



Loonsubsidie voor werknemers

Auteur(s):Goederen, A.C. de
publicist te Boskoop**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4146, pagina 272, 3 april 1998

Rubriek:

Discussie

Trefwoord(en):

eetc, belastingen

Steun voor de onderkant van de arbeidsmarkt is nodig, maar anders dan via de dure en ondoelmatige SPAK.

De werkloosheid onder laaggeschoolden is overal relatief hoog. In Nederland en de meeste andere West-Europese landen is deze echter aanzienlijk hoger dan in bijvoorbeeld de VS. De ongunstige situatie in Europa komt vooral door de productiviteitsval: de productiviteit van betrokkenen is te laag om de kosten van het minimum (cao-)loon terug te verdienen. In de VS zijn die kosten veel lager in vergelijking met de gemiddelde uurloonkosten (-40%), maar vooral in vergelijking met het bbp per inwoner (-60%) en de koopkracht van de 40-procent huishoudens met de hoogste inkomens (-67%). De keerzijde hiervan, dat een netto voltijd-minimumloon te laag is om er een gezin van te onderhouden, wordt bestreden met een subsidie voor werknemers die afhangt van hun gezinssituatie en het zelf verdiende gezinsinkomen: de zogenaamde 'earned income tax credit' oftewel EITC (zie [Van Koesveld](#) in deze ESB).

Voor de Europese landen is de vraag nu, of men de werkloosheid onder laaggeschoolden wil bestrijden op de 'Amerikaanse' manier, dus met een laag minimumloon en toeslagen voor werknemers, of door loonkostensubsidies aan werkgevers te verstrekken. Dat laatste gebeurt in Nederland met de 'SPAK': de specifieke afdrachtskorting voor laagbetaalde werknemers, thans f 3.660 voor voltijd-werknemers ouder dan 22 jaar met een loon tussen 100 en 115% van het minimumloon. Dit is 10% van de 'normale' loonkosten en kost de schatkist dit jaar f 1,5 mrd. In ESB van 13 februari betogen Roorda en Vogels dat de keuze voor één van beide methoden onder andere afhangt van de bestaande hoogte van het wettelijk minimumloon en van de bestaande loonverschillen. Ze concluderen dat loonkostensubsidies voor Nederland effectiever zijn dan werknemerstoelagen ¹. Hun betoog verschaft voor deze conclusie onvoldoende informatie.

Om te beginnen ontbreekt een analyse over de vraag hoeveel de minimumloonkosten in Nederland verlaagd zouden moeten worden, voor herstel van volledige werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook wordt geen kwantitatieve vergelijking van de twee systemen gepresenteerd op punten als de kosten voor de schatkist, de marginale-wigproblematiek en de frauderisico's. Deels herinnerend aan, deels in aanvulling op mijn eerdere artikel over dit onderwerp hierover thans het volgende ².

Vergelijkbare systemen

Nemen we de VS als uitgangspunt, dan zou reductie van de Nederlandse minimumloonkosten met 65% gewenst zijn. In het volgende is een wat bescheidener uitgangspunt gekozen: halvering. De huidige SPAK is hiertoe qua structuur ongeschikt. Voor grotere reductie is een 'stroomlijning' nodig: een subsidie voor werkgevers per werknemer die bij het minimumloon maximaal is maar daarboven geleidelijk afneemt.

Deze 'werkgeverssubsidie' moeten we nu vergelijken met een arbeidstoelage voor werknemers, die gelijktijdige halvering van het minimumloon compenseert en boven het nieuwe minimumloon geleidelijk afneemt. Bij deze 'arbeidstoelage' blijven bestaande bruto lonen en loonschalen gelijk, net als de uitkeringen (zie [tabel 1](#)). Hierdoor gaan de netto inkomens bij de bestaande laagbetaalde banen omhoog. Ook bij veel nieuwe banen beneden het huidige minimumloon wordt het netto inkomen hoger dan het huidige netto minimumloon. Arbeidstoelage vergroot het verschil tussen loon en uitkering. Werkgeverssubsidies ontberen dit arbeidsaanbodbevorderende aspect.

Tabel 1. Enkele kenmerken van de Arbeidstoelage en de Werkgeverssubsidie, voltijdloon bij toeslag- en subsidiepunt ca. f 40.000

	arbeids- toeslag	werkg. subsidie
minimumloon	14.465	28.930
maximale subsidie	9.527	17.921
totale marginale wig, min-max (%)	79,6 - 80,7	80,2
toename loonkosten bij bruto		
loonstijging f 1,-, min-max	1,25 - 1,30	2,94
toename netto inkomen bij bruto		
loonstijging van / 1,-	0,25	0,58

netto voordeel bij huidig min.loon	3.616	0
opbrengstderving schatkist (f mln.) ^a	1.830	7.200

Uitgegaan wordt van een verlaging van de kosten van het minimumloon voor werknemers ouder dan 22 jaar tot f 17.500 per voltijdsjaar

a. primair, op jaarbasis, eigen ramingen.

Kosten voor de schatkist

Voor een correcte vergelijking dient de verlaging van de minimumloonkosten in beide gevallen gelijk te zijn, evenals het bruto loon waarbij de subsidie nul wordt. Halvering van het minimumloon vergt bij bestaande banen maximaal een werkgeverssubsidie van ca. f 18.000, of een arbeidstoeslag van f 3.600. Houden we er rekening mee dat werkgeverssubsidies in de collectieve sector de schatkist niets kosten, dan is de werkgeverssubsidie vier maal zo duur voor de schatkist als de arbeidstoeslag.

Marginale wig

De totale marginale wig is onder beide systemen gelijk. De marginale werkgevers- en werknemerswigen verschillen echter aanzienlijk.

Bij de werkgeverssubsidie is de marginale werkgeverswig extreem hoog, doordat de subsidie bij een loonstijging lager wordt. Een bruto loonstijging van f 1 gaat tot een kostenstijging van bijna drie gulden leiden. De voor nieuw, laaglonend werk in dienst genomen werknemers worden bij een loonstijging dan al gauw te duur. Door het systeem van periodieken worden werknemers met meer dienstjaren snel duurder dan jongere krachten. De prikkel om ouderen te vervangen wordt dus aanzienlijk sterker.

Met arbeidstoeslagen blijft de werkgeverswig gelijk, maar doet eenzelfde mechanisme zich voor bij de marginale werknemerswig. Een loonstijging leidt nu immers tot afname van de toeslag voor de werknemer. Roorda en Vogels zeggen hierover: "Een hoge marginale wig leidt ertoe dat van een loonsverhoging weinig overblijft. Voor de werknemer is er weinig reden zich extra in te spannen om in loon te stijgen". Dit is het standaardargument tegen elke maatregel die beoogt de loonkosten aan de 'onderkant' te verlagen zonder verlaging van de netto inkomens. De relevante vraag is dan ook: hoe sterk zijn deze effecten? Roorda en Vogels zeggen daarover: "In welke mate dit probleem speelt, is niet duidelijk. Een feit is wel dat de loonmobiliteit voor laagbetaalden in de VS en het VK laag is". De auteurs hebben dus geen empirisch bewijs kunnen vinden. Wel stellen ze vast dat in de VS en het VK, landen met werknemerstoeslagen, werknemers langer blijven zitten op een loonniveau onder 65% van het gemiddelde loon, en suggereren hiermee dat werknemerstoeslagen slecht zijn voor de loonmobiliteit.

Is deze verblijftijd echter wel indicatief voor 'loonmobiliteit'? De uitkomsten correleren namelijk, niet onverwacht, met het verschil tussen 65% van het gemiddelde loon en het minimumloon. [tabel 2](#) laat dit zien. Hoe groter het bereik van deze loonzone, hoe groter de loonstijging moet zijn om eruit te komen. De laatste kolom van [tabel 2](#) toont het quotiënt van het loonbereik en de gemiddelde verblijftijd. Dit quotiënt is een betere maat voor 'loonmobiliteit' dan de verblijftijd sec. De quotiënten voor de VS en het VK blijken de hoogste!

Tabel 2. Loonmobiliteit

	min.loon niveau	verschil min.loon gem. loon	aantal jaren laagbetaald	loon- mobiliteit
	(a)	(b)	(c)	(d)
Denemarken	54	11	1,9	5,8
Frankrijk	49	16	2,8	5,7
Duitsland	55	10	2,8	3,6
VK	40	25	3,8	6,6
VS	37	28	4,1	6,8

a. minimumloon in procenten van het gemiddelde loon. b, het bereik van de loonzone tussen het min.loon en 65 % van het gemiddelde loon; c. gemiddelde verblijftijd in de loonzone tussen het WML en 65 % van het gemiddelde loon in jaren; geldt voor voltijdwerknemers met een loon lager dan 65 % van het gemiddelde die in 1986 een laagbetaalde baan hadden en sindsdien vijf jaar continu voltijds werkten; d. b/c hoe hoger het getal, hoe mobieler.

Kolom a en c uit W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels, op.cit.

Ook de gepresenteerde loonmobiliteitsgegevens bevestigen dus niet dat een hoge werknemerswig een rem zou vormen op inspanningen voor positieverbetering. Hieraan kan worden toegevoegd dat voor mensen met een laag inkomen bij wijze van spreken elke cent telt. Na betaling van de telkens terugkerende onontkoombare uitgaven resteert vaak slechts een relatief gering surplusbedrag voor 'leuke dingen'. Mensen meten hun niveau van welvaart vooral af aan dit surplus. Kleine netto inkomensverbeteringen hebben hierop meer invloed naarmate het surplus kleiner is.

Fraude

Onder een werkgeverssubsidie zijn de per werknemer op het spel staande bedragen bijna twee maal zo hoog als bij een arbeidstoeslag. Een werknemer voor halve dagen met een bruto jaarloon van

f 29.000 valt buiten elke subsidie. Maar voorgesteld als een voltijd-minimumloner brengt hij f 18.000 subsidie in het werkgeverslaasje. De werkgever behoeft hiertoe niet eens de medewerking van de werknemer. De fraudeprikkel is dus sterk en frauderen relatief eenvoudig.

Met een arbeidstoeslag heeft de werkgever geen direct belang bij fraude met deeltijdfactoren. Fraude is dan ingewikkelder en vergt samenspannen van werkgever en werknemer.

Conclusies

Subsidie voor werkgevers schept aanzienlijk minder gunstige voorwaarden voor banengroei aan de 'onderkant' maar kost de schatkist wel veel meer inkomsten. Met toeslagen voor werknemers is veel meer te bereiken. Maar dit recept vereist in landen met relatief hoog wettelijk minimumloon, zoals Nederland, een aanzienlijke verlaging hiervan. Dit is misschien wel de grootste hinderpaal. Jarenlange discussies, waarbij echter nooit een doeltreffend toelagensysteem voor de netto inkomens werd betrokken, hebben dat onderwerp in een taboesfeer gebracht. Bijgevolg moet worden gevreesd dat ook het volgende kabinet gewoon doorgaat met het opvoeren van de SPAK, hoewel deze minder effect heeft en de schatkist veel geld kost. Zijn enige 'verdienste' is dat het minimumloon niet formeel verlaagd hoeft te worden, een voordeel voor risicomijdende politici maar niet voor de maatschappij.

Thema: De earned income tax credit, het (naast-)beste plan voor de arbeidsmarkt

[Schuiven op de arbeidsmarkt](#), H.A. Keuzenkamp

[Een contract voor schuldreductie](#), S.C.W. Eijffinger

[Lastenverlichting met de earned income tax credit](#), E.B.K. van Koesveld

Reactie: [De naast-beste oplossing](#), J.J.M. Theeuwes

Boekbespreking: [Het belang van werk](#), J. Muysken

Naschrift: [Pas op de armoedeval!](#), W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels

[EITC, prikkel of beloning?](#), S. Cnossen

1 W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels, [Werknemerstoeslagen versus loonkostensubsidies](#), *ESB*, 13 februari 1998, blz. 126-129.

2 A.C. de Goederen, [Arbeidssubsidie en de schatkist](#), *ESB*, 25 september 1996, blz. 795-798.