



Financiële prikkels aan de vraagzijde

Auteur(s):

Vogels, E.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid, evogels@minszw.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D10, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

onderkant

Wie wil de laag-productieve werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst nemen? Als het loon hoger is dan hun productiviteit in de markt rechtvaardigt, speelt de productiviteitsval parten. Financiële prikkels kunnen de vraag echter stimuleren. Daarnaast blijft scholing van belang.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn de arbeidsproductiviteit, het wettelijk minimumloon (wml) en fiscale loonkostenfaciliteiten belangrijke factoren voor de loonkostenontwikkeling die in hoge mate bepalend is voor de vraag naar arbeid. Voor daadwerkelijke werkgelegenheids groei in het onderste arbeidsmarktdeel is ook voldoende arbeidsaanbod nodig. Hier oefent de prikkelstructuur rond de uitkeringen invloed uit. Het beleid van de jaren tachtig en negentig kan kort worden getypeerd met 'bruto ontkoppelen en netto (vooral via fiscale maatregelen) zoveel mogelijk repareren'. Daardoor kon de armoedeval-problematiek nog in omvang toenemen. Dat de loonkostenreductie toch resulteerde in extra werkgelegenheid was vooral te danken aan nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt; jongeren, vrouwen en partners van kostwinners. Doordat deze groepen vaak niet uitkeringsgerechtigd waren, gold voor hen de armoedeval niet of veel minder. Door het wml-beleid bleef het minimumloon in de jaren 1983-1990 tien procentpunten achter bij de gemiddelde contractloonontwikkeling en ultimo 2000 circa twintig procentpunten (lijnstuk II). Door deze ontwikkeling is de verhouding tussen het bruto minimumloon en het gemiddelde brutoloon (de Kaitzindex) gedaald van 62 procent in 1983 tot vijftig procent in 2000. Een hoge Kaitzindex betekent een hoog wml¹. Dit manifesteert zich in de inkomensverdeling in een hoge concentratie werknemers op of rond wml (begin jaren tachtig; figuur 2 linker paneel). Bij een lage Kaitzindex verdienen weinig werknemers het wml¹. In deze situatie heeft het wml weinig invloed op de inkomensverdeling (huidige situatie; rechter paneel). Een lagere Kaitzindex betekent derhalve dat de betekenis van het wml voor de werkgelegenheidsverdeling afneemt². Vaak weegt de productiviteit van laagopgeleiden niet op tegen hun loonkosten (productiviteitsval). Hierdoor worden deze werknemers niet aangenomen. Het productiviteitsniveau en de minimumloonkosten zijn belangrijke redenen waarom de vraagelasticiteit ten aanzien van deze groep afwijkt. Werkgevers laten zich bij hun vraag naar laagopgeleiden vooral leiden door de verhouding tussen produktiviteit en loonkostenverhouding van deze groep³. In 1996 is ter vermindering van de productiviteitsval de afdrachtskorting lage lonen (spak) ingevoerd. Mede door de spak (figuur 1, lijnstuk III) liggen de minimumloonkosten in 1999 op het niveau van 1983.

Openstellen loontraject

Er zijn circa 800.000 banen in het traject tot 117,7 procent van het minimumloon 1999. Deze banen zouden bij ongewijzigd beleid niet hebben bestaan. Het is evenwel te gemakkelijk om deze banen te zien als het gevolg van louter het wettelijk openstellen van dit loontraject via het langdurig nominaal bevrozen van het wml. Hoewel noodzakelijk, is openstelling van het loontraject onvoldoende. Het traject moet ook worden benut. Cao-afspraken moeten worden gemaakt die de mogelijkheid bieden nieuwe lagere loonschalen te gebruiken. Er moet ook voldoende aanbod zijn, want zonder belangstellenden is er weinig gewonnen. Bovendien moeten de loonkosten in lijn zijn met de productiviteit. Deze voorwaarden - en vooral de instrumenten die hiervoor worden ingezet - beïnvloeden gezamenlijk de groei van laagbetaalde werkgelegenheid. Dit is een belangrijke reden waarom eenduidigheid over het werkgelegenheidseffect van de spak ontbreekt. Duidelijk is wel dat de werkgelegenheid aan de onderkant is gestegen van 200.000 banen in 1982 tot 800.000 in 1999 (driehonderd procent), terwijl de groei van de totale werkgelegenheid 45 procent was. Aan de spectaculaire groei van laagbetaalde arbeid heeft natuurlijk de groei van de economie bijgedragen, maar ook het minimumloonbeleid in brede zin, oftewel de mix van wml-beleid, armoede(val)beleid en loonkostenfaciliteiten. Deze maatregelen werken op elkaar in en dienen met elkaar in evenwicht te zijn. Franse ervaringen ondersteunen dit laatste. Frankrijk heeft een fiscale loonkostenfaciliteit, een nationaal wml en een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Het wml is hoog. De loonkostenfaciliteit, die gefaseerd wordt afgebouwd, is vooral hoog in het traject van honderd tot 110 procent van het wml. Dit laatste en het hoge wml zijn voor werkgevers redenen om zoveel mogelijk werknemers op en rond minimumloon in te schalen. Dit resulteert in veel minimumloners (ruim tien procent) en een scheve loonverdeling.

Hoe verder?

Het is voor laagopgeleiden vaak financieel niet aantrekkelijk om een laagbetaalde baan te accepteren. Om werk financieel lonend te maken, moet bestrijding van de armoedeval prioriteit nummer één zijn. Gelijkzeitig moet worden voorkomen dat het beleid eenzijdig gericht is op het louter met financiële prikkels stimuleren van het arbeidsaanbod. De productiviteitsval mag niet uit het oog verloren worden. Ruim de helft van alle bijstandontvangers is voor werk aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt. Vanwege hun langdurige inactiviteit zullen de loonkosten in verhouding tot hun arbeidsproductiviteit vaak nog te hoog zijn. Voorts is een hogere vraag nodig omdat er te weinig vacatures zijn voor alle laagopgeleide werkzoekenden en de vraag naar hen voorlopig zal dalen.

Productiviteitsval verkleinen

Vermindering van de productiviteitsval kan langs verschillende wegen plaatsvinden. Via ont koppeling worden de minimumloonkosten verlaagd. Het wml heeft evenwel nauwelijks nog invloed op de werkgelegenheidsverdeling. Zodoende levert deze weg amper extra werkgelegenheid op⁴. Primair zal ingezet moeten worden op werk voor laagopgeleiden. Dit betekent stimulering van de vraag naar laagopgeleiden. Indien laagopgeleiden eenmaal een baan hebben, is scholing nodig zodat op termijn geen nieuwe productiviteitsval ontstaat⁵. Kortom, de uitdaging voor de komende jaren is deze twee beleidslijnen - vermindering van de armoedeval en productiviteitsval - goed te vervlechten en elkaar niet te laten tegenwerken. Bij de productiviteitsval gaat het niet alleen om financiële prikkels. Ook scholing draagt bij aan vermindering van de productiviteitsval.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijsschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

¹ C. Teulings, E. Vogels en L. van Dieten, Minimumloon, arbeidsmarkt & inkomensverdeling, Sdu, Den Haag, 1998.

² In 1984 leidde een daling van het WML met tien procent nog tot een stijging van de werkgelegenheid voor mannen met 2,1 procent en voor vrouwen met 5,8 procent, maar in 1989 zou de werkgelegenheidsopbrengst van deze maatregel 0,7 procent voor mannen en 1,85 voor vrouwen zijn geweest. Zie C. Teulings e.a., op.cit., blz. 110-111.

³ Voor het aanbod van laagopgeleiden is vooral het inkomenspotentieel relevant en daarmee het WML-niveau.

⁴ Feitelijk is het WML-beleid uit de jaren tachtig en eerste helft van de jaren negentig voortgezet via de SPAK.

⁵ Meer doen, meer werk, minder regels. hoofdlijnen voor het kabinet. CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.