

Regionaal beleid en het landelijke minimumloon

DRS. P. J. N. VAN DEN OETELAAR*

Inleiding

Het regionaal beleid gericht op het stimuleren van investeringen in de regio – in wat voor vorm dan ook – is in Nederland pas goed op gang gekomen in de jaren zestig. Met name de sluiting van de steenkolenmijnen in Limburg heeft in Nederland het besef doen groeien dat een actief regionaal beleid geboden is om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren. Het is ook in deze tijd dat de eerste investeringsstimuleringsregelingen ontstaan (Stimulering Industrievestiging Ontwikkelingskernen, december 1964; Stimuleringsregeling voor Industriële Omschakeling in Limburg, juli 1966; Investeringspremiereregeling, mei 1968). Essentieel in deze regelingen was aanvankelijk de premiëring van nieuwe bedrijfsvestigingen. Later is de regeling ook toegepast op uitbreiding van bestaande industrieën en is het premieonderscheid voor investeringen in nieuwe bedrijven en in bestaande bedrijven komen te vervallen.

Het uitgangspunt van dit regionale beleid was in feite het verhinderen van het verval van de industrie in de regio door stimulering van industrie-investeringen opdat de regionale industriële werkgelegenheid behouden bleef. De omvang van de werkgelegenheid stond daarbij voorop; aan de kwalitatieve aspecten ervan werd nauwelijks aandacht besteed. Vanuit historisch-economisch perspectief was dit uitgangspunt juist. In feite was in de gebieden waar de investeringsstimulering van toepassing was, sprake van een gezond industrie-klimaat. Het zou een nationaal-economische verspilling zijn geweest als hiervan niet langer gebruik werd gemaakt na het verdwijnen van een industrie of industrietak. De overheid heeft haar rol in deze begrepen. In de ons omringende landen waren dergelijke stimuleringsregelingen overigens reeds lang van toepassing.

Bij de introductie van de regionale investeringsstimuleringsmaatregelen werd ervan uitgegaan dat ze tijdelijk zouden zijn. Een tijdelijke stimulans (gedurende een periode van 5 à 10 jaar) zou voldoende zijn om ontstane knelpunten op de arbeidsmarkt op te heffen. Aanvankelijk zijn deze maatregelen bij plotselinge verstoringen van de regionale arbeidsmarkt als gevolg van snelle structurele daling van de werkgelegenheid in een bedrijfstak, ook effectief geweest. Zo is te constateren dat de genoemde maatregelen in die periode geleid hebben tot additionele werkgelegenheid in nieuwe vestigingen en uitbreidingen in de gebieden waar deze structurele veranderingen zich hebben voorgedaan. Bekende voorbeelden van dergelijke structurele wijzigingen zijn de sluiting van de steenkolenmijnen in Limburg, de verdwijning van de wolindustrie in de regio Tilburg en van de Twentse textielindustrie. Nieuwe werkgelegenheid zou niet of in veel mindere mate zijn gecreëerd als geen investeringsstimuleringsmaatregelen waren getroffen.

Ondanks deze positieve effecten en ook de gunstige gevolgen van andere maatregelen voor regionale stimulering (o.a. vervroegde afschrijving op gebouwen tot 1978, de introductie van de Bijzondere Regionale Toeslag WIR en van de SIR-heffing op nieuwe gebouwen en installaties in de Randstad in 1978 en de spreiding van de Rijksdiensten) moet toch geconstateerd worden dat de werkloosheid in de stimuleringsgebieden nog steeds hoger is dan het landelijk gemiddelde. De vraag is, of de regionale stimuleringspolitiek onvoldoende is

geweest of dat misschien andere factoren hebben geleid tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van de positieve werkgelegenheidseffecten van deze politiek. Op deze vraag wordt in dit artikel ingegaan.

Vestigingsplaatsfactoren

De regionale investeringssteun wordt veelal gemotiveerd met de noodzaak om vestigingsplaatsnadelen van de gebieden buiten de Randstad ten opzichte van de Randstad te compenseren. Deze vestigingsplaatsnadelen betreffen o.a. de hogere aan- en afvoerkosten en overslagkosten van grondstoffen en eindproducten, de afwezigheid van clusters van bedrijven zoals die bij voorbeeld in Rijnmond bestaat, de lage concentratie van bedrijven en service-instellingen (zoals o.a. toeleveringsbedrijven, universiteiten, technische instituten, overheidsdiensten) in de regio en de veelal onvoldoende infrastructuur. Voor een groot bedrijf in het Zuiden van het land als DSM zijn deze nadelen berekend op meer dan f. 100 mln. per jaar. Indien tegenover deze vestigingsplaatsnadelen geen kostenvoordelen staan op andere terreinen moet worden geconcludeerd dat vestiging van een bedrijf buiten de Randstad economisch onverantwoord is.

De meerkosten van vestiging in de periferie worden slechts gedeeltelijk gecompenseerd door regionale-investeringspremies. Vestiging buiten de Randstad is op deze grond doorgaans geen economisch optimale keuze. Gezien de toch zeer succesvolle industrialisatie buiten de Randstad in de jaren vijftig en zestig, kan men zich afvragen of ook andere factoren een rol hebben gespeeld. Te denken valt aan natuurlijke factoren, zoals m.b.t. de steenkolenwinning in Limburg. Dergelijke factoren schieten echter te kort om het verschijnsel volledig te verklaren.

Een zeer belangrijke reden voor de industrialisatie buiten de Randstad is waarschijnlijk de regionale loonkostendifferentiatie geweest. Bij de gezochte compensatie van vestigingsplaatsnadelen hebben de lagere loonkosten in de regio kennelijk de doorslag gegeven. De regionale loonkostenverschillen zijn vooral de laatste tien jaar echter sterk afgenomen. De dan nog resterende prikkel van regionale-investeringspremies is gebleken niet voldoende te zijn om de investeringsactiviteit in de regio in stand te houden.

De regionale loonkostendifferentiatie

In de periode vóór 1972 was er in Nederland sprake van een grote mate van loondifferentiatie naar regio's 1). Het gemiddelde loonniveau in de Randstad lag ver boven het landelijk gemiddelde en buiten de Randstad ver onder dit ge-

* De auteur is projectmanager/subsidioloog bij de Concerndienst Ondernemingsplanning en Ontwikkeling van de NV DSM te Heerlen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

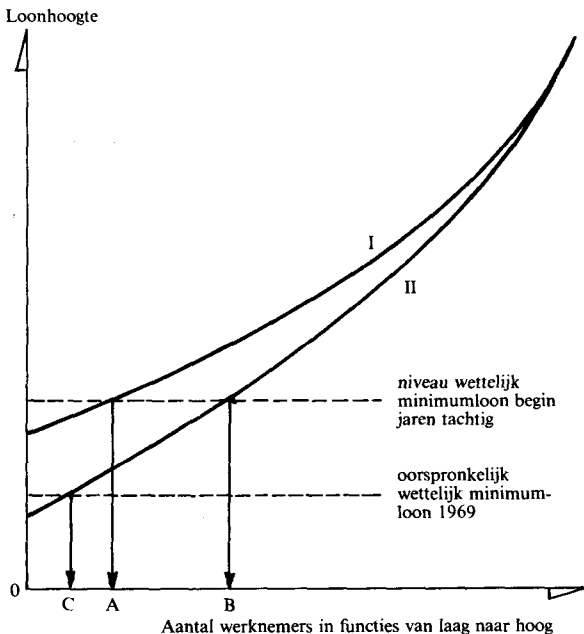
1) De in deze notitie genoemde gegevens zijn ontleend aan het proefschrift van dr. H. Arts, *Beloningsverschillen in Nederland*, Rotterdam, 1980.

middelde. Uit de gegevens van de Volkstelling 1971 blijken deze grote verschillen in loonniveau duidelijk. Zo zijn er gemeenten in de regio met een loonniveau van ca. 15% beneden het landelijk gemiddelde en van gemeenten in de Randstad met een loonniveau van ca. 20% erboven; de uiterste verschillen geven een loondifferentiatie aan van 35%. De gemiddelde verschillen per regio ten opzichte van het landelijk gemiddelde zijn geringer. Zo lag het loonniveau in de Rijnmond ca. 8% boven het landelijk gemiddelde, terwijl de regio Twente ca. 7%, de regio Groningen ca. 5% en de regio Zuid-Limburg ca. 3% beneden dit gemiddelde lagen.

De loondifferentiatie ten opzichte van het sterkst geïndustrialiseerde gebied bedroeg in 1971 in Nederland dus 11 à 15% voor regio's in de periferie. Hierbij zij aangetekend dat de loondifferentiatie in 1971 reeds kleiner was dan daarvoor. In 1964 werd namelijk reeds binnen de Stichting van de Arbeid een toetsingsnorm voor goedkeuring van cao's geïntroduceerd ten aanzien van de minimumbeloning voor mannelijke werknemers vanaf 25 jaar; vanaf 1966 gold dit minimumloon ook voor vrouwen. Op 23 februari 1969 trad de Wet op het minimumloon en de minimumvakantietoelage in werking voor werknemers vanaf 24 jaar.

Zoals bekend is de regionale loondifferentiatie in de jaren zeventig en daarna zeer sterk afgenomen. Hoewel exacte gegevens ontbreken, als gevolg van het niet plaatsvinden van de volkstelling in 1981, wordt de loondifferentiatie ten opzichte van de Randstad thans geschat op ca. 2 à 4%. De belangrijkste oorzaak voor de zeer sterke vermindering van de regionale beloningsverschillen in de achter ons liggende jaren moet worden gezocht in de sterke verhogingen van de wettelijke landelijke minimumlonen in vergelijking met de gemiddelde loonstijging in de jaren zeventig en de introductie van de wettelijke landelijke minimumjeugdlonen in 1974. Uit de vergelijking van de loonstijgingen van de gemiddelde cao-lonen met die van de minimumlonen over de periode 1970-1980 blijkt een extra relatieve loonstijging van de minimumlonen over deze periode van 20%.

Figuur 1. Beloningsniveau en minimumloon (oorspronkelijke beloningsstructuur)



I = inkomensverdeling in gebied met een hoog gemiddeld loonniveau (Randstad)
II = inkomensverdeling in gebied met een laag gemiddeld loonniveau (regio)

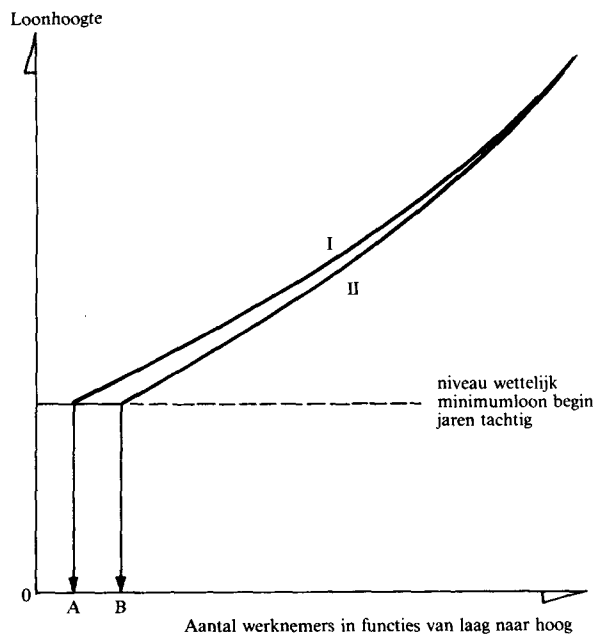
De effecten van invoering van het minimumloon zijn grafisch te illustreren. In figuur 1 is de opbouw weergegeven van de loonstructuren voor een gebied I met een hoog gemiddeld loonniveau (Randstad) en een gebied II met een laag gemiddeld loonniveau (regio) zoals in Nederland gold in de jaren zestig. Bij de introductie van het wettelijk minimumloon en de relatief sterke stijging ervan in de jaren zeventig zijn deze structuren sterk gewijzigd.

De invloed van het landelijk wettelijk minimumloon is in gebied II het sterkst, zoals blijkt uit figuur 1; in gebied I is de invloed gering. De introductie van het wettelijk minimumloon had in gebied II slechts betekenis voor een betrekkelijk kleine groep werknemers (C). De sterke stijging van het wettelijk minimumloon had in gebied I slechts gevolgen voor een kleine groep werknemers (A); de individuele loonstijging en de loonkostenstijging voor de ondernemingen blijven hier beperkt. In gebied II daarentegen heeft de stijging van het minimumloon betrekking op een veel groter deel van de beroepsbevolking; de individuele loonstijging is groot en de loonkostenstijging voor de ondernemingen is veel groter dan die bij de ondernemingen in gebied I.

Daarnaast treedt nog een ander loonkostenverhogend effect op (zie figuur 2). Na introductie en verhoging van de minimumlonen wordt gestreefd naar herstel van de oorspronkelijke rangorde in de structuren. De nivellering aan de voet is beperkt en zal leiden tot het opkrikken van de andere lonen. In gebied II is de beloningsverhouding aan de voet ernstig verstoord. Het streven naar herstel van de oorspronkelijke verhoudingen zal leiden tot een nieuwe beloningsstructuur. Het gehele beloningsniveau in dergelijke gebieden zal hierdoor in opwaartse richting worden verschoven. In gebied I is deze stijging gering vanwege de kleine groep werknemers wier loon beneden het minimumniveau ligt; in gebied II is de opwaartse druk groot door de relatief grote groep werknemers die minder verdienen dan het minimumloon. Het gevolg hiervan is weergegeven in figuur 2, de beloningsstructuren in beide gebieden vallen bijna samen; de oorspronkelijke loondifferentiatie is nagenoeg geheel verdwenen.

Een en ander heeft in de beoogde periode tot gevolg gehad dat de loonkosten van de bedrijven buiten de Randstad veel sterker zijn gestegen dan die van de bedrijven in de Randstad. Boven de gemiddelde landelijke loonstijgingen is in de

Figuur 2. Beloningsstructuur begin jaren tachtig als gevolg van de invloed van het wettelijk minimumloon



regio sprake van een additionele stijging als gevolg van de grote wijziging in de beloningsstructuur door de voor het gehele land geldende verhoging van het wettelijk minimumloon. Uit de verkleining van de loondifferentiatie blijkt dat de genoemde additionele stijging van het loonniveau in de regio in de jaren zeventig gemiddeld 9 à 11% heeft bedragen.

De invoering van het wettelijk minimumloon en de zeer sterke stijging ervan in de achterliggende periode hebben de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de regio's verstoord. Vooral voor de arbeidsintensieve bedrijven is deze ontwikkeling catastrofaal geweest. Het is geen wonder dat het nagevoerd verdwijnen van de gehele textielindustrie uit Twente en daardoor uit Nederland sterk is bevorderd. Het belangrijkste vestigingsplaatsvoordeel van de regio, de relatief lage loonkosten, is in deze periode komen te vervallen. Het gevolg hiervan is geweest dat onevenredig veel bedrijven in de regio hebben moeten sluiten.

Wijziging van uitgangspunten van regionaal beleid in de laatste tien jaar

Als gevolg van het beleid van de overheid ten aanzien van de wettelijke minimumlonen is het regionale economische beleid in de afgelopen tien jaar van kracht veranderd. Dit beleid is thans in tegenstelling tot voorheen meer aanvullend van aard. Het is er in feite op gericht de negatieve effecten van het algemene beleid te compenseren. In dit verband moet ook het individuele steunbeleid van de overheid worden genoemd. Vanwege de stringente toepassing is het vooral effectief geweest voor bedrijven in de regio. Opmerkelijk is voorts dat het regionale investeringsstimuleringsbeleid vooral alleen betekenis heeft voor bedrijven met een grote investeringsactiviteit. Deze investeringsactiviteit moet dan nog, vanwege de voorwaarden ter zake, gericht zijn op vestiging of uitbreiding. Dit betekent dat de meeste bedrijven in de regio geen regionale ondersteuning ontvangen daar zij geen investeringen verrichten of slechts investeringen zonder uitbreidingsaspect (b.v. milieu- en energiebesparende investeringen) realiseren. Mede door de relatief grote loonkostenstijging is de vermogenspositie van veel bedrijven in de regio te slecht om uitbreidingen te kunnen financieren, waardoor eveneens geen regionale ondersteuning kan worden ontvangen.

Een en ander betekent niet dat het regionale investeringsstimuleringsbeleid niet effectief is geweest. Er zijn hierdoor wel degelijk veel en grote investeringsprojecten in de regio uitgevoerd. In de huidige omstandigheden is het regionale beleid echter ten enen male niet in staat de vestigingsplaatsnadelen van de regio volledig te compenseren.

Conclusies

De suggestie die uit het vorenstaande naar voren komt is dat herinvoering van de regionale loondifferentiatie in Nederland een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren tot herstel van de werkgelegenheid in de regio 2). Dit impliceert dat het wettelijk landelijk minimumloon en het minimumjeugdloon moeten worden afgeschaft. Velen zullen deze conclusie op sociale en maatschappelijke motieven aanvechten. Toch is afschaffing van het gelijke minimumloon voor het hele land niet zo onrechtvaardig als op het eerste gezicht lijkt.

Een gelijk minimuminkomen in de Randstad en in de regio betekent nl. nog niet een gelijk minimum aan welvaart. Vooral in gebieden met hoge bevolkingsconcentraties, zoals de Randstad, zijn de kosten voor levensonderhoud hoger dan elders 3). Dat geldt b.v. sterk voor het wonen. Gemiddeld moet voor dezelfde kwaliteit woning in het Westen 30% meer huur worden betaald dan elders in het land.

De verdere regionalisatie van de arbeidsmarkt is ook geëind met het zo veel mogelijk opheffen van een centraal loonbeleid. Hierbij is van belang af te zien van het tot nu toe telkenjare nagestreefde centrale akkoord tussen werkgevers en werknemers en van landelijke cao's.

Als alternatief voor de herinvoering van regionale loondifferentiatie door opheffing van het landelijk minimumloon zal door sommigen het invoeren van een regionaal gedifferentieerde loonkostensubsidie worden bepleit. Een regionale loonkostensubsidie zou evenwel op een veto van de Europese Commissie stuiten omdat daardoor een concurrentieverstorend voordeel ontstaat. Het belangrijkste bezwaar tegen deze subsidie is echter van budgettaire aard. De kosten hiervan zouden, afhankelijk van de gewenste differentiatie, namelijk f. 6 - f. 10 mrd. per jaar bedragen. Om deze reden is dit alternatief niet realistisch, te meer gezien het feit dat de gemiddelde uitgaven voor regionaal beleid f. 900 mln. per jaar bedragen 4). De discrepantie tussen beide bedragen geeft al een indicatie dat de effecten van het huidige regionaal beleid voor de werkgelegenheid ontoereikend moeten zijn.

Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat met het afschaffen van het landelijk geldend minimumloon ook de regionale-investeringsstimuleringsmaatregelen zouden moeten worden afgeschaft. Eerst nadat het opnieuw introduceren van de regionale loondifferentiatie succesvol is gebleken, kan worden gedacht aan een wijziging van het regionale beleid ter zake. Duidelijk zal zijn dat de investeringsprikkel die uitgaat van regionale-stimuleringsmaatregelen ook ná die tijd nodig zal blijven om de ontstane achterstand van de industrieontwikkeling in de regio ten opzichte van de Randstad op te heffen.

Het ziet er naar uit dat zonder de voorgestelde wijziging van het algemeen beleid de hoge regionale werkloosheid niet zal kunnen worden opgeheven. Een indicatie van de omvang van de bepleite loondifferentiatie geven berekeningen die zijn uitgevoerd voor DSM. Voor dit kapitaalintensieve bedrijf met een groot vestigingsplaatsnadeel zou een lager loon van ca. 10% ten opzichte van het loonniveau in de Randstad dit nadeel al compenseren.

Ten slotte is van belang op te merken dat West-Duitsland geen landelijk wettelijk minimumloon kent. Hierdoor is in dit land sprake van een grote regionale loondifferentiatie; voorbeelden van 40% zijn bekend. Het minimumloon in België en Frankrijk, zoals gepubliceerd in *European Industrial Relations Review* in 1981 en gecorrigeerd voor de recente devaluaties, ligt met respectievelijk ruim 30% en 40% lager beneden dat van Nederland; wellicht is dit ook een reden om ons stelsel van landelijke minimumlonen te herzien.

P. J. N. van den Oetelaar

2) Herinvoering van regionale loondifferentiatie wordt, zoals vermeld in *de Werkgever* van 25 november 1982, ook bepleit door drs. J. W. M. Haasnoot, voorzitter van de Limburgse Werkgeversvereniging.

3) Tijdens een debat in de schouwburg te Heerlen op 5 november 1975 is door de toenmalige minister-president Den Uyl het aspect van de lagere kosten van levensonderhoud in de regio ten opzichte van de Randstad reeds erkend bij de argumentatie voor afwijzing van de gevraagde overheidsbijdrage in het welvaartsvast maken van de mijnpensioenen.

4) Heroverwegingen II, deelrapport nr. 43, Heroverweging regionaal sociaal-economisch beleid, Tweede Kamer, 16, 625, nr. 52.