

Koppelingsbeleid in crisistijd

Het wettelijk minimumloon is in combinatie met de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid bepalend voor de inkomens van miljoenen huishoudens. In de afgelopen veertig jaar is in tijden van recessie veelal ontkoppeld van de contractlonen. De huidige crisis brengt ontkoppeling dichterbij, maar er zijn goede redenen om aan de koppeling te blijven vasthouden.

Het archimedische punt in het inkomensgebouw in Nederland is het wettelijk minimumloon (wml), per 1 januari 2009 vastgesteld op bruto 1381,20 euro per maand voor een voltijdsbaan. Hoewel maar vijf procent van de werkenden daadwerkelijk tegen het minimumloon werkt, is het wml bepalend voor de inkomenspositie van miljoenen Nederlanders. Ten eerste komt dit omdat de uitkeringshoogte van grote groepen uitkeringsontvangers gekoppeld is aan het wml, bijvoorbeeld gehuwden of samenwonenden in de bijstand ontvangen samen honderd procent van het wml en alleenstaande ouders zeventig procent van het wml. Ten tweede komt dit omdat de, tweejaarlijkse, aanpassing van de uitkeringen die van het wml volgt. De Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA), opgenomen als artikel 14 in de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML; Tweede Kamer, 1990-1991), is de opvolger van de oude WAM, Wet aanpassingsmechanismen (Tweede Kamer, 1979-1980). De WKA regelt de bruto koppeling tussen minimumloon en de contractlonen, en de omstandigheden waarin de koppeling achterwege kan blijven. Als de contractlonen in de marktsector en bij de overheid stijgen, dan is de hoofdregel van de koppeling dat het wml met eenzelfde percentage wordt verhoogd. De maximumdaglonen van de uitkeringen WAO/WIA, WW en ZW worden doorgaans aangepast met hetzelfde percentage als waarmee het wml is verhoogd. Ook de Wajong-uitkeringen worden afgeleid van de minimumlonen. Al met al is voor meer dan vier miljoen uitkeringsontvangers, waaronder 2,5 miljoen AOW'ers, het wml en de koppeling van invloed op hun bestedingsmogelijkheden. Daarnaast volgt de aanpassing van de bedragen van de kinderbijslag, relevant voor 1,9 miljoen gezinnen, vanaf 2004 die van het wml.

Parallele inkomensontwikkeling

Bij onverkorte toepassing van de koppeling mag verwacht worden dat het bruto minimumloon meebeweegt met de contractlonen. Blijkens figuur 1 is dat grosso modo het geval. In de jaren zeventig met

hoge inflatie stegen de contractlonen gemiddeld met tien procent, terwijl de gemiddelde jaarlijkse stijging van het bruto minimumloon daar zelfs nog iets boven lag, met als uitschieter het tijdvak 1973–1976 waarin de stijging van het minimumloon jaarlijks gemiddeld drie procentpunt hoger was dan die van de contractlonen. In de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig stegen de contractlonen harder dan het bruto minimumloon. In 1984 werden het wml, de uitkeringen en de ambtenarensalarissen met drie procent verlaagd en de jaren daarna bevroren. Pas vanaf 1996 is er weer sprake van een echte koppeling.

Het beeld dat uit figuur 1 oprijst is dat over de afgelopen veertig jaar sprake is geweest van een parallele inkomensontwikkeling van werkenden en uitkeringsontvangers. Toch is dat maar ten dele het geval. Een bruto-bruto-koppeling, van bruto uitkeringen aan het bruto wml die weer gekoppeld is aan de gemiddelde stijging van de bruto contractlonen, betekent namelijk niet dat er ook automatisch sprake is van een parallele inkomensontwikkeling in netto termen (Vording, 1991). Door allerlei wijzigingen in tegemoetkomingen aan en toeslagen voor uitkeringsontvangers kan wat netto van een bruto uitkering overblijft veranderen. Ook kan door aanpassingen van premies en tarieven in de inkomstenbelasting en door wijzigingen van de heffingskortingen de netto inkomensontwikkeling van loontrekkenden afwijken van de inkomensontwikkeling van uitkeringontvangers. Voor sommige uitkeringen, zoals de AOW, is er daarom een netto-netto-koppeling, zodat het netto inkomen in de pas blijft met het netto minimumloon (Van Dalen, 1998; SZW, 2009). Maar zelfs bij een volledige netto-netto-koppeling tussen de uitkeringen en het minimumloon zal bij de koppelingssystematiek van de WKA toch het netto inkomen van de uitkeringsontvangers structureel achterblijven bij dat van de loontrekkenden. Dat komt omdat er bovenop de stijging van de contractlonen, relevant voor de koppeling, ook nog incidentele loonstijgingen zijn. Deze incidentele loonstijgingen werken wel door in het gemiddelde bruto en netto inkomen van de loontrekkenden, maar niet in die van de uitkeringsontvangers, omdat de koppeling de incidentele loonstijgingen buiten beschouwing laat. Over de hele periode 1970–2009 was die gemiddeld een procent per jaar. Om de gedachten te bepalen: bij een gemiddelde jaarlijkse stijging van de contractlonen met drie procent en een incidentele loonstijging van jaarlijks een procent stijgen de uitkeringen over een periode van

LOEK GROOT

Universitair hoofddocent
aan de Utrecht University
School of Economics

veertig jaar met een ononderbroken koppeling met een factor 1,03⁴⁰, terwijl de lonen stijgen met een factor 1,04⁴⁰. De verhouding tussen uitkering en het gemiddelde loon is dan aan het eind nog maar twee derde ($1,03^{40} / 1,04^{40} = 0,68$) van wat het aan het begin was. Dit is ook wat er feitelijk is gebeurd. Zo is met name door het in de jaren tachtig gevoerde beleid van ont koppeling de verhouding van het bruto wml en het gemiddelde loon vanaf 1983 gedaald van 0,62 naar 0,50 (WRR, 2007). Vanwege de koppeling van allerlei uitkeringen aan het wml komt dit ook tot uitdrukking in de ontwikkeling van de vervangingsratio, de verhouding van enerzijds het gemiddelde netto beschikbare uitkeringsinkomen en anderzijds het gemiddelde netto beschikbare looninkomen, welke fors is gedaald, van 0,87 in 1970 naar 0,66 in 2009 (figuur 2). Het handhaven van de koppeling anno 2009 stelt dus in relatieve termen minder voor dan het handhaven van de koppeling in de jaren zeventig, omdat het gemiddelde uitkeringsniveau ten opzichte van de lonen is gedaald.

De afwijkingmogelijkheden

De gedachte achter het koppelen is om mensen die zijn aangewezen op een uitkering te laten meedelen in de algemene welvaarts-groei en alleen te ont koppelen als een van de beide afwijkinggronden (WML artikel 14, lid 5) zich voordoet. De eerste afwijkinggrond is een zodanige volumeontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is. De tweede is een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht. Omdat het niet zonder meer duidelijk is wanneer precies sprake is van een betekende drukverhoging of een bovenmatige loonstijging liggen hier allerlei interpretatieproblemen op de loer. Wellicht wordt er daarom naast deze wettelijke afwijkinggronden ook een feitelijke afwijkinggrond gehanteerd, die zich voordoet als een bepaalde normwaarde voor de ratio van inactieven ten opzichte van de actieven, de *i/a*-ratio, wordt overschreden. Met andere woorden, de genoemde ontwikkelingen in beide afwijkinggronden worden geacht zich min of meer te manifesteren in de *i/a*-ratio (Kolnaar en Mulder, 1991). De koppeling wordt toegepast zolang de verhouding tussen inactieven en actieven de normwaarde voor de *i/a*-ratio van 82,6 procent niet overschrijdt. Tot de inactieven worden de uitkeringsgerechtigden van vijftien jaar en ouder (AOW, ANW, ZW, WAO, WAZ, Wajong, WW, vorstverlet, ABW, IOAW en IOAZ) gerekend, omge-rekend naar uitkeringsjaren. Onder actieven worden verstaan de werkzame personen van vijftien jaar en ouder omgerekend naar volledige banen in arbeidsjaren, verminderd met het ziekteverzuim. **Figuur 2 laat zien dat de *i/a*-ratio nooit een waarde heeft bereikt hoger dan tachtig procent, terwijl in de jaren negentig meermalen is ont koppeld met een beroep op een, feitelijke of dreigende, overschrijding van de norm-waarde van 82,6 procent. De achtergrond hierbij is**

dat het verloop van de *i/a*-ratio in figuur 2 is gebaseerd op een herziene reeks, waarin de *i/a*-ratio's voor het verleden neerwaarts zijn bijgesteld door opwaartse bijstelling van het aantal actieven aan de hand van revisies van de Nationale rekeningen van het CBS. De *i/a*-ratio voor 1995, het jaar van de reeksbreuk, is in 2001 bijgesteld van 82,4 naar 78,1 en uiteindelijk naar 76,5.

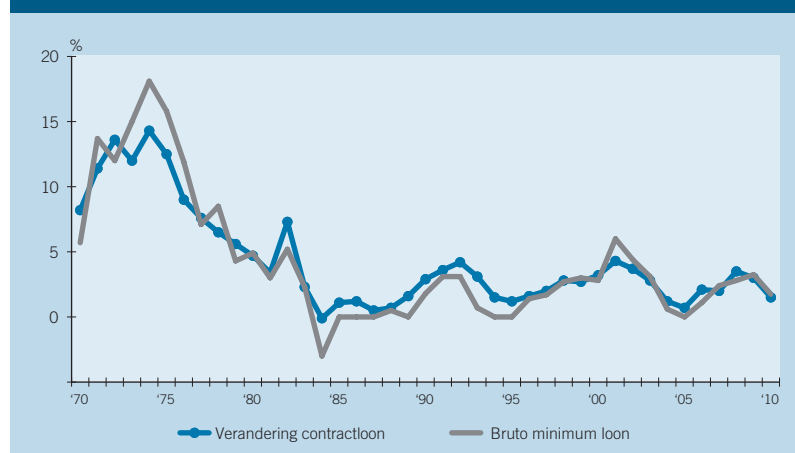
Het naast elkaar bestaan van de wettelijke afwijkinggronden en de feitelijke afwijkinggrond geeft vier mogelijkheden. Zowel de wettelijke en de feitelijke afwijkinggronden doen zich voor en er kan worden ont koppeld. Als geen van de afwijkinggronden, wettelijk of feitelijk, zich voordoet, kan er worden gekoppeld. Problematischer wordt het als aan een of beide wettelijke afwijkinggronden is voldaan, maar de *i/a*-ratio overschrijdt niet de normwaarde. Volgens de letter van de WKA kan dan toch worden ont koppeld. Omgekeerd, de *i/a*-ratio ligt boven het ijkpunt, zonder dat een of beide wettelijke afwijkinggronden opgeld doet. Strikt genomen is er dan geen wettelijke basis voor ont koppeling, maar er kan wel een wens zijn om te ont koppelen, bijvoorbeeld in geval van een stagnerende wereldeconomie.

Ontkoppeling en de financiële crisis

Verontrust door het oplopen van de *i/a*-ratio vanaf 2000 besluiten minister De Geus en staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2003 tot een zogenaamde richtinggevende koppeling, waarbij als de *i/a*-ratio stijgt tot boven de zeventig procent uitsluitend koppeling aan de ambtenarensalarissen,

Figuur 1

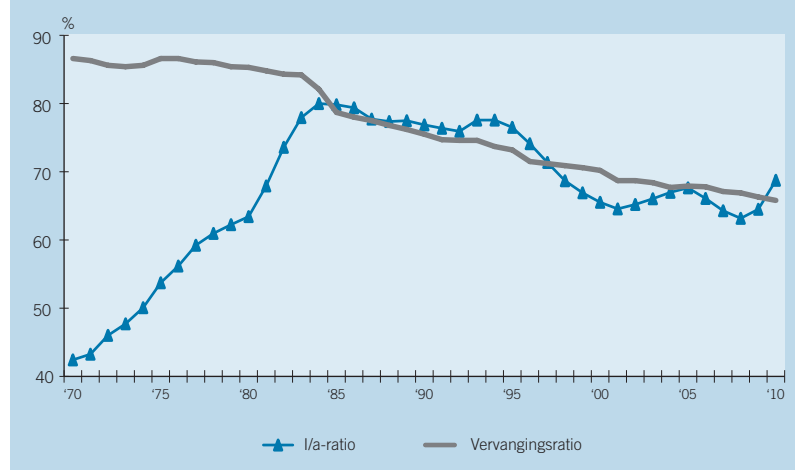
Jaarlijkse mutatie contractlonen en bruto minimumloon (in procenten).



Bron: Centraal Planbureau, 2009

Figuur 2

Ontwikkeling van de *i/a*-ratio en de vervangingsratio, 1970–2010 (in procenten).



Bron: Centraal Planbureau, 2009

en dus niet aan de lonen in de marktsector, plaatsvindt. Op die manier gaat van het beleid ten aanzien van de koppeling een richtinggevend werking uit op de loonvorming in de marktsector, wat concreet betekent dat vakbonden een grotere verantwoordelijkheid krijgen om de cao-lonen in de marktsector te matigen (SZW, 2003).

De laatste cijfers van het Centraal Economisch Plan geven voor 2008 een i/a -ratio van 0,63, berekend als het quotiënt van 4,087 miljoen inactieven in uitkeringsjaren en 6,469 miljoen actieven in arbeidsjaren (CPB, 2009). Door haar bijzondere constructie kan het echter snel verkeren met de i/a -ratio. Deze is namelijk een soort zandloper, waarbij mutaties in de noemer doorsijpelen in de teller en omgekeerd. Ten gevolge van de financiële crisis zal het aantal actieven dit en volgend jaar sterk dalen en het aantal inactieven sterk toenemen, waardoor niet alleen de noemer kleiner wordt, maar ook de teller groter. Voeg daarbij dat er jaarlijks sowieso een autonome stijging is van het aantal inactieven in de AOW ten gevolge van de vergrijzing. Stel gemakshalve dat het werkgelegenheidsverlies door de crisis gelijk aan is f en dat de transitie tussen actieven in arbeidsjaren en inactieven in uitkeringsjaren een-op-een is, dan is de i/a -ratio voor 2010, uitgaande van 2008, gelijk aan $(4,087 + f) / (6,469 - f)$. De normwaarde van 0,70 voor de richtinggevend koppeling wordt al bereikt voor f gelijk aan 0,260, dus een daling van de werkgelegenheid van ruim een kwart miljoen. Een i/a -ratio van 0,826, het oude ijkpunt, wordt bereikt voor f gelijk aan 0,688. Of in deze gevallen aan de feitelijke afwijkingsgrond wordt voldaan is onduidelijk. Per kabinetsperiode kan namelijk de normwaarde voor de i/a -ratio worden aangepast (Memorie van toelichting WKA, 1991), maar het huidige kabinet heeft geen nieuwe normwaarden voor de, richtinggevend, koppeling naar buiten gebracht. Daarnaast is door de herziening de hoogte van de i/a -ratio's over een reeks van jaren neerwaarts bijgesteld, terwijl de normwaarde van 82,6 voor de feitelijke afwijkingsgrond nog is gebaseerd op de oude, niet herziene, reeks. Mocht de i/a -ratio door de crisis oplopen tot zeg 76, dan weten we niet of hiermee aan de feitelijke afwijkingsgrond is voldaan.

Het is daarom beter te kijken naar de wettelijke afwijkingsgronden. Aan de eerste afwijkingsgrond, een zodanige volumeontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is, wordt door de crisis voldaan. De sociale zekerheidsquote, gelijk aan het product van de i/a -ratio, de vervangingsratio en de arbeidsinkomensquote ofwel het loonaandeel in het bbp (Donders en Mulder, 1996), zal bij handhaving van de koppeling zeker gaan stijgen, temeer daar het CPB voor 2009 een scherpe stijging van de arbeidsinkomensquote van meer dan vier procentpunt voorspelt (CPB, 2009). De tweede wettelijke afwijkingsgrond betreft een voor de werkgelegenheid schadelijke bovenmatige loonontwikkeling. Bij de geringe inflatie van dit moment en de negatieve economische groei van min vijf procent zou zelfs een nullijn in de lonen uitgelegd kunnen worden als een bovenmatige loonstijging. Samenvattend, door de crisis komt het moment waarop de afwijkingsmogelijkheid van de WKA in werking kan worden gesteld snel naderbij. Daarnaast kan er een wens zijn tot ontkoppeling omdat dit bijdraagt aan verbetering van de overheidsfinanciën, hoewel Vording (1991) heeft opgemerkt dat de WKA niet voorziet in de mogelijkheid van ontkoppeling op grond van de budgettaire situatie van de publieke sector.

En toch valt er veel voor te zeggen om de koppeling te handhaven. Ten eerste is er bij de huidige negatieve economische groei en het daarmee gepaard gaande banenverlies nauwelijks een probleem van nalatig gedrag of moreel gevaar: dat bij het handhaven van de koppeling uitkeringsgerechtigden zich onvoldoende inspannen om weer aan het werk te komen. Het aantal vacatures is sinds het uitbreken van de crisis pijlsnel gedaald van ongeveer een kwart miljoen tot ruim honderd duizend (CBS Statline, 2009), terwijl de werkloosheid snel oploopt. Ook de werkenden zijn eerder zeer bezorgd voor behoud van hun baan, dan dat intrede in de sociale zekerheid, mede door de versobering van de WW, een aantrekkelijk alternatief biedt. Ten tweede, als de uitkeringen meestijgen met de lonen en dit tegelijkertijd gepaard gaat met een stijging van de i/a -ratio, dan kan een belastingverhoging niet worden vermeden, tenzij wordt overgegaan tot tekortfinanciering. Daartegen kan worden ingebracht dat een door de

kredietcrisis geïnspireerd keynesiaans beleid juist vraagt om behoud van de koppeling, ook als dit leidt tot een groter tekort, want dit houdt de consumptie-uitgaven op peil. Ten derde, een besluit tot ontkoppelen verhaalt de kosten van de crisis grotendeels op de uitkeringsontvangers, terwijl bij handhaving van de koppeling gefinancierd door een belastingverhoging de pijn wordt verdeeld. Ook zou de resterende ruimte in het bruto-netto-traject kunnen worden gebruikt om de netto minimumlonen en uitkeringen op peil te houden, terwijl het bruto minimumloon daalt. Ten slotte kan de keuze tot ontkoppelen altijd nog worden afgewogen tegen het alternatief om bij onvoldoende loonmatiging middels een loonmaatregel de lonen te bevrozen, of net zoals in het crisisjaar 1984 de lonen te verlagen, maar nu over de hele linie. Hierdoor zullen de uitkeringen vanwege de WKA meedalen, maar blijft de koppeling gehandhaafd.

Tot besluit

Door de koppeling aan de contractlonen is het wettelijk minimumloon het anker in de Nederlandse inkomensverdeling. Met de gestage toename van de werkgelegenheid sinds medio jaren negentig en de daarmee gepaard gaande daling van de i/a -ratio is de vraag over ontkoppeling wat op de achtergrond geraakt. De crisis en de massale werkloosheid maakt deze vraag weer actueel. Zelfs als aan de wettelijke of feitelijke afwijkingsgronden voor ontkoppeling wordt voldaan, zijn er goede redenen om deze niet in werking te stellen.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2009) *Centraal Economisch Plan 2009*. Den Haag: CPB.
- Dalen, H. van (1998) De berekende werkelijkheid van de koppeling. *ESB*, 83(4153), 417–419.
- Donders, J. en R. Mulder (1996) Koppeling en ontkoppeling in Nederland. *Maandschrift economie*, 60, 320–344.
- Kolnaar, A. en R. Mulder (1991) De A van de WKA. *ESB*, 76(3835), 1161–1163.
- Ministerie van SZW (2003) *Nieuwe keuzes op het terrein van werk en inkomen*. Nieuwsbericht nr 03/119, 16 september 2003.
- SZW (2009) *Rekenregels* docs.minszw.nl/pdf/135/2008/135_2008_1_21683.pdf.
- Tweede Kamer (1979-1980) *Wet aanpassingsmechanismen*. 15900, nr 711.
- Tweede Kamer (1990-1991) *Wijziging van de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag*. 22012, nr 624.
- Vording, H. (1991) De koppeling: gemaakt om af te wijken. *ESB*, 76(3807), 482–483.
- Wetenschappelijke raad voor het regeeringsbeleid (2007) *Investeren in werkzekerheid*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.