

Plan-Andriessen is het meest doelmatig

De critici van de commissie-Andriessen hebben ongelijk. Het plan om de lasten voor werkenden te verminderen is beter voor de werkgelegenheid dan de meest voor de hand liggende alternatieven.

De massale werkloosheid is een ramp, die gepaard gaat met hoge kosten voor de samenleving. Vooral laag opgeleiden staan baanloos aan de kant. Eén voorstel van de commissie-Andriessen, ingesteld om suggesties te doen voor de oplossing van dit probleem, heeft sterk de aandacht getrokken: laat iedereen met een baan maandelijks *f* 200 minder belasting gaan betalen¹. Dekking voor deze maatregel, die een (bruto) lastenverlichting met circa 9 mrd gulden inhoudt, wordt gevonden door:

- voor bijna 14 mrd gulden om te buigen², en
- ouderen gedeeltelijk te betrekken in de premieheffing voor de volksverzekeringen (een lastenverzwaring van 2 mrd gulden)³.

Daarnaast stelt de commissie een lastenverschuiving van 4,5 mrd gulden voor, te bewerkstelligen door de bestaande vrije som bij de heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen (de 'basisaf-trek') te vervangen door een heffingskorting⁴.

De voorstellen van de commissie hebben in deze kolommen bijval gehad, maar ook kritiek ontmoet, zoals in het voorgaande artikel van Wierda en Sap, en in de eerder in ESB verschenen column van Van Wijnbergen⁵. Toch blijkt bij een vergelijking met de verkiezingsprogramma's dat de voorstellen van Andriessen en de zijnen (verreweg) de meeste banen opleveren (zie tabel 1). Om dit te verklaren volgt hieronder eerst een beknopte reactie op de kritiek; daarna worden twee mogelijke alternatieve beleidsmaatregelen besproken.

Kritiek: waar is deeltijdwerk?

Wierda en Sap menen de commissie op omissies te kunnen betrapen.

Hierbij gaat het om gemiste voetnoten⁶, maar vooral zouden Andriessen en de zijnen geen oog hebben voor het verschijnsel deeltijdwerk. Ongeveer de helft van de banen in het onderste segment is immers een deeltijdbaan? De andere helft is dat dus niet. Anders dan de critici stellen, gaat het bij vacatures in het onderste segment lang niet altijd om (kleine) deeltijdbanen⁷. De vermeende bijziendheid van de commissie berust op een misverstand dat mogelijk in de hand is gewerkt, doordat het geringe verschil tussen netto loon en netto uitkering van kostwinners in het rapport voorop staat. De voorstellen van de commissie zijn echter, anders dan Wierda en Sap stellen, juist een sterke impuls voor het werken in deeltijd.

Huishoudens gaan er door de voorstellen namelijk al snel op vooruit, wanneer beide partners een deeltijdbaan vervullen. Stel dat man en vrouw beide een half-time baan kunnen krijgen. Nu is het niet aantrekkelijk om die te aanvaarden, wanneer dit huishouden van een of twee Rww-uitkeringen leeft. Elke verdiende gulden wordt – afgezien van een tijdelijke, beperkte vrijstelling – op de uitkering gekort. Na invoering van de heffingskorting neemt het inkomen van dit huishouden met twee halve banen toe van *f* 2.000 tot *f* 2.400 netto per maand. In vergelijking met de uitkeringssituatie zit dit huishouden dan bijna op het netto inkomen van een modale werknemer. Zodra partners samen méér dan 0,8 baan vervullen, gaan zij er ten aanzien van de uitkeringssituatie al op vooruit⁸.

Het voorbeeld dat Wierda en Sap geven van de BAT-werknemer is daarom niet valide. Na zijn ontslag loont bij de huidige regelgeving deeltijdwerk voor de vrouw inderdaad niet langer. Wanneer de vrouw half-time blijft werken in een winkel (netto in-

komen nu *f* 1.000, straks *f* 1.200), hoeft de man bij het plan-Andriessen evenwel slechts een baan voor meer dan 0,3 van de volle werktijd te vinden (nu *f* 600, straks *f* 800), om te bereiken dat het huishouden er financieel op vooruit gaat, in vergelijking met de uitkeringssituatie. Om *f* 600 te verdienen, kan de ex-werknemer van BAT volstaan met een aantal krantenwijken. Zo ontsnappen huishoudens veel gemakkelijker uit de armoedeval, dan thans mogelijk is.

Het vinden van een deeltijd (of voltijd)baan wordt een stuk eenvoudiger door de verwachte banengroei, die voor het overgrote deel in het laagste segment is geconcentreerd. Het voorgestelde systeem stimuleert man en vrouw dus enorm om elk een deeltijdbaan te zoeken, en geeft daarmee een stimulans aan de emancipatie van de arbeidsmarkt. Juist doordat elke werknemer haar/zijn eigen heffingskorting krijgt, wordt bij uitstek recht gedaan aan de veelvormigheid

1. De commissie presenteert twee varianten (zie *De onderste baan boven*, Den Haag, 1994, blz. 21-22). Bij de ene variant bedraagt de lastenverlichting voor elke werknemer *f* 200 per maand ('tax credit' of belastingkorting). Bij de andere variant krijgen werknemers een aftrekpost van *f* 500 per maand. Deze variant legt een nog aanzienlijk groter beslag op de budgettaire ruimte. Daarom staat de variant met een belastingkorting hierna centraal.
2. Bij de nabootsing van de macro-economische effecten van dit voorstel heeft het Centraal Planbureau bijna 14 mrd gld aan ombuigingen ingezet (tabel 1). Het verschil met de genoemde 9 mrd bestaat uit 5 mrd nog niet ingevulde ombuigingen uit de *Miljoennota 1994*. Op deze manier zijn de resultaten geheel vergelijkbaar met de uitkomsten van de door het CPB gemaakte *Vergelijking van vijf verkiezingsprogramma's*, Den Haag, 1994.
3. Deze optie wordt onder andere genoemd in het WRR-rapport *Ouderen voor ouderen*, Den Haag, 1993, blz. 161-163.
4. Deze maatregel is eerder voorgesteld door de commissie-Stevens, *Graag of niet*, Den Haag, 1991, blz. 50-51.
5. S.J.G. Van Wijnbergen, Een gemiste kans, in *ESB* van 11 mei 1994, blz. 445.
6. Dit verwijst is onterecht. Op blz. 11 van het rapport staan dertien bronnen.
7. Van de vacatures in de zorg en voor laders/lossers gaat het bij voorbeeld in negen van de tien gevallen om banen van meer dan 20 uur. Bron: CBS, *Vacature-enquête*.
8. Het netto minimumloon bedraagt *f* 2.000 (afgerond). Met twee deeltijdbanen van 0,4 verdienen beide partners al *f* 1.600. Daar komt de dubbele heffingskorting (in totaal *f* 400) bij.

van leef-, werk- en inkomenssituaties in het onderste segment. Vreemd, dat medewerkers van de Emancipatieraad daar geen oog voor hebben.

Kritiek: weinig selectief

Van Wijnbergen richt zijn pijlen vooral op het weinig selectieve karakter van de voorgestelde belastingverlaging voor werknemers. "Om honderd-duizend extra banen in 1998 te realiseren, krijgen vijf miljoen werknemers een belastingkorting van f 2.400 per jaar". Deze uitspraak bevat twee onjuistheden: de door het CPB berekende banengroei bedraagt 140.000 (tabel 1), en de lastenverlichting komt ten goede aan zes miljoen werknemers.

Het is het oogmerk van de commissie-Andriessen om het verschil in netto inkomen tussen werkenden en uitkeringsontvangers te vergroten. Een kostwinner met een minimumuitkering die overweegt een baan tegen het minimumloon te aanvaarden, gaat er thans netto slechts twee tientjes in de maand op vooruit. Dat is duidelijk onvoldoende om de financiële nadelen van een baan, die gemiddeld f 160 per maand bedragen, te compenseren. Er blijft immers een nadelig verschil van f 140 bestaan. De prikkel voor uitkeringsontvangers kan belangrijk worden versterkt, door hun uitkering met netto f 200 per maand te verlagen. De commissie heeft hier op twee gronden niet voor gekozen. Ten eerste, omdat Nederland met de minimumuitkeringen niet langer uit de Europese pas loopt. Ten tweede, omdat een zodanige verlaging sociaal onaanvaardbaar moet worden geacht⁹. Het alternatief is dan invoering van een fiscale faciliteit voor werkenden, die wat betreft omvang vergelijkbaar is met de bestaande zelfstandigenaftrek. Daarvoor heeft de commissie gekozen.

Kan de tegemoetkoming echter niet worden afgebroken, naarmate het (loon)inkomen hoger is (zoals in de Verenigde Staten)? Het budgettaire beslag van de heffingskorting voor werknemers wordt dan beperkt. Zo wordt echter de marginale druk verscherpt, waardoor het leveren van extra arbeidsinspanningen voor de (lagere) middengroepen nog zwaarder zou worden afgestraft. Bovendien zou de afbraak van de tax credit de belastingwet veel ingewikkelder maken.

Van Wijnbergen heeft zich bij andere gelegenheden voorstander getoond van fikse lastenverlichting. De commissie bedient hem wat dit betreft op zijn wenken. Van Wijnbergen verwacht meer heil van directe subsidies voor ongeschoold werk. Hij zou beter kunnen weten. Dit instrument is weinig effectief¹⁰. De aanbeveling van de commissie-Andriessen strookt met de drie weken geleden gepubliceerde analyse

in de OESO Jobs Study: werk aanvaard wordt aantrekkelijker, zonder dat huishoudens van uitkeringsontvangers tot onaanvaardbare armoede vervallen. Werkenden krijgen immers een hoger netto inkomen, uitkeringsontvangers worden niet extra gekort.

Een deel van de commissie pleit tevens voor een forse uitbreiding van het aantal 'bijkomende banen'. Zo kan een deel van de omvangrijke restgroep van moeilijk plaatsbare werklozen door de overheid worden ingeschakeld bij de produktie van maatschappelijk nuttige vormen van dienstverlening. Van Wijnbergen werpt tegen dat de banenpools zouden zijn mislukt. Het tegendeel is het geval. Zoals de commissie zelf constateert doen zich op dit moment in de praktijk wél grote problemen voor bij het wegplaatsen van deelnemers aan de Jeugd Werk Garantiewet. Toch is een plan voor het op grote schaal scheppen van bijkomende banen geen luchtspiegeling, mits de overheid werkelijk absolute voorrang geeft aan het maken van additionele banen. Aan die voorwaarde is thans lang niet altijd en overal voldaan. Dat moet veranderen!

Voor de heffingskorting zijn ombuigingen noodzakelijk. Bij de invulling hiervan heeft de commissie gezocht naar een synthese van de door de vier grote partijen in hun verkiezingsprogramma's neergelegde plannen voor de collectieve uitgaven (zoals gekwantificeerd door het Centraal Planbureau). Voor deze aanpak is gekozen vanwege op de politieke gevoeligheid van voorstellen voor ombuigingen op de collectieve uitgaven.

Kritiek op de door de commissie geselecteerde dekkingsmaatregelen kan Van Wijnbergen beter richten aan

Tabel 1. Ombuigingen en banengroei, 1994-2002

	CDA	PvdA	VVD	D66	Cie-Andr
Ombuigingen (mrd gld)	18,4	8,8	17,6	12,6	13,8
Extra werkgelegenheid (duizend personen)					
• in 1998	117	98	124	82	139
• in 2002	183	118	231	128	272
Niet-actieven/actieven (%-punt)					
• in 1998	-4,5	-3,3	-5,8	-3,5	-4,7
• in 2002	-7,4	-4,4	-10,8	-6,3	-11,2

Bron: Commissie-Andriessen, *De onderste baan boven*, bijlage 5.

het adres van de grote politieke partijen.

Alternatieven

De voorstellen van de commissie-Andriessen kunnen rechtstreeks worden vergeleken met de verkiezingsprogramma's (zie tabel 1), en leiden blijkens een doorberekening van het Centraal Planbureau tot (aanzienlijk) meer extra banen dan de plannen van de vier grote partijen. De extra banen zijn geconcentreerd in het onderste segment van de arbeidsmarkt. Het voorstel van de commissie-Andriessen biedt ook voordelen boven twee andere alternatieven die momenteel in Haagse beleidskringen in discussie zijn: invoering van een premievrije voet (franchise) bij de ziekteverzekering, respectievelijk invoering van een franchise bij de overhevelingstoelag.

Premievrije voet

Alle werknemers met een bruto jaarloon beneden f 59.400 zijn verplicht in het ziektefonds verzekerd. De procentuele premie (6,35%) komt hoofdzakelijk (5,15%) voor rekening van de werkgevers. Met name woordvoerders van de PvdA hebben zich het afgelopen jaar voorstander getoond van invoering van een vrije voet bij de premieheffing voor de ziektefondsverzekering. Voordeel van deze maatregel is dat de lastenverlichting kan worden toegespitst op werkge-

9. G. Oude Engberink en B. Post, *Grenzen van de armoede*, Rotterdam, 1994.

10. OESO, *The OESO jobs study*, Parijs, 1994. Voor Nederland: E. Mot e.a., *Werkking van de Wet loonkostenreductie op minimumloonniveau*, Den Haag, 1992.

vers die in verhouding veel lager betaalden in dienst hebben/nemen. Door bij voorbeeld de eerste *f* 13.500 van het loon volledig van premie vrij te stellen, dalen de arbeidskosten van lager betaalden met *f* 700 per jaar¹¹. Het resulterende 'gat' in de financiering van de ziekenfondsverzekering moet worden gestopt door een rijksbijdrage ten laste van de algemene middelen. Het budgettaire offer dat met deze ingreep is gemoeid beloopt circa 4,5 mrd gulden.

Om verschillende redenen verdient deze optie geen schoonheidsprijs. Ten eerste kleeft er een belangrijk psychologisch bezwaar aan. Het is sterk de vraag of werkgevers lastenverlichting in deze vorm als blijvend ervaren en er bij hun beslissingen over uitbreiding van het personeelsbestand rekening mee houden.

Een andere overweging geeft echter de doorslag. Verlaging van de werkgeverslasten doet de vraag naar arbeid toenemen. Bij lastenverlichting in de komende kabinetsperiode moet echter bovenal iets worden gedaan aan problemen die zich manifesteren aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Verkleining van de werknemerswage heeft daarom prioriteit. Het aandeel van de werkgevers in de sociale lasten daalde al van 38% in 1980 tot 17% in 1992, het aandeel van de werknemers nam toe van 46% tot 69%¹². Doordat het minimumloon sterk is achtergebleven bij de gemiddeld verdiende cao-lonen, was de kostenontwikkeling op de vloer van het loongebouw sinds 1982 uitgesproken gematigd¹³. Als gevolg hiervan nam de werkgelegenheid voor lager betaalden de afgelopen tien jaren meer dan evenredig toe. Het probleem is dat deze nieuwe banen nauwelijks werden bezet door mensen die op een uitkering zijn aangewezen. Andriessen en de zijnen denken dat dit probleem veroorzaakt wordt door het te kleine verschil tussen het netto loon en de netto uitkering. Invoering van een franchise bij de premieheffing voor de ziekenfondsverzekering verhelpt niets aan dit probleem. De extra banengroei door deze maatregel (33.000) bedraagt overigens slechts een kwart van die bij uitvoering van de voorstellen van de commissie-Andriessen. Een nog verdergaande verlaging van de werkgeverslasten heeft daarom in de ogen van de commissie niet de grootste prioriteit.

Beperking overhevelingstoelage
Vooraf VVD en D66 zijn gecharmeerd van een andere vorm van lastenverlichting voor werkgevers, te weten een beperking van de zogeheten 'overhevelingstoelage'. Dit loonbestanddeel compenseert werknemers voor het feit dat zij sinds 1990 alle premies voor de volksverzekeringen moeten betalen. De werkgeverslasten kunnen omlaag door deze overhevelingstoelage stapsgewijs af te breken en werknemers hiervoor schadeloos te stellen door het tarief van de eerste belastingschijf te verlagen. Hoewel effectief, is dit niet de meest doelmatige aanpak¹⁴. De werkgever van een dubbelmodale werknemer profiteert in gulden bijna driemaal zoveel van een vermindering van de overhevelingstoelage als de werkgever van een minimumloner. Dit betekent dat van elke gulden die langs deze weg voor wigverkleining wordt ingezet slechts een klein deel ten goede komt aan het laagste segment van de arbeidsmarkt. Zo'n uitkomst zou haaks staan op het doel waarvoor de commissie werd ingesteld.

De Centrale Economische Commissie heeft een subvariant ontwikkeld waarin dit bezwaar goeddeels wordt ondervangen: bij de overhevelingstoelage wordt stapsgewijs een franchise ingevoerd, die in 1998 is opgelopen tot *f* 26.000. Als compensatie gaat de basisaf trek met *f* 5.000 extra omhoog. Blijkens berekeningen van het CPB ligt de extra banengroei bij dit alternatief in dezelfde orde van grootte als bij de voorstellen van de commissie-Andriessen. Het budgettaire verlies, gedekt via ombuigingen en lastenverschuivingen, is eveneens vergelijkbaar. De koopkrachteffecten voor werknemers zijn wat ongunstiger. Het voornaamste bezwaar tegen deze optie is dat opnieuw lastenverlichting voor werkgevers centraal staat. De verhoging van de basisaf trek met *f* 5.000 geldt in gelijke mate voor werknemers en uitkeringsontvangers. Hierdoor blijven het netto minimumloon en de netto minimumuitkering voor kostwinners (praktisch) gelijk, met funeste gevolgen voor de bereidheid van uitkeringsontvangers om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

Conclusie

De commissie-Andriessen heeft onder andere voorgesteld de afstand tus-

sen netto lonen en netto uitkeringen te vergroten, door invoering van een heffingskorting voor werknemers van *f* 200 per maand. Deze suggestie leidt blijkens een doorberekening van het Centraal Planbureau tot (aanzienlijk) meer extra banen dan de plannen die zijn uitgestippeld in de verkiezingsprogramma's van de vier grote partijen. De extra banen zijn geconcentreerd in het onderste segment van de arbeidsmarkt, waar de werkloosheidsproblemen het meest nijpend zijn. Het voorstel van de commissie-Andriessen biedt ook voordelen boven invoering van een franchise bij de premieheffing voor de ziekenfondsverzekering, respectievelijk invoering van een franchise bij de overhevelingstoelage.

Anders dan sommigen blijken te menen, geeft het voorstel een sterke impuls aan het werken in deeltijd, juist door voormalige uitkeringsontvangers.

Flip de Kam

De auteur is werkzaam bij de Vakgroep Algemene Economie, RU Groningen en lid van de commissie-Andriessen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en geeft niet noodzakelijk de mening van de overige commissieleden weer.

11. Dit komt overeen met het voorstel uit het PvdA-verkiezingsprogramma. Deze franchise is nagenoeg gelijk aan de helft van het wettelijk minimumloon (bruto *f* 28.035 per jaar).

12. Met rijksbijdragen was 16% (1980) respectievelijk 14% (1992) gemoeid. Zie: CBS, *Nationale rekeningen 1987*, Den Haag, 1988, blz. 148-149; en *Nationale rekeningen 1992*, Den Haag, 1993, blz. 168-169. Hoewel de ontwikkeling van het werkgeversaandeel wordt onderschat, omdat de overhevelingstoelage sinds 1990 als 'financiering niet ten laste van werkgevers' wordt geregistreerd, is het aandeel van de werkgevers in de financiering van de sociale verzekeringen ook na correctie voor dit artefact gedaald.

13. Sinds 1980 is het bruto minimumloon met 22% verhoogd; de cao-lonen stegen gemiddeld met 44% (commissie-Andriessen, op.cit., 1994, blz. 1).

14. Tot 1990 kwamen twee van die premies rechtstreeks voor rekening van de werkgever. Afschaffing van de overhevelingstoelage is voorgesteld door C. van Dijkhuizen, Een kwart miljoen extra banen, *ESB*, 12 januari 1994, blz. 28-29. Voor kritiek op dit voorstel zie: commissie-Andriessen, op.cit., 1994, blz. 19.