



Loonkostensubsidie werkt!

Auteur(s):

Dunnewijk, B.

Vogels, E.H.W.M.

De auteurs zijn werkzaam bij de directie asea van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij bedanken D. Hagoort, W. Roorda en R. Gradus voor hun commentaar.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4256, pagina 421, 19 mei 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

De werkgelegenheidsgroei betreft vooral banen voor hoger opgeleiden. Om ook laagproductieven aan het werk te helpen, zijn additionele banen nodig. Loonkostensubsidies zijn hiertoe een zeer effectief middel.

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt steeds krappere. Eind 1999 stonden 170.000 vacatures open. De roep om beleid gericht op het vergroten en effectueren van het arbeidsaanbod wordt steeds luider. Stimulering van de vraag naar laagbetaalde arbeid is een belangrijk element van het arbeidsmarktbeleid. Maar is stimulering van de vraag naar laagbetaalde arbeid, bijvoorbeeld via loonkostensubsidies, nog nodig in de hedendaagse kenniseconomie?

Verlaging van loonkosten

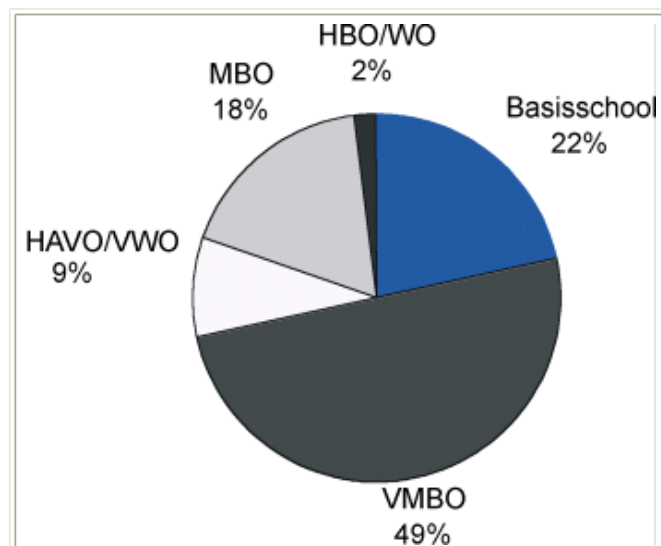
De afgelopen jaren zijn veel regelingen gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt ingevoerd. Een belangrijke regeling is de afdrachtvermindering lage lonen ofwel de Specifieke Afdrachtkorting (SPAK). De SPAK beoogt laagbetaalde werkgelegenheid te behouden en te creëren via verlaging van de loonkosten. Werkgevers kunnen voor werknemers die tot 115 procent van het minimumloon verdienen, een bedrag in

mindering brengen op de loonbelasting en de premies volksverzekeringen. Hierdoor dalen de loonkosten en dus de productiviteitsval; een te lage productiviteit om aan de productiviteitseisen van werkgevers te voldoen. Het maximale SPAK-bedrag van ruim f 4000 vermindert de loonkosten op minimumloonniveau met ruim tien procent en de werkgeverswage (zijnde het verschil tussen de totale minimum arbeidskosten en het bruto minimumloon) met 58 procent. De SPAK geldt zolang werknemers minder dan 115 procent van het minimum verdienen en is niet van invloed op de lonen van laagbetaalde werknemers.

In dit artikel staat de vraag centraal of de SPAK bij een krappe arbeidsmarkt nog wenselijk is. Ter beantwoording van deze vraag is de betekenis van de SPAK en het belang van additionele laagbetaalde werkgelegenheid onderzocht.

Effecten

De SPAK wordt hoofdzakelijk gebruikt voor laag opgeleiden; in 1998 zeventig procent. Dit komt omdat vooral lager opgeleiden werken in het loontraject van 100-115 procent van het wettelijk minimum. Minder dan drie op de tien werknemers heeft een mbo-opleiding of hoger (zie [figuur 1](#)).



Onderzoeksresultaten naar de effectiviteit van specifieke loonkostensubsidies tonen positieve werkgelegenheidseffecten. Deze effecten lopen uiteen van 27.000 (CPB), via maximaal 87.000 arbeidsjaren (NEI) op korte termijn naar 140.000 arbeidsjaren (NEI) op lange termijn (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1.
Werkgelegenheids-effecten van spak-maatregelen volgens diverse rapporten

Rapport	Aard maatregel	Structureel werkgelegenheidseffect ^d (in arbeidsjaren)
CPB ^a	Lastenverlichting werkgevers	27.000
EIT ^b	Loonkostensubsidie werkgevers	32.000 à 44.000
NEI ^c		
- enquête	SPAK	46.000 à 59.000; '96-'98
- analyse	SPAK	41.000 à 87.000; '96-98
- analyse	SPAK	90.000 à 140.000

Bronnen:

a. CPB, *Analysing fiscal policy in the Netherlands*, Werkdocument 140, 1998.

b. A. van Soest en A. Kalwij, *Loonvorming en werkgelegenheid in Nederland, een dynamische analyse*, Economisch Instituut Tilburg (EIT), in opdracht van SZW, oktober 1996.

c. Nederlands Economisch instituut (NEI), *Werkgelegenheidseffecten van de spak en de VLW*, oktober 1999. Het NEI heeft nog een derde model geschat. Dit derde model bevestigt de stelling dat specifieke lastenverlichting effectiever is dan algemene lastenverlichting.

d. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport *Belastingen als beleidsinstrument* (1999) eigen onderzoek opgenomen over de werkgelegenheidseffecten van de SPAK. Deze worden echter niet gekwantificeerd. Zie voor een beschouwing over dit onderzoek diverse artikelen in *Openbare Uitgaven* (1999, nrs. 5 en 6).

Het NEI-onderzoek bestond uit een werkgeversenquête en een modelmatige analyse. Berekeningen op basis van de enquête leiden tot een direct werkgelegenheidseffect van in totaal tussen de 46 en 59 duizend werknemers in de jaren 1996-1998. Hierbij is rekening gehouden met substitutie- en verdringingseffecten en het aantal personen dat ook zonder SPAK een baan zou hebben gevonden. Op basis van een analyse van bestaand statistisch materiaal heeft het NEI ook twee modellen geschat. Volgens deze modellen is in 1996-1998 de werkgelegenheid door de SPAK gegroeid met in totaal 87.000 respectievelijk 41.000 arbeidsjaren¹. Inclusief deeltijdpercentages gaat het om 125.000 of 60.000 banen. Ook de lange-termijnspecificatie is gunstig; structureel 140.000 respectievelijk 90.000 arbeidsjaren. De budgettaire SPAK-kosten bedragen ruim twee miljard gulden, zodat, uitgaande van 100.000 banen, een door de SPAK gecreëerde voltijd baan

f 20.000 kost.

Van deze additionele banen profiteren vooral de minst geschoolden, waaronder relatief veel vrouwen en jongeren. Zo toont het onderzoek van de Arbeidsinspectie dat 63 procent van alle laagbetaalde werknemers functies verricht waarvoor geen of zeer weinig scholing is vereist. Ook de doorstroom-SPAK, die geldt voor werknemers die de grens van 115 procent van het minimumloon overschrijden, wijst erop dat de additionele werkgelegenheid vooral ten goede komt aan de laagst geschoolden. Gemiddeld stroomt per jaar namelijk ongeveer vijftien procent van alle laagbetaalde werknemers door naar een hoger loontraject. Het feit dat het aantal werknemers in het loontraject tot 115 procent constant blijft, geeft aan dat de plaats van de doorstromers wordt ingenomen door nieuwe intreders. Zo is in 1998 de doorstroom-SPAK toegepast op ruim 91.000 werknemers, terwijl dit in 1997 28.000 was. Dit betekent dus dat de SPAK niet leidt tot een concentratie van werknemers in het laagste segment, maar juist de trek in de schoorsteen bevordert.

Noodzaak van additionele werkgelegenheid

Nederlandse en Franse ervaringen tonen dat loonkostensubsidies gericht op het laagste arbeidsmarktsegment effectief zijn. In Nederland levert dit structureel tenminste 100.000 voltijd banen op, in Frankrijk tien- tot vijftigduizend arbeidsjaren². Ondanks deze florissante uitkomsten is de vraag gerezen of subsidiëring van laagbetaalde banen, nog nodig is. Immers, 170.000 vacatures staan open, waarvan de helft moeilijk vervulbaar is.

Weliswaar is de werkloosheid laag; de inactiviteit is nog steeds hoog. De groep inactieven in de bijstand, werkloosheid of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid bedraagt tenminste 800.000 personen. Bijna zestig procent hiervan heeft geen vervolgopleiding en beschikt hooguit over een VMBO-opleiding. Voor deze groep zijn banen in het loontraject tot 115 procent van het minimumloon belangrijk (zie [figuur 1](#)).

Ongelijke werkgelegenheidsgroei

Er zijn meer factoren die extra banen voor laaggeschoolden noodzakelijk maken:

» vacatures; slechts een klein deel van de 170.000 vacatures is beschikbaar voor laag opgeleiden. Van deze vacatures vereist vijf procent basisonderwijs en acht procent voortgezet onderwijs. Dit betekent dat voor minder dan 25.000 laag opgeleiden direct een baan beschikbaar is, terwijl tenminste 470.000 laaggeschoolden een uitkering genieten (zie [tabel 2](#)). Om de vraag naar laag opgeleiden te stimuleren zijn naast de SPAK ook de Afdraachtsvermindering langdurig werklozen, en de zogenaamde Instroom/Doorstroom-banen ingevoerd. De Afdraachtsvermindering, in 1998 aangevraagd voor 94.000 voormalig langdurig werklozen, is via een loonkostensubsidie,

gericht op stimulering van de werkgelegenheid voor langdurig werklozen. De 60.000 Instroom/Doorstroom-banen zijn volledig gesubsidieerd en vergroten derhalve evenzeer de kans van laag geschoolden op een betaalde baan;

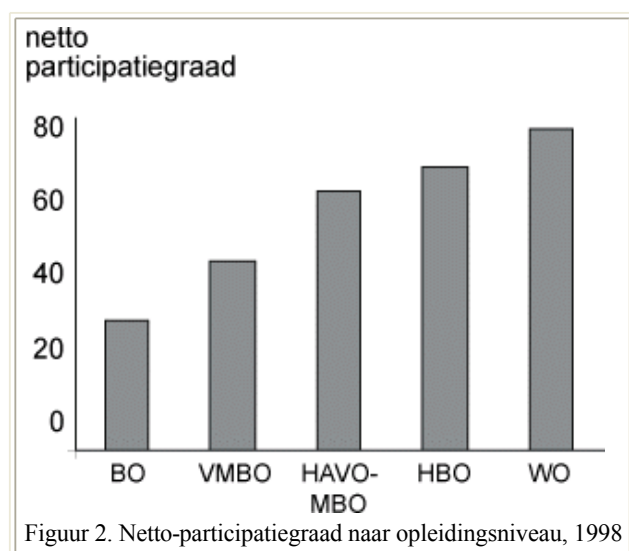
Tabel 2.
Verdeling personen met een uitkering naar opleidingsniveau

	aantal (x 1.000)	als percentage van alle uitkeringen
basis	142	18
vmbo	311	39
havo/vwo	17	2
mbo	181	23
hbo	73	9
wo	52	7
anders	24	3
totaal	800	100

ABW/WW of WAO met een percentage arbeidsongeschiktheid van minder dan 50%.
Bron: WBO-1993, eigen actualisatie naar 1999.

» onevenwichtige werkgelegenheids groei. Thans is het aantal werkenden met basisonderwijs of MAVO/VBO lager dan in 1990. In 1990 hadden 2.391.000 laaggeschoolden een baan; in 1998 slechts 2.265.000. Tegelijk is in deze periode het aantal werkenden met een HBO- of WO-opleiding met vijftig procent gestegen ³. Over de hele periode van de huidige hoogconjunctuur (1991-2000) stijgt alleen de werkgelegenheid van hoger opgeleiden;

» participatiegraad; weinig laag opgeleiden nemen deel aan het arbeidsproces. De netto participatiegraad van mensen met uitsluitend basisonderwijs is slechts 35 procent; van hoogopgeleiden is deze ruim tweemaal zo hoog (zie [figuur 2](#));



» verdeling van de werkloosheid; de werkloosheid is geconcentreerd onder laag opgeleiden. Ruim twaalf procent van alle werknemers met uitsluitend basisonderwijs staat langs de kant van de arbeidsmarkt; van de hoger opgeleiden niet meer dan drie procent. Dit wil zeggen dat van elke honderd mensen met alleen basisonderwijs er 35 werken, 12 werkloos zijn en 53 niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt;

» tweedeling op de arbeidsmarkt ⁴. De arbeidsmarktperspectieven voor laag geschoolden zijn de eerstkomende jaren ongunstig. Door een beperkte vraag naar deze groep, zullen zich hier weinig vacature-knelpunten voordoen. Voor hoog opgeleiden is het beeld gunstig, zodat een tweedeling op de arbeidsmarkt dreigt.

Hoe verder?

De hoge inactiviteit onder laag opgeleiden rechtvaardigt het bestaan van de SPAK. Laagopgeleiden zijn vooral aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt. De vraag naar arbeid, en zeker die naar laagbetaalde arbeid, is sterk (negatief) afhankelijk van de loonkosten. Hamermesh concludeert dat een loonkostendaling met tien procent de vraag naar arbeid in de meeste EU-landen met circa drie procent doet stijgen ⁵. Volgens Malinvaud leidt een loonkostendaling van tien procent in het laagste loonquintiel tot een stijging van de arbeidsvraag in dat quintiel met tien procent ⁶.

De dreigende tweedeling op de arbeidsmarkt, waaraan vooral laaggeschooldheid ten grondslag ligt, maakt voortzetting van de SPAK noodzakelijk ⁷. Zelfs bij continuering van de SPAK is het de vraag of we er op de langere termijn in zullen slagen de meeste laaggeschoolden in het arbeidsproces te betrekken. De technologie-ontwikkeling leidt tot een veranderende produktiestructuur. Een aanzienlijk deel van deze ontwikkeling is 'skill-biased'. Skill-biased technologische verandering is complementair aan hoog opgeleiden en kan tevens als substituuat voor laag opgeleiden dienen. Een dergelijke ontwikkeling leidt tot een toenemende vraag naar hoog opgeleiden

en een dalende vraag voor laag opgeleiden. Deze ontwikkeling is continue en onomkeerbaar. Technologische ontwikkelingen zetten drop-outs en mensen met uitsluitend primaire educatie op een steeds grotere afstand. Zo maken mensen met basisonderwijs of maximaal VMBO weinig gebruik van internet. Van alle werkzame Nederlanders is 27 procent laag opgeleid, terwijl van alle Nederlanders met toegang tot Internet slechts vijf procent laagopgeleid is ⁸.

Werkloosheid betekent stilstand ten aanzien van kennis en vaardigheden, terwijl de wereld complexer wordt. Werk wordt steeds complexer, er worden hogere (informatie-) eisen gesteld en algemene kwalificaties worden meer benadrukt. Scholing is essentieel om op lange termijn de arbeidsparticipatie verder te verhogen. Nu haken veel jongeren in het onderwijs af. Door technologische ontwikkelingen enerzijds en de stilstand van genoemde groep anderzijds, ontstaat er een 'technologie-kloof' of 'ict-val', waardoor de problematiek van de productiviteitsval versterkt wordt. Het is van groot belang deze dreigende ontwikkeling te keren. Door via de SPAK in elk geval de arbeidsparticipatie op peil te houden, doen zich ook mogelijkheden voor van bedrijfs-opleidingen, na-schoolse opvang en training 'on the job'. Een lage opleiding leidt namelijk niet alleen veelal tot werkloosheid, maar cumuleert ook vaak met andere factoren, zoals een lage status, slechte huisvesting, onveiligheid en weinig welzijn of gezondheid; kortom maatschappelijke instabiliteit ⁹. Indien deze situatie is bereikt, is het volgens Schnabel moeilijk hier effectief iets tegen te doen.

Slot

Verbetering van de onderkant van de arbeidsmarkt vereist een sterk samenhangend beleid. Enerzijds zijn maatregelen nodig gericht op de vraag, zoals loonkostensubsidies voor werkgevers, om inschakeling van laag productieve werknemers voor werkgevers lonend te maken. Anderzijds zijn, ofschoon hierboven vooral de vraagkant is besproken, maatregelen gericht op activering van het arbeidsaanbod ten minste even belangrijk. De huidige situatie maakt het noodzakelijk dat uitkeringsgerechtigden financieel profiteren van het accepteren van een laag betaalde baan. Het gaat hier om maatregelen, zoals de arbeidskorting, die in 2001 wordt ingevoerd, en maatregelen om de armoedeval, die samenhangt met inkomensafhankelijke regelingen, tegen te gaan. De uitdaging voor de komende jaren is een dergelijk vraag- en aanbodbeleid in een breder geheel in te bedden, zodat de doorstroom van werknemers wordt bevorderd en derhalve ook de instroom aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit breder geheel bestaat uit scholing en training en een activerende sociale zekerheid.

¹ De marges rond de schattingen zijn groot. Bij 87.000 arbeidsjaren loopt deze van 5.000 tot 171.000 en bij 41.000 arbeidsjaren van min 56.000 tot plus 141.000.

² Zie F. Kramarz en T. Phillippon, *The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment*, INSEE-CREST, CNRS, CEPR en LSE, februari 1999, en Report to the Prime Minister from the Advisory Committee on Employment, Incomes and Costs, *Reducing social welfare contributions for low-paid workers*, 1999.

³ Bron: CBS, *Enquête Beroeps Bevolking* 1999.

⁴ ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004*, 1999.

⁵ D.S. Hamermesh, *Labour demand*, Princeton University Press, 1993, blz. 93.

⁶ E. Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique, Rapport au premier ministre, conseil d'analyse économique*, Paris, 1998.

⁷ WRR, *Tweedeling in perspectief*, Den Haag, 1996.

⁸ Adformatie Online (1998), NIM, tweede meting.

⁹ P. Schnabel, Tweedeling als verwijt, *Openbaar Bestuur Magazine*, jaargang 2, winter 1999.