
Loondifferentiatie en werkloosheid

DRS. M. VAN SCHAAIJK*

Al enige jaren wordt er een economisch beleid gevoerd gericht op matiging van de lonen in de hoop aldus via winstherstel investeringen uit te lokken en de werkgelegenheid te bevorderen. De effectiviteit van dit beleid wordt echter voor een deel tenietgedaan doordat de loonmatiging leidt tot binnenlandse vraaguitval en een opwaartse druk op de gulden die de export bemoeilijkt. Deze bezwaren zouden kunnen worden voorkomen als de gemiddelde loonstijging onberoerd zou worden gelaten, maar er in de loonvorming een differentiatie zou plaatsvinden naar inkomenshoogte, waarbij die inkomensgroepen die de hoogste werkloosheidskansen hebben ook de grootste loonmatiging zouden moeten ondergaan. Omdat de werkloosheid vooral bij de lagere-inkomenscategorieën is geconcentreerd zou een dergelijk beleid echter sterk denivellerend werken en daardoor op gespannen voet staan met het inkomensbeleid. Het is evenwel mogelijk door middel van verschuivingen in de belasting- en premiedruk te verhinderen dat denivellering in de primaire sfeer leidt tot een aantasting van de laagste netto-inkomens. Denivellering van de bruto-inkomens zou dus gepaard kunnen gaan met nivellering van de werkloosheidskansen. In dit artikel werkt de auteur enkele varianten uit waarin deze gedachte centraal staat. Daarbij wordt berekend welke de consequenties zijn voor de marginale lastendruk en voor de inkomensverdeling.

De afgelopen jaren is het beleid gericht geweest op matiging van de lonen ten einde via een herstel van winsten investeringen uit te lokken en daardoor de werkloosheid tegen te gaan. De effecten van een algemene loonmatiging op het winstherstel zijn echter beperkt. Micro-economisch geldt dat een bepaalde verlaging van het loon leidt tot een zelfde verhoging van de winst. Macro-economisch geldt deze gelijkheid niet. Loonmatiging leidt immers tot vermindering van de binnenlandse vraag, hetgeen de prijs van de binnenlandse afzet drukt. Voorts leidt het tot een verminderde vraag naar importgoederen, hetgeen via de betalingsbalans een opwaartse druk geeft op de koers van de gulden. Dit zet de afzetprijs van de exportsector onder druk. Zowel bij de bedrijven die werken voor de export als bij de bedrijven die voor de binnenlandse markt produceren, worden de initiële voordelen van een loonkostenmatiging door de afgeleide effecten voor een deel tenietgedaan.

Bij een gedifferentieerde loonmatiging die de gemiddelde loonstijging onberoerd laat, blijft vraaguitval achterwege en treden de genoemde afgeleide effecten niet op. Een gedifferentieerde loonvorming gericht op beperking van de werkloosheid, is uiteraard het effectiefst indien de differentiatie zich richt op die categorieën arbeidskrachten die een hoge werkloosheidskans hebben.

Loondifferentiatie kan in verschillende vormen gestalte krijgen, namelijk zowel via de incidentele loonstijging als via de contractloonsfeer. In de contractloonsfeer is differentiatie zowel mogelijk tussen CAO's als binnen CAO's via herstructurering van de be-

*De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. Hij dankt J. Weitenberg voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

loningsverhoudingen, invoering van flexibele beloningssystemen en differentiatie naar inkomenshoogte. Voorts is de vaststelling van de hoogte van het minimum(jeugd)loon van belang.

Dit artikel is als volgt opgezet. Eerst wordt de vraag gesteld welke categorieën een hoog werkloosheidsrisico kennen. Dat blijken in het bijzonder de lagere inkomens te zijn. De loonvorming gedifferentieerd naar inkomenshoogte wordt daarom in dit artikel centraal gesteld. Vervolgens wordt bezien in hoeverre denivellering de werkloosheidskansen van de laagstbetaalden kan beperken. Volgens de economische prijstheorie ligt hier een simpel verband. Een duidelijk empirisch bewijs voor dat verband ontbreekt echter. Dat noopt tot voorzichtigheid. Een kwantificering van de relatie tussen de verhouding van lonen en de verhouding van werkloosheidskansen van jongeren versus ouderen suggereert dat forse loonsverlagingen nodig zijn om een substantieel effect op de werkloosheid te verkrijgen.

Denivellering van de loonkosten met volledige doorwerking op de netto inkomens botst met doelstellingen in de sfeer van het inkomensbeleid. Dit onderwerp is daarom lange tijd taboe geweest. Denivellering in de primaire sfeer hoeft echter niet noodzakelijkerwijs te impliceren dat de netto inkomens van de laagste-inkomensgroepen worden verlaagd 1). Er zijn verschillende denivelleringsvarianten mogelijk. Zij hebben verschillende neveneffecten, die vanuit verschillende maatschappelijke visies anders worden getaxeerd. In dit artikel worden vier varianten onderscheiden.

De eerste variant gaat uit van een visie die een hoog gewicht toekent aan de handhaving van de koopkracht van alle laagbetaalden en die een verdere verhoging van de marginale druk onder de huidige omstandigheden minder bezwaarlijk acht.

De tweede variant gaat uit van de visie dat het minimuminkomen in de eerste plaats ten doel heeft een zeker minimum aan bestedingsmogelijkheden te garanderen, rekening houdend met draagkrachtbepalende factoren als huishoudinkomen en huishoudtype. Het niet (kunnen) handhaven van de koopkracht van de inkomensstrekkers die niet tot de 'echte minima' worden gerekend is in die visie minder bezwaarlijk.

Een tussenvariant stelt de werkgelegenheid van de jongeren, de spes patriae, centraal.

De vierde variant gaat uit van de visie dat volledige doorwerking van denivellering in de primaire sfeer in de netto inkomens minder bezwaarlijk is. Wegens zijn eenvoud behoeft deze variant technisch niet nader te worden uitgewerkt.

Het artikel eindigt met de conclusie dat de mogelijkheid om de werkloosheidskansen van lager betaalden te beperken, begrensd wordt door het belang dat men hecht aan de omvang van de marginale druk en/of het handhaven van de koopkracht van de minima welke thans een netto inkomen boven de bijstandsnorm hebben.

Werkloosheidskansen

De werkloosheidskans is het hoogst bij de sociaal-economisch zwakke groepen. Personen met alleen basisonderwijs kennen een vier keer (mannen) of twee keer (vrouwen) zo hoog werkloosheidspercentage als personen met een hogere beroeps- of wetenschappelijke opleiding 2). Voorts is de werkloosheid onder jongeren zeer hoog. Onder de beroepsbevolking beneden de 19 jaar is het werkloosheidspercentage drie keer zo hoog als onder de beroepsbevolking van 25-39 jaar.

Sociaal-economisch zwakke groepen hebben zowel een hoge kans op werkloosheid als op een laag inkomen. Onder de lagere-inkomensklassen is de werkloosheidskans het grootst. Dat blijkt uit het feit dat de gemiddelde werkloosheidsuitkering lager is dan de uitkering die correspondeert met het gemiddelde loon 3). Voor het jaar 1975 is op basis van CBS-gegevens een fijnere berekening van de werkloosheidskansen naar inkomenshoogte mogelijk. Het bleek dat het WW- resp. WWV-percentage onder personen met een loon op of iets boven het minimumloon voor werknemers van 23 jaar of ouder drie maal resp. tien maal zo hoog is als dat van werknemers met een inkomen iets boven modaal 4). De laagstbetaalden hebben dus dubbel pech, want naast hun geringe inkomen hebben ze bovendien een hogere werkloosheidskans.

Een laag loon, een lage prijs van arbeid, is op zich uiteraard een factor die gunstig is voor de werkgelegenheidskansen. Wanneer de waarde van de produktieve prestaties echter beneden dat loon ligt, is er toch een hoge werkloosheidskans.

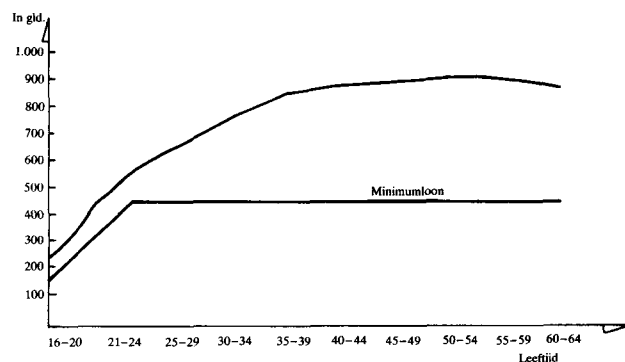
Prijs en volume op de arbeidsmarkt

De prijsvorming op de arbeidsmarkt speelt zich af boven een bepaalde niveaugrens 5). De prijs van arbeid mag niet beneden het wettelijk minimumloon liggen. Prijs en volume staan echter niet los van elkaar. Het gemiddelde loon van jongeren zit dicht bij de ondergrens, het minimumjeugdloon (zie figuur 1). Het wettelijk minimumjeugdloon verhindert een grotere spreiding. Dat geeft een mogelijke verklaring van de hoge werkloosheid onder jongeren (zie figuur 2).

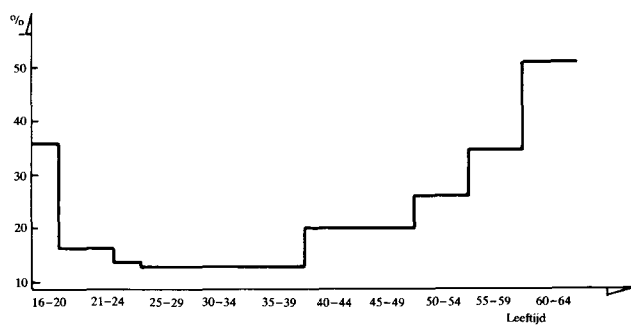
In de prijstheorie bestaat er een oorzakelijk verband tussen inflexibiliteit van de loonontwikkeling alsmede de hoogte van het minimumloon en de werkloosheidskans. De beide grafieken illustreren dat, doch vormen geen bewijs voor het bestaan van dat verband. Behalve marktimperfections, waaronder begrepen loonstarheid door institutionele factoren, zijn er nog andere oorzaken van verschil in werkloosheidskans te noemen. Men denke aan de theorie van de dubbele arbeidsmarkt, aan het bestaan van een interne arbeidsmarkt en aan de kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Hoe plausibel de invloed van marktimperfections op de werkloosheidskans moge zijn, een duidelijk empirisch bewijs ontbreekt. Er is op dit gebied in verschillende landen onderzoek gedaan, waarbij het verband tussen minimumloon en werkgelegenheid niet eenvoudig

Figuur 1. Bruto weekloon oktober 1981 naar leeftijdsklasse, werknemers met volledige werkweek



Figuur 2. Werklozen plus WAO-ers in procenten van loontrekkers + werklozen + WAO-ers, naar leeftijdsklassen, oktober 1981 a)



a) Inclusief ABP-invaliden.

1) Van Praag wijst daar op in zijn column „De scheiding van de Siamese tweeling” in *ESB* van 22 juni 1983.

2) Berekend op basis van gegevens uit de *Arbeidskrachtentelling 1979* van het CBS en *Rapportage arbeidsmarkt 1982* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3) Ook wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat niet alle inkomensbestanddelen worden meegenomen bij de bepaling van de werkloosheidsuitkering en met het feit dat de werkloosheidsuitkering een maximum kent.

4) Berekend op basis van gegevens uit de CBS. *Statistiek personele inkomensverdeling 1975*. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat de uitkering krachtens de WW resp. WWV in het algemeen 80 resp. 75% bedraagt van het loon dat men voorheen verdiende of zou hebben verdiend.

5) Daarnaast is er ook een mutatiegrens. Individuele loonsverlagingen zijn niet toegestaan. Indien de arbeidsproductiviteit van een individu daalt kan prijsinflexibiliteit tot volume-aanpassing leiden. Er bestaat een hoge werkloosheid en invaliditeit onder ouderen (zie figuur 2).

bleek vast te stellen 6). Naast het minimumloon zijn er nog vele andere, deels moeilijk kwantificeerbare, factoren van belang voor de omvang van de werkloosheid. Door deze omstandigheden kan de invloed van het minimumloon slechts duidelijk worden gemeten indien er zich situaties hebben voorgedaan waarbij de ontwikkeling van het minimumloon sterk afwijkt van de algemene loonontwikkeling.

Minimumjeugdloon en werkloosheid onder jongeren

Dergelijke situaties hebben zich inmiddels voorgedaan bij de beloning van jongeren. Het loon van jongeren wordt in veel CAO's uitgedrukt in een met de leeftijd van de jongeren variërend percentage van het laagste loon voor een volwassene. Verhogingen van het laagste loon van volwassenen hebben daardoor een uitstralingseffect op het loon van jeugdigen. De geleidelijke invoering van het minimumloon is daarbij van belang. In 1964 werd voor het eerst een minimumloonregeling ingevoerd, die toen nog geen algemene werking had. In 1969 werd het wettelijk minimumloon voor volwassenen ingevoerd. In 1974 werd het wettelijk minimumjeugdloon ingevoerd. In 1981 werd het wettelijk minimumjeugdloon met gemiddeld 10% verlaagd.

Deze vier jaren waarin er een exogene impuls uitging op de beloningsverhoudingen van jongeren versus ouderen, zijn tevens draaipunten in de verhouding van de werkloosheidspercentages van jongeren versus die van ouderen. (Daarnaast is er ook een draaipunt in 1961, het jaar waarin de naoorlogse geboortegolf op de arbeidsmarkt aanspoelde). Opvallend is dat het quotiënt van de werkloosheidspercentages van jongeren en die van ouderen in de jaren tussen die draaipunten zeer stabiel is. Dat is des te opvallender omdat er ook in de jaren tussen die draaipunten grote schommelingen in het niveau van het werkloosheidspercentage plaatsvonden 7). Dit geeft een duidelijk aanwijzing voor het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de hoogte van het minimumloon en de werkloosheidskans van laagbetaalden.

Er is een poging gedaan dit verband te kwantificeren 8). Een volmaakte kwantificering is slechts mogelijk indien niet alleen de invloed van de beloningsverhoudingen van jongeren versus ouderen, maar ook de invloed van alle andere relevante factoren zou worden meegenomen. Men denke onder andere aan de invloed van de geleidelijk toegenomen onderwijsparticipatie van jongeren (onder de 14-18-jarigen van 30% in het begin van de jaren vijftig naar 77% aan het eind van de jaren zeventig), de democratisering van het onderwijs waardoor er thans wellicht minder verborgen talent onder de werkende jongeren is, veranderde schaarsteverhoudingen naar opleidingsniveau, wijzigingen in de sociale zekerheid, culturele veranderingen enz. Aangezien het onmogelijk is al deze factoren te kwantificeren is in de schatting volstaan met het opnemen van een trendvariabele.

Uit de kwantificering kan worden afgeleid dat het werkloosheidspercentage van jongeren zou kunnen worden teruggebracht tot het niveau van dat van 25-39-jarigen door een verlaging van het gemiddelde loon van jongeren met 22% 9). Deze empirische uitkomst dient met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd. Het is geen hard cijfer. Het geeft slechts een mogelijke orde van grootte. Om een relatieve verlaging van de gemiddelde jeugdlonen met 22% te bewerkstelligen via een verlaging van de minimumjeugdlonen lijkt een halvering van de minimumjeugdlonen nodig. (Ongeveer een derde van de jongeren heeft het minimumjeugdloon. De verlaging van de minimumjeugdlonen met 10% in 1981 ging gepaard met een relatieve verlaging van het gemiddelde jeugdloon met 3%). Een verlaging van de loonkosten van jongeren kan ook worden bereikt door een franchise in te bouwen in het werkgeversaandeel in de sociale lasten van werkende jongeren. Daardoor is een verlaging van de gemiddelde loonkosten van jongeren met ongeveer 17% mogelijk.

Nivellering door denivellering

Een algemene verlaging van de minimum(jeugd)lonen kan enerzijds leiden tot een verschuiving van de werkloosheid van lager betaalden naar hoger betaalden, doch daarnaast is een per saldo verminderde omvang van de werkloosheid niet uitgesloten. Verminderde

derde uitstoot van werkgelegenheid in de arbeidsintensieve industrie (zoals het restant van de textielindustrie) kan in dit verband worden genoemd. Men denke daarbij niet alleen aan hoge loonkosten in vergelijking met ontwikkelingslanden, maar ook ten opzichte van sommige industrielanden. Zo had het bruto minimumloon begin 1982 omgerekend in Nederlandse guldens per maand in enkele landen de volgende hoogte: Nederland f 1.980, België f 1.630, Frankrijk f 1.230, Spanje f 710. Duitsland en Engeland kennen geen voor het gehele land geregeld wettelijk minimumloon 10). Bij een gedifferentieerde aanpak zijn het juist de lonen van laagstbetaalden die het meest voor matiging in aanmerking lijken te komen. Een nivellering van werkloosheidskansen lijkt een denivellering van loonkosten te vergen. Een tentatieve berekening wijst uit dat voor een substantieel effect op de werkloosheid aanzienlijke loonsverlagingen nodig zijn.

Juist omdat het hier gaat om forse loonsverlagingen voor sociaal-economisch zwakke groepen komt de vraag op of zulks wel verenigbaar is met doelstellingen in de sfeer van het inkomensbeleid. Dit klemt te meer gezien de onzekerheid ten aanzien van het beoogde effect op de werkloosheid.

Via maatregelen in de secundaire sfeer kan men er voor zorgen dat er geen netto inkomens beneden de huidige bijstandsnormen zakken. Via verschillende varianten is zulks mogelijk. De prijs die men daarvoor moet betalen is ofte wel een verhoging van de marginale druk, ofte wel een netto inkomensdaling voor die minima welke thans een inkomen boven de bijstandsnorm hebben.

Minimumloon en draagkracht

Men kan het minimumloon beschouwen als een billijk minimum voor de geleverde productieve prestaties. Men kan het ook zien als een instrument dat er voor zorgt dat netto inkomens niet beneden een sociaal gewenst minimum komen. Gezien de hoge werkloosheid onder met name de laagstbetaalden heeft de eerstgenoemde motivering van het minimumloon wellicht minder gewicht gekregen dan het tweede argument. Indien sociale redenen voorop staan is het de vraag of het netto minimumloon hetzelfde zou moeten zijn voor personen behorend tot diverse huishoudtypen. Het netto inkomen van

6) A. Bouman, J. de Koning en J. Heijke, *Oorzaken en ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid*, NEI/Ministerie van Sociale Zaken, 1979; D. Hamermesh, *Minimum wages and the demand for labor*, *Economic Inquiry*, jg. 20, juli 1982; OECD, *Youth unemployment*, Parijs, 1980; OECD, *Effects of the minimum wage on the youth labour market in North America and France*, Parijs, juni 1983; J. Hartog en K. Molenaar, *Arbeidsmarkt en beloningsstructuur*, maart 1983.

7) In een periode van inkrimpende werkgelegenheid is het voor nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt veel moeilijker om binnen te komen dan wanneer er sprake is van uitbreidende werkgelegenheid. De diverse deelmarkten van de arbeidsmarkt beïnvloeden elkaar wederzijds. Een dergelijk verschijnsel is ook in de natuurkunde bekend en heet daar inductie: twee spanningsgrootheden beïnvloeden elkaars spanning, ze induceren elkaar. De mate waarin dat gebeurt is afhankelijk van de weerstand tussen die grootheden. Bij een stabiele weerstand is er een stabiele spanningsverhouding, die niet verandert als de spanning zelf wel verandert. De beloningsverhouding van jongeren versus ouderen kan men, te zamen met hun arbeidsproductiviteitsverhouding, beschouwen als zo'n weerstand.

8) Kwantificering van de relatie tussen jeugdwerkloosheid en de loonsverhouding jongeren versus ouderen:

$$W_j = \alpha T^{\delta} \left(\frac{L_j}{L_o} \right)^{\beta} W_o^{\gamma}$$

waarin:

W_j = werkloosheidspercentage mannen van 15-18 jaar per december;

W_o = werkloosheidspercentage mannen van 25-39 jaar per december;

L_j = verdiend uurloon mannen < 21 (index 1947 = 100);

L_o = verdiend uurloon mannen totaal (index 1947 = 100);

T = trend, 1950 = 1, oplopend tot 1982 = 33.

Schattingresultaat over de periode 1962-1982:

$$\ln W_j = 4,6 \ln \frac{L_j}{L_o} + 1,4 \ln W_o - 0,4 \ln T + 1,4$$

(3,3) (12,3) (1,0) (1,1)

($R^2 = 0,99$, $vNR = 1,5$).

9) De werkloosheid onder jongeren is thans driemaal zo hoog als onder 25-29-jarigen. Bij een verlaging van de lonen van jongeren met 22% wordt de nieuwe index $\frac{L_j}{L_o}$ gelijk aan 78% van de oude index en $(0,78)^{4,6} = 0,32$.

10) Bron: *European Industrial Relations Review*, september 1981.

Tabel 1. Minimumloon in guldens per maand per 1 januari 1983

	Bruto loon per persoon	Netto loon (huishouden a)	Bijstandsnorm a) huishouden
Jongeren van 15 jaar	717	554	103-207 b)
Jongeren van 16 jaar	820	633	103-207 b)
Jongeren van 17 jaar	922	689	103-207 b)
Jongeren van 18 jaar	1.076	786	341 c)-723 d)
Jongeren van 19 jaar	1.229	822	412 c)-723 d)
Jongeren van 20 jaar	1.434	1.011	507 c)-745 d)
Jongeren van 21 jaar	1.630	1.140	840
Jongeren van 22 jaar	1.844	1.258	925
Alleenstaande 23-34 jaar	2.049	1.368	1.013
Alleenstaande 35-64 jaar	2.049	1.423	1.013
Samenwonend, ongehuwd paar, 23-35 jaar, beiden werkend	2.049	2.736	1.447 e)-2.026
Samenwonend, ongehuwd paar > 35 jaar, beiden werkend	2.049	2.846	1.447 e)-2.026
Samenwonend, gehuwd paar, beiden werkend	2.049	2.724	1.447
Samenwonend, gehuwd paar, één werkend	2.049	1.467	1.447 f)

- a) Exclusief kinderbijslag.
 b) Dit betreft de kinderbijslag uitkering voor een kind. De hoogte daarvan varieert met het aantal kinderen per gezin.
 c) Thuiswonend.
 d) Alleenstaand.
 e) f. 1.447 indien de samenwoning bij de sociale dienst als duurzaam staat geregistreerd en anders f. 2.026, zijnde tweemaal de f. 1.013 die geldt voor een alleenstaande.
 f) Bijstand is iets lager dan netto minimumloon wegens verwervingskostenafrek bij belasting.

diverse volwassen minimumloontrekkers varieert thans slechts in beperkte mate; de verschillen zijn enkel het gevolg van diversiteit in de belastingvrije voeten.

In tabel 1 wordt voor een aantal minimumloners aangegeven wat hun netto huishoudinkomen is, alsmede wat zij volgens de bijstandsnorm zouden ontvangen. Daaruit blijkt dat de netto lonen afwijken van de bijstandsnormen, uitgezonderd bij het echtpaar met één minimumloon. Het aantal echtparen met één minimumloon, de categorie waaraan vrijwel alle 2,7 miljoen uitkeringstrekkers direct of indirect zijn gekoppeld, is zeer gering.

In 1981 is er een eenmalige uitkering ter ondersteuning van de koopkracht van de „echte minima” ingevoerd. Voor deze uitkering kwamen personen in aanmerking met een netto huishoudinkomen op het bijstandsniveau. Onder de 313.000 ontvangers van deze uitkering kwamen slechts 18.000 werknemers voor (11). Het totaal aantal werknemers met een minimumloon bedraagt ca. 365.000 (12).

Het is niet wel mogelijk om in de primaire sfeer bij de vaststelling van het minimumloon rekening te houden met draagkrachtbepalende factoren, als huishoudinkomen en huishoudtype. In de secundaire sfeer wordt thans slechts in beperkte mate rekening gehouden met dit verschil in draagkracht (via verschil in belastingvrije voet). In die situatie is het slechts mogelijk via de hoogte van het minimumloon te bewerkstelligen dat er geen personen beneden het sociale minimum komen, door het zo hoog vast te stellen dat ook de groep met de minste draagkracht, te weten het echtpaar met één minimuminkomen, niet beneden het sociale minimum zakt. Een en ander heeft tot gevolg dat meer draagkrachtige huishoudtypen via de hoogte van het minimumloon een netto inkomen boven de bijstandsnorm verkrijgen. Indien men in de secundaire sfeer in belangrijke mate rekening zou kunnen houden met het verschil in draagkracht, dan zou het minimumloon op een lager niveau kunnen worden vastgesteld zonder dat iemand beneden het sociale minimum conform de bijstandsnorm zou zakken.

Werkloosheidskans en draagkracht

Denivellering in de primaire sfeer, een verlaging van de loonkosten van laagbetaalden ten opzichte van de hoger betaalden, zonder denivellering in de netto sfeer is mogelijk door maatregelen in de secundaire sfeer, waaronder begrepen die welke rekening houden met huishoudinkomen en huishoudtype. Die maatregelen kunnen echter leiden tot een stijging van de marginale druk.

Er zijn talloze maatregelen denkbaar. Ter illustratie van bovenstaande gedachte zullen drie varianten worden besproken en zal een vierde variant worden genoemd. Daarbij zullen de afgeleide effecten, zoals een mogelijke verlaging van sociale lasten bij een gunstig effect op de omvang van de werkloosheid, worden verwaarloosd. Het gaat hierbij niet om uitgewerkte beleidssuggesties, maar om illustraties.

Bij de eerste variant wordt de factor huishoudinkomen en huishoudtype buiten beschouwing gelaten. In deze variant worden de loonkosten van laagbetaalden verlaagd en worden maatregelen in de secundaire sfeer getroffen die er voor zorgen dat de netto inkomens alsmede de opbrengst van sociale premies en belastingen ongewijzigd blijven. Dat is zowel mogelijk via de loon- en inkomstenbelasting als via de sociale lasten. Het eenvoudigste te presenteren is een variant waarbij het werkgeversaandeel in de sociale premies wordt verschoven, want in dat geval is handhaving van de netto inkomens mogelijk zonder corrigerende aanpassing van het minimumloon en de bovenminimale contractlonen. Door een verschuiving van het werkgeversaandeel in de sociale premies van laagbetaalden naar hoogbetaalden is een verlaging van de loonkosten van laagbetaalden mogelijk bij handhaving van de netto inkomens van zowel laag- als hoogbetaalden en bij een gelijkblijvende opbrengst van belastingen en premies. Varianten waarbij de lastendruk voor een bepaalde inkomensgroep wordt verlicht en voor de inkomens juist daarboven niet, leiden tot een marginale druk van 100% en meer voor de tussenliggende inkomens. Deze varianten worden hier buiten beschouwing gelaten. Dat betekent dat een drukverlichting gericht op een bepaalde inkomensgroep gepaard dient te gaan met enige drukverlichting voor de daarboven liggende inkomens. Op dit thema zijn talloze variaties mogelijk. In tabel 2 zijn de effecten gepresenteerd van de inbouw van een franchise ter hoogte van het volwassen minimumloon in het werkgeversaandeel in de sociale lasten (exclusief pensioenpremie) met daarnaast een zodanige verhoging van de sociale werkgeverslasten (wederom met franchise op het niveau van het minimumloon) dat de opbrengst van de sociale premies ten laste van de werkgevers niet verandert. Deze variant leidt er toe dat er over de minimum(jeugd)lonen geen sociale premies ten laste van werkgevers meer worden geheven, maar over de hogere lonen des te meer. Zo dalen de loonkosten voor de minimumloners met 17%. Voor de daarboven gelegen inkomens treedt eveneens een daling op, maar deze wordt minder naarmate het inkomen hoger is. Bij looninkomens hoger dan $1\frac{1}{4} \times$ modaal is sprake van een loonkostenstijging en wel meer naarmate deze inkomens hoger zijn. Zie tabel 2. De marginale druk (13) stijgt in deze variant fors voor de looninkomens boven het minimum, namelijk met 6 tot 8 procentpunten (14).

11) CBS, *Sociale Maandstatistiek*, februari 1983. Daarin wordt geconcludeerd dat het aantal huishoudens dat recht had op die uitkering vrijwel gelijk is aan het aantal dat de uitkering heeft aangevraagd en ontvangen.

12) Cijfers betreffende november 1979, *Sociale Maandstatistiek*, april 1981.

13) Onder marginale druk wordt hier verstaan hoeveel procent van het extra inkomen dat een werknemer in bedrijven verdient wordt afgedragen in de vorm van sociale premies ten laste van werkgevers, sociale premies ten laste van werknemers en loon- en inkomstenbelasting. De marginale druk bestaat dus uit twee componenten, namelijk de extra sociale lasten die de werkgever en de extra sociale lasten en belasting die de werknemer betaalt bij een bruto loonsverhoging. Voor het jaar 1981 kan worden becijferd dat de marginale druk 63% bedraagt voor de minimumloner, oploopt tot 66% voor de modale werknemer en voor de hogere inkomens tot een ton iets lager is. Betreft men ook de individuele huursubsidie in de beschouwing, dan is de marginale druk voor met name inkomens rond en beneden modaal zeer hoog. Een hoge marginale druk, dat wil zeggen een situatie waarbij extra individuele inspanning een gering extra individueel vrij besteedbaar inkomen oplevert, heeft op den duur een negatief effect op de economische groei. Gezien de ingewikkeldheid van de premie- en belastingheffing wordt een verhoging van de marginale druk echter niet onmiddellijk als zodanig door de betrokkenen ervaren. Dit speelt het sterkst bij de extra sociale premies die de werkgever bij de verhoging van een bruto loon moet betalen. Aangezien het merendeel van de werknemers een vast inkomen heeft (slechts 8% heeft een variabel inkomen via toelagen, provisies, overuren, ploegendienst) en dus geen extra verdiensten, heeft een verhoging van de marginale druk op korte termijn niet zoveel effect op de inspanning van individuen en, gelet op de hoge werkloosheid, op de economische groei. Dat neemt echter niet weg dat het risico's heeft voor toekomstige economische groei. Deze variant heeft dus, anders dan de navolgende varianten, op den duur een potentieel negatief effect. Kwantificering van dat effect is uiterst moeilijk. Niet voor niets speelt de maximaal toelaatbare hoogte van de collectieve druk juist in de politieke discussie een belangrijke rol.

14) Een verschuiving van sociale premies ten laste van werkgevers zoals in variant 1 wordt beschreven, blijkt zich momenteel in de praktijk voor te doen, doch met een tegengesteld teken. Het werkgeversaandeel in de WAO-premie, die een franchise kent, wordt immers geleidelijk omgezet in de AAW-premie die geen franchise kent. Daardoor worden op sluipende wijze de loonkosten op het niveau van het minimumloon met ongeveer 6% verhoogd, terwijl de marginale druk met ongeveer 3 procentpunt daalt.

Tabel 2. Eerste-orde-effecten van enkele varianten

	Franchise in sociale lasten werkgevers a)		Minimumloon verlagen met 10% en toeslag voor de echte minima
	alle werknemers	alleen jongeren	
	1	2	
Loonkostenmutatie in procenten:			
- minimumjeugdloon	- 17	- 17	- 10
- minimumloon	- 17	0	- 10
- modaal	- 6	+ 1	0
- 2 × modaal	+ 8	+ 2	0
Marginale drukmutatie in procentpunten	+ 7 b)	0	
Netto minimumloon, procentuele mutatie			
- echtpaar, één verdieners	0	0	0
- overige minimumloners	0	0	- 6
Netto loon boven minimum	0	0	0

a) Ter hoogte van het minimumloon van een volwassene, plus premieverhoging zodat de opbrengst van het werkgeversaandeel in de premies gelijk blijft.

b) Deze mutatie varieert nauwelijks naar inkomenshoogte.

Variante 2 is gelijk aan variante 1, doch de franchise geldt slechts voor personen jonger dan 23 jaar. Vanwege het relatief geringe aantal werkende jongeren is een forse loonkostenvermindering voor deze categorie mogelijk zonder opvallende drukverzwaring voor de overige werknemers 15).

De derde variant sluit aan bij de „koopkrachtmaatregel echte minima”. Indien het wettelijk minimumloon met 10% zou worden verlaagd, daalt de koopkracht van de werknemers met een minimumloon met 6% (voor het deel van de minimumloners dat ook zonder wettelijke regeling dat inkomen zou verdienen blijft het loon echter ongewijzigd 16)). Indien de bijstandsnorm gekoppeld blijven aan het oorspronkelijke netto minimum, zakt het netto inkomen van de echtparen met één (nieuw) minimumloon beneden de bijstandsnorm. Door middel van een tegemoetkoming van f 1.300 17) aan echtparen met één minimumloon op het nieuwe niveau kan worden voorkomen dat iemand beneden de bijstandsnorm zakt. De kosten daarvan bedragen ongeveer f 20 mln. Deze variant heeft wel tot gevolg dat de betrokken groep van ca. 18.000 gezinnen wordt geconfronteerd met een marginale druk van 100%; pas wanneer hun bruto loon bij voorbeeld door middel van overwerk met méér dan 10% toeneemt, neemt ook hun netto inkomen toe. Indien men in deze variant een minimumloonsverlaging van méér dan 10% toepast, zakken de zelfstandig wonende minimumjeugdloners van 18 jaar beneden de bijstandsnorm, zodat die in dat geval ook een toeslag zouden moeten krijgen. De maximale verlaging van het minimumloon in deze variant lijkt te liggen bij 30%. In dat geval zouden namelijk ook de alleenstaande minimumloners een toeslag moeten krijgen om niet beneden de bijstandsnorm te zakken. In die situatie wordt het voor twee gehuwden die ieder het minimumloon verdienen financieel aantrekkelijk om niet als zodanig geregistreerd te staan.

Men kan de derde variant ook laten aansluiten bij het regeringsvoorstel om de belastingvrije voet van de gehuwde man en de werkende gehuwde vrouw gelijk te maken aan die van alleenstaanden met daarbij een extra belastingvrije voet voor een gehuwde met een partner zonder inkomen uit arbeid. Indien men dit voorstel zou uitbreiden met een apart schijventarief voor de gehuwde zonder werkende partner, is het mogelijk het minimumloon te verlagen zonder dat iemand beneden de bijstandsnorm zakt. Indien men op die manier een belastingverlichting geeft aan de gehuwden met een minimum inkomen en zonder werkende partner, zijn de kosten beperkt, doch ontstaat er een hoge marginale druk voor de betrokkenen. Naarmate men ook gehuwden zonder werkende partner met een iets hoger inkomen mee laat profiteren, is het marginale-drukeffect minder, doch nemen tevens de kosten toe. Voorts kan dat negatief werken op de emancipatie van de vrouw. Het wordt dan immers voor gehuwde vrouwen financieel minder aantrekkelijk om buitenshuis te gaan werken. In deze variant wordt slechts gelet op het samenlevingsverband voor zover het gaat om een situatie waarbij een van de partners geen inkomen (uit arbeid of loondervingsuitkering) heeft. Twee werkende gehuwden worden op dezelfde manier behandeld als twee alleenstaanden. In deze variant wordt dus geen rekening gehouden met de draagkrachtverhogende werking van het samenwonen.

Ten slotte wordt een vierde deniveleringmogelijkheid ge-

noemd, uitgaande van de visie dat volledige doorwerking van denivellering in de primaire sfeer in de netto inkomens minder bezwaarlijk zou zijn. In deze visie is er geen noodzaak voor aanvullende compenserende maatregelen in de secundaire sfeer. Deze deniveleringvariant heeft vanwege zijn technische eenvoud geen nadere bespreking. Volstaan wordt met op te merken dat deze variant geen gevolgen heeft voor de marginale druk. De koopkracht van de lagere-inkomensgroepen daalt, die van de hogere neemt daarentegen toe. Deze variant leidt vanwege de koppelmecanismen en de progressie van de sociale lasten en de belasting per saldo tot een opbrengststijging 18) voor de overheid en de sociale-verzekeringinstellingen.

Conclusie

Een tentatieve berekening wijst uit dat het mogelijk lijkt de werkloosheid onder de categorieën met de hoogste werkloosheidskans te verminderen door een gedifferentieerde loonaanpassing waarbij de lonen van de laagstbetaalden worden verlaagd. Een substantieel effect op de werkloosheidskans van die categorieën lijkt echter slechts te kunnen worden bereikt door een aanzienlijke loonsverlaging voor deze sociaal-economische zwakke groep. Via maatregelen in de secundaire sfeer kan men er daarbij voor zorgen dat er geen netto inkomens beneden de huidige bijstandsnormen zakken. Dat is op verschillende manieren mogelijk. De prijs die men daarvoor moet betalen is of wel een verhoging van de marginale druk, of wel een netto inkomensdaling voor die minima welke thans een inkomen boven de bijstandsnorm hebben. De afweging van de diverse varianten is een keuzevraagstuk voor de politiek.

De prijs voor de oplossing van de werkloosheid onder de sociaal-economisch zwakste groepen lijkt recht evenredig met de ernst van het vraagstuk. Wat betreft een verlaging van de loonkosten van jongeren door een verlichting van de sociale-lastendruk geldt echter wellicht: baat het niet, het schaadt ook niet. Gezien het geringe aantal jongeren dat werk heeft leidt een dergelijke operatie immers slechts tot een relatief geringe toename van de marginale druk voor de overige werkenden.

M. van Schaaik

15) Deze variant impliceert een plotselinge loonkostenstijging bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar.

16) Anders dan de twee voorgaande varianten leidt deze variant tot koopkrachtdaling voor minimumloners en uitkeringsstrekkers met een netto inkomen boven de bijstandsnorm. Met de afgeleide effecten daarvan is hier geen rekening gehouden.

17) Die in volgende jaren met hetzelfde percentage wordt aangepast als het netto minimumloon.

18) In het *Centraal Economisch Plan 1981* is becijferd dat een nivellering waarbij de minimumloners een bruto loonsverhoging van ruim 3% krijgen, de inkomens daarboven geleidelijk minder tot een draaipunt iets boven modaal en de inkomens daarboven een loonsverlaging die oploopt tot ruim 3% voor inkomens van 2 × modaal en hoger, de overheid plus sociale verzekeringen f 1 mrd. kost. Voor een soortgelijke denivellering geldt het spiegelbeeld. Zou men die opbrengst gebruiken voor de financiering van een compenserende belasting of premieverlichting voor de lagere inkomens, dan neemt uiteraard de marginale druk toe.