESB*, 21 september 1983. Het vierde uitgangspunt is alleen gekozen om tegemoet te komen aan diegenen bij wie de zogenaamde 'wig' zwaar op de maag ligt.

## Het plan

Het plan behelst de invoering van een franchise voor werkgeverspremies sociale verzekeringen van f 25.640, zodat over het minimumloon of lager loon geen premies meer worden geheven. Het te betalen maximum bedrag aan werkgeverspremies per werknemer blijft gelijk. Een verhoging van het premiepercentage zorgt ervoor dat de premies geheven over het loon van hoger geschoolden constant blijven. De premies die worden geheven over het loon van de categorie lager geschoolden dalen primair met f 7 mrd.

Per saldo stijgt het tekort van de overheid primair met f 7 mrd., waarvan — zoals in de volgende paragraaf zal blijken — het leeuwedeel wordt terugverdiend. Voor het restant is in dit artikel geen dekking gezocht. Scholingsmaatregelen zijn in het plan niet opgenomen. Scholing is wèl belangrijk voor het slagen van vrijwel alle maatregelen om werkgelegenheid te creëren. Voor zover dit plan extra scholingsmaatregelen vereist, zijn de kosten die daarmee gemoeid zijn, kwantitatief in het kader van dit plan verwaarloosbaar van omvang.

De werking van het plan kan als volgt worden samengevat<sup>7</sup>. Ten eerste dalen de loonkosten met f 7 mrd., dat is ongeveer met ca. 4% gemiddeld, zonder dat het beschikbare looninkomen daalt. Bij de gemiddeld lagere prijs van de factor arbeid zullen meer productieprocessen rendabel worden, niet alleen in de dienstensector, maar ook in de exportsector. Ten tweede wordt laag gekwalificeerde arbeid goedkoper ten opzichte van hoog gekwalificeerde arbeid. Dit zal leiden tot een substitutie van hoog gekwalificeerde arbeid door lager gekwalificeerde. Met andere woorden, arbeid die nu nog relatief schaars is komt vrij en arbeid die relatief overvloedig is wordt ingezet.

Over de kracht waarmee dit substitutieproces werkt is voor Nederland nog niet veel bekend. Op basis van buitenlandse studies, waaronder met name die van Griliches, is door Frijns & Van Schaaik getracht aan die kracht een waarde toe te kennen<sup>8</sup>. Uitgaande van een 50-50 verdeling van de werkgelegenheid in de uitgangssituatie, beschreven zij het substitutieproces als volgt:

$$\dot{N} = \dots - 0,75 \tau (0,5\dot{p}_k + 0,5\dot{p}_s - \dot{p}_n) \quad (1)$$

$$\dot{S} = \dots + 0,25 \tau (0,5\dot{p}_k + 0,5\dot{p}_s - \dot{p}_n) \quad (2)$$

waarin:

$\dot{N}$  = de procentuele mutatie van de laagstbetaalde helft van de werknemers;

$\dot{S}$  = de procentuele mutatie van de hoogstbetaalde helft van de werknemers;

$\tau$  = de substitutie-elasticiteit. Frijns en Van Schaaik veronderstellen dat deze waarden kan aannemen tussen 1 en 3. In dit artikel wordt een waarde van 2 verondersteld;

$\dot{p}_k$  = de prijsmutatie van de kapitaalkosten;

$\dot{p}_s$  = de mutatie van de loonvoet van de hoogst betaalden;

$\dot{p}_n$  = de mutatie van de loonvoet van de laagst betaalden.

Bij een beschouwing over substitutie tussen de twee soorten arbeid ten gevolge van loonverschillen speelt  $\dot{p}_k$  geen directe rol: de mutatie is dus op nul gesteld. Voor  $\dot{p}_s$  en  $\dot{p}_n$  zijn berekeningen uitgevoerd met het inkomensmodel BAKTAX<sup>9</sup>. Met behulp van dit model is de procentuele mutatie berekend van het gemiddelde loon voor beide groepen werknemers als gevolg van het invoeren van een franchise in 1987 ten bedrage van f 25.640, voor de hoger gekwalificeerden gecompenseerd door een verhoging van de premies. De variabele  $\dot{p}_s$  krijgt daardoor de waarde nul. Uit deze berekeningen volgt een waarde voor  $\dot{p}_n$  van -

12,75. Deze waarden, ingevuld in de vergelijkingen 1 en 2, geven aan dat het aantal laagbetaalde werknemers met ruim 19% zal toenemen en het aantal hoogbetaalden met ruim 6% zal afnemen. Per saldo zal de werkgelegenheid door substitutie met ruim 6% toenemen. Dat komt neer op een stijging van 240.000 arbeidsjaren.

Om een indruk te geven van de uiteindelijke effecten van het plan worden in de volgende paragraaf die effecten gekwantificeerd met behulp van een macro-model.

## Macro-economische uitwerking

Voor de kwantificering van de macro-economische effecten van het plan is het model BAK-LNK gehanteerd<sup>10</sup>. Dit model is een sterk vereenvoudigde versie van het KOMPAS-model<sup>11</sup>. Qua werking verschillen de beide modellen niet essentieel van elkaar. Bij de kwantificering is het volgende verondersteld:

- de werkgeverspremies worden verlaagd met f 3,5 mrd., zowel per 1 januari van het eerste jaar als per 1 januari van het tweede jaar; dit geschiedt door invoering van een franchise. Vanaf het tweede jaar betalen werkgevers geen werkgeverspremies meer over het loon beneden de grens van het minimumloon. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven wordt deze verlaging voor de hogere inkomensgroepen gecompenseerd door tariefsverhoging;
- het substitutieproces, beschreven in de vorige paragraaf levert een extra werkgelegenheid op van 240.000 arbeidsjaren. Daar het substitutiemechanisme tussen hoog- en laagbetaalde arbeid niet in het model is opgenomen, zijn deze 240.000, gelijkelijk verdeeld over de acht kwartalen van de eerste twee jaren, autonoom toegevoegd. Door de substitutie daalt de gemiddelde arbeidsproductiviteit, maar daar staat tegenover dat het gemiddelde loon met ruim 4,5% omlaag gaat (berekend met BAKTAX). Ook dit looneffect is met behulp van autonomen verwerkt<sup>12</sup>;
- het plan zou leiden tot een tekort van de sociale fondsen. De verlaging van werkgeverspremies kost f 7 mrd. Dit bedrag zal de overheid moeten fourneren om de rekening van de fondsen in balans te houden. De baten

7. Het idee achter dit plan is niet nieuw. Er kan onder andere worden verwezen naar R. Layard, *How to reduce unemployment by changing national insurance and providing a job guarantee*, Discussion paper no. 218, Centre for labour economics, London School of Economics, 1985.

8. Z. Griliches, Capital skill complementarity, *Review of Economics and Statistics*, 1969, nr.4. J.M.G. Frijns en M van Schaaik, *The wage distribution and the structure of employment in the Netherlands and the USA*, Onderzoeksmemorandum 36, Centraal Planbureau, 's-Gavenhage, 1987.

9. Dit model is door Van Schaaik afgeleid uit het Microtax-model Zie M. van Schaaik, *Microtax*, werkdocument nr. 19, CPB, 's-Gravenhage, 1987.

10. Het model BAK-LNK vormt een onderdeel van het LINK-model, dat onder supervisie staat van Lawrence Klein. Zie b.v. B.G. Hickman en L.R. Klein, Recent developments in project LINK, Social Science Research Council, *Items*, jg. 39, juni 1985. Het LINK-model is een wereldmodel waarin meer dan zeventig landenmodellen zijn samengevoegd. Veel variabelen uit KOMPAS, interessant voor binnenlandse discussies, zijn voor het LINK-project van geen enkele betekenis en daarom in BAK-LNK weggelaten. Daarnaast komen er variabelen in voor die in KOMPAS niet voorkomen. Deze hebben betrekking op de internationale handel.

11. Zie P.J.C.M. van den Berg, F.J.H. Don en J. Sandee, *Kompas, Kwartaalmodel voor prognose, analyse en simulatie*, Monografie 26, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1983.

12. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat het substitutie-effect op de lonen bovenop het effect van premieverlaging komt.