

# Statiegeld op arbeid

F. Kalshoven en P.J.G. Tang\*

**R**eorganisaties besparen het bedrijfsleven geld, maar de overheid draait op voor de kosten van de werkloosheid. Een premie voor het in dienst nemen van personeel, gecombineerd met een heffing bij ontslag, maakt de maatschappelijke kosten van ontslag voor de bedrijven voelbaar zodat deze eerder zullen besluiten tot een alternatief voor ontslag: arbeidstijdverkorting.

De werkloosheid in Nederland stijgt. De maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd om deze stijging tegen te gaan, zijn onvoldoende krachtig. Bovendien grijpen ze aan op het verkeerde punt. De kabinetsmaatregelen beïnvloeden vooral het arbeidsaanbod. Verhoging van het arbeidskostenforfait in combinatie met bevrozing van uitkeringen moet werken aantrekkelijker maken dan voorheen. Het oplopen van de werkloosheid is echter vooral te wijten aan een te geringe vraag naar arbeid<sup>1</sup>. Het beleid neemt dus het verkeerde probleem onder handen. Een ander element in het kabinetsbeleid – het beperken van loonstijgingen, desnoods door (het dreigen met) een loonmaatregel – beïnvloedt wel de vraag. Bij de effectiviteit hiervan hebben anderen al vraagtekens geplaatst<sup>2</sup>. Bovendien staat of valt dit beleid met de medewerking van werkgevers- en werknemersorganisaties. Per saldo zal praten over beperking van loonstijgingen of dreigen met een loonmaatregel geen indrukwekkend effect op de werkloosheid hebben.

Gezien de aard van het probleem pleitten Van Wijnbergen en Bomhoff al rond Prinsjesdag 1993 voor een stimulerend begrotingsbeleid in de vorm van een belastingverlaging. Het financieringstekort van de overheid zou in de nabije toekomst mogen oplopen, nog 'een tandje minder' om met Wim Kok te spreken, om op middellange termijn recht getrokken te worden door dalende uitgaven van een krimpende overheid. Na het bekendworden van de belastingmeevaller over 1993 heeft het kabinet besloten deze inderdaad aan te wenden voor lastenverlichting.

Behalve politiek-economische bezwaren tegen stimulerend begrotingsbeleid, waaronder het verdrag van Maastricht, heeft dit beleid het nadeel dat bestedingen naar het buitenland weglekken. Het open karakter van de Nederlandse economie is hier debet aan. Maatregelen ter stimulering van bestedingen zijn vooral, misschien zelfs uitsluitend, zinnig als zij in Europees of groter verband worden gecoördineerd. Wie bovendien bedenkt dat het monetaire beleid sinds jaar en dag gericht is op de stabiliteit van de gulden in EMS-verband, moet tot de conclusie komen dat de traditionele economische instrumenten voor de huidige problemen geen soelaas bieden.

Gezien de ernst van de economische crisis, thans een toename van de werkloosheid met 18.000 per maand (25 per uur), is een discussie over nieuwe mogelijkheden en instrumenten van belang. In dit artikel geven we hiertoe een aanzet. Wij pleiten voor een soort statiegeld op arbeid, waarmee tijdelijk de werkgelegenheid op peil kan worden gehouden, mede doordat arbeidstijdverkorting uitgelokt wordt. De overheid geeft bedrijven een bedrag bij aanstelling van werknemers en vraagt bedrijven een bedrag bij gedwongen ontslag van deze werknemers. De omvang van de subsidie en van de belasting hoeft niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gelijk te zijn. In deze zin kan het statiegeld op arbeid (uit het oogpunt van de overheid) met dat op bijvoorbeeld flessen verschillen. De combinatie van subsidie en belasting kan een nieuw instrument zijn om werkloosheid op korte termijn te bestrijden. De achterliggende gedachte is gevat in het reeds oude gezegde 'voorkomen is beter dan genezen'; de ambtelijke procedures en instanties die pogen werklozen weer aan een baan te helpen zijn beduidend minder effectief dan een vertraagde maar soepele herstructurering van productie en werkgelegenheid.

We zetten eerst de redenen voor statiegeld op werkgelegenheid of een belasting op gedwongen ontslag uiteen. Daarna volgt een simpel model waarin de gevolgen van de maatregel voor het gedrag van een representatieve onderneming centraal staan.

## Arbeidstijdverkorting in plaats van ontslag

Het uitgangspunt van de analyse is dat een bedrijf door het ontslaan van werknemers een kostendaling tot stand wil brengen. Deze kostenbesparing vindt vaak plaats door het volledige ontslag van een be-

\* Frank Kalshoven en Paul Tang zijn werkzaam bij de vakgroep macro-economie van de Universiteit van Amsterdam. De auteurs danken Casper van Ewijk voor commentaar op een eerdere versie.

1. Zie ook S. van Wijnbergen, De Miljoenennota op het verkeerde spoor, *ESB*, 22 september 1993, blz. 864 e.v.  
2. Zie onder andere A.B.T.M. van Schaik, Het CEP-1993: onderbelichte ontwikkelingen, *ESB*, 17 april 1993, blz. 320 e.v.

perkt aantal werknemers. Dit is zowel uit het gezichtspunt van de individuele werknemers als uit maatschappelijk oogpunt een onwenselijke praktijk. De groep ontslagen werknemers draagt de gevolgen van een reorganisatie (werkloosheid, inkomensdaling), veelal zonder dat er direct aanwijsbaar verband bestaat tussen de inzet en prestaties van deze groep mensen en de noodzaak tot reorganisatie en kostenbesparingen. De maatschappij draait op voor de sociale en economische kosten van het ontslag van een groep werknemers. Deze kosten worden door de bij een reorganisatie betrokken partijen afgewenteld omdat de hoogte van de sociale premies door de reorganisatie niet (direct) wordt beïnvloed. De samenleving betaalt de werkloosheidsuitkeringen en ook de kosten van de onvermijdelijke ambtelijke bemoeienis met uitkeringen en herintreding in het arbeidsproces. Bij gedwongen ontslag wordt geen rekening gehouden met deze uitgaven en met het versturende effect van voor de financiering van deze uitgaven noodzakelijke belastingen. Daarnaast wordt er ook geen rekening gehouden met persistentie van werkloosheid (hysterese). De werkloosheid gaat gepaard met depreciatie van het menselijk kapitaal. De ontslagenen van vandaag kunnen de langdurig werklozen van morgen zijn. Ten slotte wordt ook geen rekening gehouden met de vergrote ongelijkheid van inkomens en, in het algemeen, met de sociale gevolgen van werkloosheid. Met andere woorden, aan het ontslaan van werknemers door individuele bedrijven en instellingen zijn sociale en economische kosten verbonden die niet expliciet door hen worden gedragen.

Reorganisaties zijn een noodzakelijk kwaad. Massaal ontslag is echter niet de enige optie. In plaats van het volledig ontslag van een klein aantal werknemers kan gekozen worden voor arbeidstijdverkorting voor alle werknemers. Aan deze alternatieve methode zijn voor alle betrokkenen voordelen verbonden. Het bedrijf verliest overtollige productiecapaciteit en bespaart kosten. Bovendien blijft het imago als goede werkgever in tact. Individuele werknemers ontlopen in dit alternatief het risico van volledige werkloosheid. De beperkte daling van inkomen en de (bescheiden) toename van vrije tijd wordt naar alle waarschijnlijkheid door hen op prijs gesteld.

Als deze alternatieve methode van reorganisatie zo voordelig is, waarom vindt zij dan zelden toepassing? Het simpele antwoord op deze vraag is dat voor een bedrijf onder de huidige omstandigheden gedwongen ontslag van kleine groep werknemers aantrekkelijker is dan het doorvoeren van arbeidstijdverkorting voor alle werknemers. Dat komt door de vaste kosten per werknemer. Arbeidstijdverkorting leidt door deze kostenpost immers tot hogere kosten per uur arbeid. Daarom zijn bedrijven vaak gekant tegen de alternatieve methode voor reorganisatie. Een mogelijke oplossing is om de vaak gebruikelijke koppeling van arbeidstijd aan bedrijfstijd te laten vervallen. Dit zou een doelmatiger gebruik van kapitaal-goederen mogelijk maken. Maar, hiertegen bestaat weerstand bij werknemers. Daarom staan ook de vakbonden huiverig tegenover deze oplossing.

Een andere oplossing is de introductie van statiegeld op arbeid, een subsidie bij aanstelling en een

belasting bij gedwongen ontslag. Dit zorgt ervoor dat de externe kosten van ontslag door bedrijven (gedeeltelijk) geïnternaliseerd worden. Reorganisaties door arbeidstijdverkorting hebben op deze manier meer kans van slagen. Een eenvoudig model kan aangeven hoe een belasting op gedwongen ontslag het gedrag van ondernemingen (op korte termijn) beïnvloedt.

### Een model met ontslagbelasting

Een model voor de korte termijn van een (representatieve) onderneming kan de gevolgen van een ontslagbelasting duidelijk maken. Zowel de belasting als het model kennen een eenvoudige opzet. De belasting ( $\tau$ ) is rechtevenredig met veranderingen in de werkgelegenheid en is tijdelijk, want geldt slechts voor een periode met duur  $s$ . De winst van een onderneming ( $\pi$ ) op elk tijdstip is het verschil tussen de waarde van productie en de kosten van arbeid. De omvang van de productie hangt af van de inzet van arbeid in uren. Het aantal uren is het produkt van het aantal werkenden ( $L$ ) en de arbeidstijd per werkende ( $h$ ). De kosten van een werknemer bestaat uit twee componenten: enerzijds het loon, het produkt van het aantal gewerkte uren en het loon per uur ( $w$ ), en anderzijds vaste kosten ( $g$ ).

De onderneming maximaliseert de huidige, verdisconteerde waarde van toekomstige winsten ( $V$ ) naar het aantal werknemers en naar de arbeidstijd per werknemer (gedurende de periode),

$$V(0) = \max_{h,L} \int_0^s \pi(v) e^{-\delta s} dv \quad (1)$$

waarbij  $\delta$  de discontovoet is, en waarbij

$$\pi = pF[h(v)L(v)] - [wh(v) + g]L(v) - \tau \dot{L}(v)$$

$$\dot{L} \leq 0, h \leq \bar{h}, F' > 0, F'' < 0$$

Zowel de prijs van het eindprodukt ( $p$ ) als het loon per uur zijn gegeven. Als het bedrijf door omstandigheden de productie moet verminderen en een belasting op gedwongen ontslag niet bestaat, zal het bedrijf – door de vaste kosten – kiezen voor de maximale arbeidstijd per werkende,  $h = h^{\max}$ . De marginale opbrengsten per uur overtreffen de marginale kosten van een uur arbeid. De maximale arbeidstijd is hier een exogene beperking die bij voorbeeld voortvloeit uit een cao. Gegeven de arbeidstijd per werkende vloeit de werkgelegenheid in personen voort uit de gelijkheid van marginale opbrengsten en kosten van een werknemer. Verlaging van productie zal niet leiden tot minder werk voor allen, maar zal altijd gepaard gaan met ontslag van enkelen. Reorganisaties worden doorgevoerd door massaal ontslag en niet door arbeidstijdverkorting.

De introductie van een belasting op gedwongen ontslag kan de methode van reorganisatie echter veranderen. Verkorting van de arbeidstijd is nu een te overwegen alternatief. De lineaire belasting betekent dat een bedrijf niet kiest voor een combinatie van ar-

beidstijdverkortung en gedwongen ontslag, maar voor een van beide mogelijkheden. De onderneming kiest òf voor volledig behoud van werkgelegenheid en verkorte arbeidstijd

$$L_1 = L(0) \text{ en } pF' = w \quad (2)$$

òf voor ontslag en volledige arbeidstijd,

$$t = \frac{\delta}{1-e^{-\delta s}} \tau = -(pF'h - wh - g) \text{ en } h = h^{\max} \quad (3)$$

Door de proportionele belasting vindt de aanpassing van werkgelegenheid trapsgewijs, aan het begin en aan het eind van de periode, plaats. Door de belasting wordt een reorganisatie tijdelijk anders of gedeeltelijk uitgevoerd. In het eerste alternatief verandert de werkgelegenheid niet en wordt de arbeidstijd verkort, zodanig dat marginale opbrengsten en kosten van een uur arbeid aan elkaar gelijk zijn. In het tweede alternatief wordt een groep werknemers ontslagen. Desalniettemin zorgt de belasting voor tijdelijk hogere werkgelegenheid; vergelijking (3) toont immers dat de belasting de marginale opbrengsten en kosten van een werkende kortstondig doet verschillen. In het tweede alternatief is de produktie lager en de produktiviteit (per uur) hoger dan in het eerste alternatief, zodat al met al de winst groter is. Daarnaast worden vaste kosten van de ontslagen groep bespaard, maar wordt belasting betaald. Ontslag wordt verkozen boven verkorting van de arbeidstijd, tenzij

$$V_1 > V_2: t(L_1 - L_2) - g(L_1 - L_2) - [(pF(H_2) - wH_2) - (pF(H_1) - wH_1)] > 0 \quad (4)$$

waarbij  $H$  het totale aantal gewerkte uren representeert. Deze ongelijkheid leert dat een bedrijf slechts kiest voor arbeidstijdverkortung en dus voor behoud van werkgelegenheid als de belasting in de vorm van een annuïteit ( $t$ ) hoger is dan de vast kosten per werkende. Een reorganisatie door gedwongen ontslag heeft namelijk tot gevolg dat de produktiviteit en mede daarom de winstgevendheid wordt vergroot. De keuze voor arbeidstijdverkortung is waarschijnlijker bij lage vaste kosten dan bij hoge. De linker term van de ongelijkheid neemt af als  $g$  daalt. Lage vaste kosten impliceren dat de maatschappelijke kosten – anders of slechts gedeeltelijk doorgevoerde reorganisaties – laag zijn, terwijl de maatschappelijke opbrengsten, het (tijdelijk) behoud van werkgelegenheid door arbeidstijdverkortung, groot zijn.

Een bezwaar van een belasting bij gedwongen ontslag kan zijn dat de impliciete kosten van arbeid verhoogd worden. In bovenstaande partiële analyse komt een dergelijk effect niet naar voren. Wel blijkt dat het effect van de belasting op de vraag naar arbeid verwaarloosbaar is als de vaste kosten per werknemer laag zijn; lage vaste kosten impliceren lage kosten van alternatieve reorganisaties. Om te voorkomen dat de belasting bij ontslag haar doel voorbij schiet, kan de verhoging van de arbeidskosten teniet worden gedaan door een subsidie bij aanstelling. Het te ontvangen bedrag kan echter verschillen van het te betalen bedrag, daar betrekkingen vaak uit vrije wil beëindigd worden. De overheid betaalt een soort statiegeld op werkgelegenheid aan bedrijven.

A priori is er geen duidelijke reden om een proportionele boven een progressieve belasting te stellen. Een progressieve belasting dwingt bedrijven naar onmiddellijke verkortung van de arbeidstijd per werknemer en een gelijktijdige en geleidelijke vermindering van de werkgelegenheid. Maar, een progressieve belasting kan mogelijk bedrijven een (sterkere) prikkel geven, produktie en werkgelegenheid terug te dringen door natuurlijk verloop, en in het bijzonder door vrijwillig ontslag en 'outplacement'. Verder kan met verschillen tussen bedrijven of bedrijfstakken rekening gehouden worden. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat hiervoor de vaste kosten per werknemer volledig bekend moeten zijn. Combinaties kunnen aan bedrijven worden aangeboden, die verschillen naar marginaal tarief en naar een vaste som. Uit deze combinaties kunnen bedrijven zelf kiezen<sup>3</sup>.

### Tot slot

Nederland kampt al een decennium met een hoge structurele werkloosheid en ook met een hoog aandeel van inactieven in de beroepsbevolking. Het aantal werklozen loopt sinds kort in hoog tempo op door een tekortschietende vraag naar arbeid. De traditionele beleidsinstrumenten die het huidige kabinet inzet of een toekomstig kabinet waarschijnlijk zal inzetten, bieden geen uitzicht op een oplossing voor de groeiende conjuncturele werkloosheid, zomin zij in de afgelopen jaren in staat bleken de structurele werkloosheid te verlagen.

Daarom moeten nieuwe instrumenten worden bedacht die structurele en conjuncturele werkloosheid kunnen voorkomen en oplossen. In dit artikel is een ruwe schets getekend van een maatregel voor de korte termijn. Deze behelst het invoeren van een soort statiegeld op werkgelegenheid. De overheid geeft subsidie bij aanstelling van werknemers, maar heft (tijdelijk) belasting bij gedwongen ontslag van deze werknemers. Aan reorganisaties door massaal ontslag zijn economische en sociale kosten verbonden, die niet onmiddellijk aanwijsbaar door bedrijven gedragen worden: versturende effecten van belastingen voor de financiering van de uitkeringen, persistentie van werkloosheid, ongelijke inkomensverdeling, sociale onrust, enzovoort. Bedrijven wentelen deze kosten op de samenleving af. Statiegeld op werkgelegenheid en, in het bijzonder, belasting bij gedwongen ontslag zorgt dat externe effecten van werkloosheid door hen geïnternaliseerd worden. Bedrijven zullen proberen de extra kosten in geval van massaal en onvrijwillig ontslag te vermijden en reorganisaties uitvoeren door arbeidstijdverkortung in plaats van door ontslag van een groep werknemers. Hierdoor wordt olopende werkloosheid van personen op korte termijn voorkomen.

**Frank Kalshoven**  
**Paul Tang**

3. Zie voor een gedetailleerde uitleg J.-J. Laffont and J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge (Ma), 1993.