



Werknemerstoelagen versus loonkostensubsidies

Auteur(s):

Roorda, W.B.

Vogels, E.H.W.M.

Beide auteurs zijn werkzaam bij de directie Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij danken diverse collega's voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4139, pagina 126, 13 februari 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt, belastingen

De arbeidsmarkt 'onderin' kan beter functioneren met doelgerichte toeslagen. Een werkgeverssubsidie is voor Nederland effectiever dan een werknemerstoelage.

De hoge werkloosheid onder laaggeschoolden is voor een deel een loonkostenprobleem. Veel laaggeschoolden zijn niet voldoende productief om de arbeidskosten voor hun werkgever terug te verdienen. Het loont dan niet om hen in dienst te nemen. Dit verschijnsel wordt de productiviteitsval genoemd. Ook de armoedeval, het ontbreken van een financiële prikkel voor werklozen om te gaan werken, is een oorzaak van werkloosheid.

Als oplossing zijn in Nederland en in het buitenland maatregelen genomen die veelal samenhangen met het wettelijk minimumloon. Deze maatregelen trachten sociale doelstellingen, zoals het voorkomen van armoede, in overeenstemming te brengen met de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Maar er zijn belangrijke verschillen. Er zijn landen waar vooral met toeslagen voor de laagstbetaalden wordt getracht de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Voorbeelden zijn de Verenigde Staten (heffingskorting voor werkenden, 'earned income tax credit'), het Verenigd Koninkrijk (family credit) en Canada (self sufficient project). Doel van deze toeslagen is verhoging van het door arbeid verkregen inkomen. Anderzijds zijn er landen, zoals Nederland, België en Frankrijk, waar het accent ligt op verlaging van de totale arbeidskosten via arbeidskostensubsidies of lastenverlichting voor werkgevers.

In dit artikel staat de vraag centraal, welk systeem beter voldoet. Zou de introductie van een stelsel van toeslagen voor laagbetaalde werknemers in Nederland niet gunstiger zijn voor de werkgelegenheid voor de minst gekwalificeerden? Of zou de Amerikaanse banenmotor nog effectiever zijn geweest indien het accent had gelegen op loonkostensubsidies voor werkgevers?

Arbeid onderin: het loon en de kosten

Er is een verband tussen de wijze waarop de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd en de hoogte van het minimumloon en de minimumloonkosten. Hoe lager de minimumloonkosten, hoe kleiner de noodzaak deze te verlagen. En hoe lager het minimumloon is, hoe groter de noodzaak tot aanvulling ervan via toeslagen ter vermindering van armoede en, afhankelijk van het uitkeringsniveau, ter stimulering van het arbeidsaanbod.

In een eenvoudige neoklassieke wereld zonder transactiekosten en imperfecte informatie maakt het weinig verschil of een subsidie respectievelijk toeslag aan de werkgever of aan de werknemer wordt verstrekt. Als de lonen echter door de aanwezigheid van een minimumloon rigide zijn, zullen toeslagen effectiever zijn in het verhogen van het inkomen uit arbeid en loonkostensubsidies in het vergroten van de werkgelegenheid. Meer specifiek is de effectiviteit van loonkostensubsidies en toeslagen afhankelijk van de reactie van de vraag en het aanbod hierop. In het algemeen geldt dat bij een arbeidsaanbod dat inelastisch is ten opzichte van de arbeidsvraag, toeslagen voor werknemers effectiever zijn in het verhogen van het inkomen uit arbeid en vergroting van het arbeidsaanbod zijn loonkostensubsidies effectiever in het via verlaging van de loonkosten voor werkgevers vergroten van de arbeidsvraag en daarmee van de werkgelegenheid.

Voor de werknemer zal het niet uitmaken hoe het totale inkomen is opgebouwd uit arbeidsloon en een toeslag. Als een minimumloon ontbreekt is het voor de werkgever echter aantrekkelijk het loon zo laag mogelijk te houden om zich zo een deel van de toeslag eigen te maken. Deze 'winst' gaat ten koste van de overheid en ontnemt de betreffende werknemers de door de overheid bedoelde inkomensvoortgang. Dit verschijnsel van verlaging van de laagste lonen is een reden waarom thans in Australië wordt gepleit voor invoering van een landelijk wettelijk minimumloon. Ook de OESO suggereert in dergelijke gevallen een wettelijke of per cao overeengekomen minimale beloning te introduceren ¹.

Hieronder wordt de keuze voor loonkostensubsidies of werknemerstoelagen besproken aan de hand van drie criteria: het minimumloonniveau, de mate van loondifferentiatie en de hoogte van de gemiddelde en marginale wig op minimumloonniveau.

Hoogte minimumloon

Van de drie genoemde landen met toeslagen voor laag betaalde werknemers (de 'toeslagenlanden') kennen de VS en Canada een wettelijk

minimumloon. Eind 1995, zo toont de eerste kolom van [tabel 1](#), bedroeg het Amerikaanse federaal minimumloon 37% van het gemiddeld verdiende brutoloon. Het overeenkomstige Canadese verhoudingsgetal, berekend op basis van de gemiddelde provinciale minimumlonen, bedroeg 35% ². Nederland, België en Frankrijk, de drie 'loonkostensubsidielanden', kennen een nationaal minimumloon. Het niveau hiervan is hoger dan in de 'toeslagenlanden'. In België bedroeg in 1995 het minimumloon 58% van het gemiddeld loon, in Frankrijk 49% en in Nederland 50%.

Tabel 1. Inkomensongelijkheid, de wig op het minimumniveau en wijze van steunverlening aan de onderkant van de arbeidsmarkt in OESO-landen

	Inkomensongelijkheid		Wig		Steun		
	WML-Niveau (1)	ongelijkelijkheid (2)	gemiddelde wig (3)	marginale wig (4)	toeslag werkn (5)	subs. wgrs (6)	div. (7)
België	58	68	34,5	56,7		X	
Canada	35	44			X		
Duitsland	55	59	20,1	49,9			X
Denemarken	54	73	26,9	62,3		X	X
Frankrijk	49	62	26,0	50,9		X	
Ierland	55	48	19,6	26,5	X	X	
Italië	71	71	38,5	53,9	X		
Luxemburg	56	57	- 7,4	85,4	X		
Nederland	50	69	31,9	58,6		X	
Portugal	45	63	26,5	29,1	X		
VK	40	52	- 15,3	74,3	X		
VS	37	48	18,7	41,6	X		

(1): het minimumloon (of laagste cao-loon) in procenten van het gemiddelde loon (Kaitz-index), 1993-1995;

(2): het niveau van de lonen in de 10%-loongroep in procenten van dat in de vijfde 10%-groep;

(3) en (4): de gemiddelde en marginale wig op het minimumloon. De negatieve gemiddelde wig in het VK wordt veroorzaakt door werknemerstoelagen.

(5), (6) en (7): wijze van steun van de onderkant van de arbeidsmarkt: met toeslagen voor werknemers (5), subsidie voor werkgevers (6) of anders (7); meestal creatie van gesubsidieerde banen.

Bronnen: CPB, Replacement rates, a transatlantic view, 1995, blz. 29; OESO, Employment outlook, 1996 en 1997; E.H.W.M. Vogels, [Minimumbeloning en werkloosheid](#), ESB, 24 september 1997, blz. 717; eigen bewerking.

De tabel laat zien dat in de meeste EU-landen het minimum beloningsniveau tenminste 50% bedraagt van het gemiddeld verdiende loon. Ten opzichte van de EU-landen is dus het Amerikaanse en Canadese minimum laag. Het is dan ook logisch dat in beide landen, alsook in het Verenigd Koninkrijk waar een minimumloon ontbreekt, het accent ligt op toeslagen voor werknemers om de werkloosheid onder de minst gekwalificeerden te verminderen. Immers, het is niet aannemelijk dat de productiviteitsval de meest belemmerende factor is.

Dit laatste wordt ook bevestigd door de toetredingskansen van werklozen tot het arbeidsproces. In de VS is de kans voor laag betaalde werknemers om na ontslag weer een baan te vinden groter dan in Nederland ³. De noodzaak om de werkgeverswig te verlagen is hierdoor klein, zeker in vergelijking tot de loonkostensubsidie-landen. Wel geven de lage minimumlonen reden voor aanvulling via een toeslag. De toeslag vermindert de armoedeval voor inactieven en draagt bij aan vermindering van armoede. In het Verenigd Koninkrijk en de VS wordt de nadruk gelegd op het zoveel mogelijk creëren van financiële stimulansen om te gaan werken. Dat wil zeggen lage uitkeringen en lage lonen aangevuld met een toeslag voor personen die een laag betaalde baan accepteren. Deze keuze impliceert dat huishoudens die er niet in slagen een baan te vinden zijn veroordeeld tot armoede.

De relatief hoge niveaus van minimumloon(kosten) in België, Frankrijk en Nederland maken op basis van de eerder gegeven analyse loonkostensubsidies meer voor de hand liggend. Zeker wanneer ook rekening wordt gehouden met de omvang van de indirecte arbeidskosten. In de loonkostensubsidielanden liggen deze, gemeten in een percentage van de totale arbeidskosten, 10 à 15 %-punten hoger dan in de toeslagenlanden. Loonkostensubsidies stimuleren werkgevers laagbetaalde arbeid aan te bieden. Omdat het minimumloon het minimale noodzakelijke inkomen biedt om in het levensonderhoud te voorzien, is er in deze landen minder reden voor werknemerstoelagen.

Loondifferentiatie

Bij een stelsel van werknemerstoelagen zijn niet alleen toeslagen nodig voor werklozen die al tegen een laag loon aan de slag gaan. Ook werknemers die een laag loon ontvangen dienen ervoor in aanmerking te komen. Dit om te vermijden dat deze werknemers in inkomen achterblijven bij de nieuwe toetreders. Hoe meer het loongebouw ineengedrukt is, hoe groter de groep werknemers waarvoor een toeslag geldt. Ter illustratie: in de VS geldt de heffingskorting voor werkenden tot een inkomen van 235% van het federaal minimumloon. Door de grote beloningsverschillen is toch het aantal toeslaggerechtigden beperkt (15% van het totaal aantal werkzame personen). Zou in Nederland een toeslag voor dit loontraject gelden, dan zouden er weinig werknemers niet voor in aanmerking komen. De omvang van beloningsverschillen bepaalt dus het aantal werknemers dat afhankelijk wordt van een toeslag.

Het beeld op het punt van de loondifferentiatie ([tabel 1](#), kolom 2) ondersteunt de keuze van de door de landen genomen stimuleringsmaatregelen. In de VS, het Verenigd Koninkrijk en Canada zijn de beloningsverschillen groot; zeker in vergelijking met Nederland, België en Frankrijk. In de toeslagen-

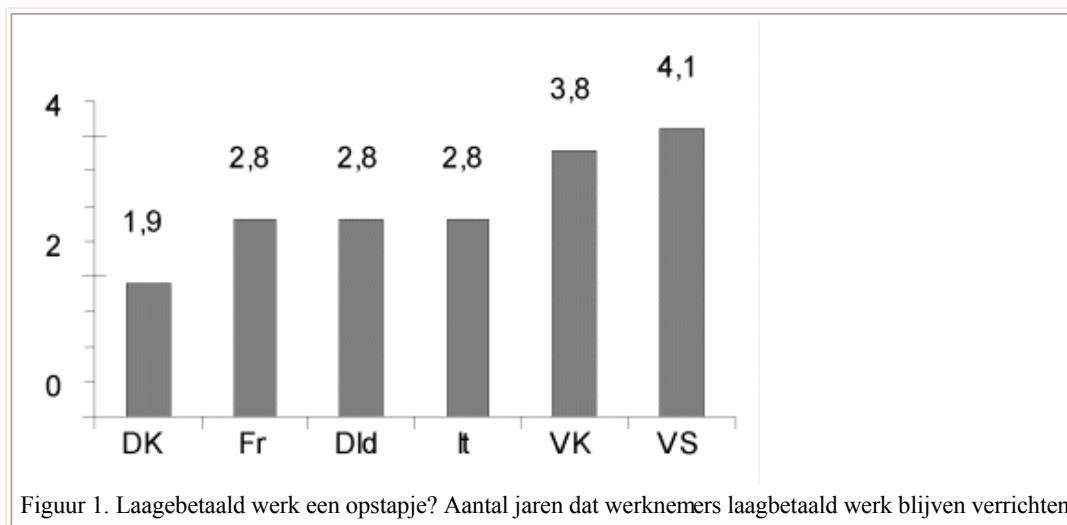
landen zijn werknemerstoelagen derhalve relatief goedkoop.

Gemiddelde en marginale wig

In kolommen 3 en 4 van de tabel zijn de gemiddelde en marginale wig op het niveau van het wettelijk minimumloon opgenomen. De gemiddelde wig vergroot de loonkosten en beïnvloedt daarmee de werkgelegenheid negatief. Hoe hoger de gemiddelde wig op minimumloonniveau, des te minder lonend is het voor werkgevers om hier werknemers met weinig verdien capaciteit in te zetten (productiviteitsval). De hoogte van de marginale wig is voor beide groepen van belang. Hoe hoger deze is, hoe minder de werknemer profiteert van een inkomensvoortgang. Voor de werkgever impliceert een hoge marginale wig een aanzienlijke loonkostenstijging als hij besluit een eenmaal aangenomen werknemer een hoger salaris toe te kennen waarvoor geen subsidie meer geldt.

Uit de tabel blijkt dat de toeslagenlanden een lage gemiddelde wig kennen. Hierdoor is het voor werkgevers lonend laagbetaalde werknemers aan te nemen. Maar de toeslag voor werknemers impliceert een hoge marginale wig voor de laagst betaalden, doordat deze vervalt zodra een bepaald inkomen wordt bereikt. Vooral in het Verenigd Koninkrijk is de marginale wig op minimumniveau hoog. Doordat in de VS de toeslag langzamer wordt afgebouwd is de omvang van de marginale wig beperkter, maar geldt deze voor een lang loontraject.

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. In welke mate dit probleem speelt, is niet duidelijk. Een feit is wel dat de loonmobiliteit voor laagbetaalden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk laag is. In beide landen, zo toont [figuur 1](#), blijven laagbetaalde werknemers lang op het laagste loonniveau zitten.



Figuur 1. Laagebetaald werk een opstapje? Aantal jaren dat werknemers laagbetaald werk blijven verrichten

De Nederlandse situatie

In Nederland is vanwege de hoge concentratie werklozen onder laag geschoolden het accent gelegd op een op de onderkant gerichte lastenverlichting, de specifieke afdrachtskorting (SPAK). De SPAK vermindert de werkgeverswig, waardoor de problematiek van de productiviteitsval wordt verlicht en zodoende het aanbod van laagbetaalde banen gestimuleerd. Dit biedt laag productieve werkzoekenden mogelijkheden om aan de slag te komen. Ook draagt de SPAK indirect bij aan verlichting van de armoedeval voor inactieven. Immers, hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt wordt versterkt en alleen via werk kan de inkomenspositie structureel worden verbeterd. Niettemin blijft de armoedeval in Nederland een serieus probleem⁴. De reserveringslonen zijn hiervoor een indicatie. Het reserveringsloon stijgt niet alleen voor kostwinners (als gevolg van de netto-netto koppeling) boven het netto minimumloon uit, maar ook voor andere groepen inactieven⁵. Dit is het gevolg van zowel inkomensafhankelijke (subsidie)regelingen, zoals huursubsidie, en bijverdiensten, als de materiële en immateriële kosten bij aanvaarding van werk. Wil de uitkeringsgerechtigde zijn welvaartsniveau handhaven, dan moet de beloning bij het aanvaarden van werk boven het reserveringsloon liggen.

Toeslagen: ook in Nederland?

Ter verlichting van de armoedeval is in de VS en het VK gekozen voor een uitruil tussen een laag minimumloon en lage uitkeringen enerzijds en een hogere beloning voor werk anderzijds. Voor Nederland zijn de afgelopen tijd verschillende subsidie-varianten voor werknemers naar voren gebracht waaraan eveneens genoemde uitruil-gedachte ten grondslag ligt. Het betreft een verlaging van het minimumloon aangevuld met een toeslag tot 100% of tot meer dan 100% van het sociaal minimum⁶. Beide varianten leiden echter naar onze mening niet tot de gewenste uitkomsten. Door de netto koppeling aan het wettelijk minimumloon is voor kostwinners met een uitkering thans een laagbetaalde baan financieel niet lonend. Vanwege het reserveringsloon geldt iets soortgelijks voor alleenstaanden. Een verlaging van het minimumloon aangevuld met een toeslag tot 100% van het sociaal minimum brengt in deze situatie geen verandering. De introductie van toeslagen ter hoogte van het uitkeringsniveau impliceert een hoge marginale wig bij de overgang van werkloosheid naar werk, zolang het loon lager is dan de uitkering. De meerdere looninkomsten leiden immers tot navenant geringere toeslagen. Dit kan ontmoedigend uitwerken op het aanbod van laagopgeleiden. Zonder uitzicht op een inkomen boven uitkeringsniveau, zal arbeidsparticipatie geen inkomensstijging teweeg brengen, zodat wellicht de stap tot arbeidsdeelname niet meer wordt gemaakt.

De variant met een toeslag voor werknemers tot 100% van het sociaal minimum ruilt op zijn best het probleem van de productiviteitsval in voor dat van de armoedeval. En zelfs dat is de vraag. In de VS is het uitkeringsniveau laag, zodat laagbetaald werk voor werklozen als gevolg van de heffingskorting voor werkenden financieel aantrekkelijk zou moeten zijn. Niettemin zijn het vooral vrouwen (en jongeren) die de laagst betaalde banen bezetten en is de werkloosheid en non-participatie onder de laagstgeschoolden hoog. Blijkbaar wordt de arbeidsmarktpositie van laag geschoolden in de VS niet alleen bepaald door het uitkeringsalternatief, maar ook door hun lage

productiviteit⁷. Deze wordt beïnvloed door een aantal factoren. De baanonzekerheid en de kans op ontslag zijn groot, vooral voor de laagstgeschoolden. Het ontbreken van sociale bescherming resulteert in slechte economische omstandigheden en lagere prestaties. Illustratief hiervoor is dat onder de laagste inkomensgroepen het aantal voortijdige schoolverlaters drie maal zo groot is als gemiddeld. De cyclus van de ene keer een laag loon en de andere keer werkloosheid gaat ten koste van de motivatie en vaardigheden. Ook ontbreekt het deze groep aan mogelijkheden om hun kwaliteiten te verbeteren, doordat het voor werkgevers niet loont om in hen te investeren. Het eindresultaat van deze cyclus is gevangenschap in een productiviteitsval⁸.

Verlaging van het wettelijk minimumloon aangevuld met een toeslag tot boven het uitkeringsniveau maakt werk voor inactieven lonend. Het vermindert dus de armoedeval voor inactieven. Het leidt ook tot een hogere marginale wig voor actieven, zolang zij niet meer verdienen dan het wettelijk minimumloon plus de toeslag. De toeslag boven het uitkeringsniveau leidt er dus toe dat het inkomenstraject waarvoor een hoge marginale wig geldt langer wordt, en de groep werknemers die vanwege de toeslag afhankelijk wordt van de overheid, ondanks dat ze betaald werk verrichten, groter. Het budgettaire beslag kan in een land als Nederland met zijn beperkte loonspreiding flink oplopen.

Beide varianten versterken de armoedeval voor laagbetaalden; zij bieden geen perspectief op een inkomensvooruitgang. Iets soortgelijks geldt voor de productiviteitsval. Deze kan knellender worden. Een lage motivatie bevordert de productiviteit niet, zodat het verschil tussen de productiviteit van de werknemer en de totale minimale loonkosten kan toenemen. Ook stimuleert een laag wettelijk minimumloon werkgevers niet om in deze werknemers te investeren. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat laagbetaalde banen niet een opstap naar beter betaalde banen zijn, maar blijvend de onderste sport van de loonladder.

Conclusies

De hoofdroute bevestigend die is gekozen voor het verlichten van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt mag worden geconcludeerd dat in beide groepen landen een logische keuze is gemaakt. In de toeslagenlanden wordt voorrang gegeven aan de werking van het prijsmechanisme. De armoedeval is een belangrijk probleem. Toeslagen voor werknemers worden gebruikt om, bij een laag minimumloon en lage uitkeringen, mensen tot participatie te stimuleren. De prijs die wordt betaald voor deze uitruil van lage minimumlonen/uitkeringen en een hogere beloning voor werken is armoede voor die huishoudens die geen betaalde baan weten te bemachtigen. De mogelijke tweedeling die hierdoor ontstaat wordt in een tijd van economische voorspoed steeds moeilijker verdedigbaar. Deze discussie is momenteel in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gaande. In de VS was dit aanleiding om het wettelijk minimumloon in 1996 en 1997 te verhogen.

De loonkostensubsidie-landen kennen doorgaans een relatief hoog minimumloon. Kwalificatie en beloning hoeven daardoor niet meer overeen te stemmen, waardoor de productiviteitsval een belangrijk probleem vormt. Naast maatregelen gericht op het arbeidsaanbod (scholing, sancties) wordt getracht via loonkostensubsidies capaciteiten en loonkosten in evenwicht te brengen. Voordeel van dit soort maatregelen is dat zij de inkomensverhoudingen niet beïnvloeden. Een nadeel is dat zij geen directe oplossing bieden voor die inactieven die vanwege de armoedeval werkloos zijn. Een lager minimumloon (en lagere uitkeringen) gecombineerd met toeslagen tot op of boven het uitkeringsniveau biedt hierbij geen soelaas. Zowel de problematiek van de armoedeval als die van de productiviteitsval kan er door versterkt worden.

Op basis van voorgaande analyses kan worden geconcludeerd dat de uitwerking van maatregelen gericht op verlaging van de minimumloonkosten belangrijk verschilt. Dit in tegenstelling tot datgene wat wel eens wordt beweerd⁹. De door Tinbergen geïntroduceerde equivalentie van het aantal doelstellingen en instrumenten impliceert dat voor het bestrijden van de armoedeval en productiviteitsval de instrumentenkeuze wel degelijk van belang is. De gelijktijdige inzet van loonkostensubsidies en toeslagen kan er toe leiden dat aan zowel actieven als inactieven een perspectief op inkomensvooruitgang via betaald werk wordt geboden. Voor Nederland echter is een werkgeverssubsidie effectiever dan een werknemerstoelage.

Zie ook:

A.C. de Goederen, [Discussie: Loonsubsidie voor werknemers](#), *ESB*, 3 april 1998, blz. 275-273.

W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels, [Naschrift: Pas op de armoedeval!](#), *ESB*, 3 april 1998, blz. 274

¹ Zie L.F. Katz, Wage subsidies for the disadvantaged, *NBER working paper*, nr. 5.679, juli 1996, alsmede OESO, *Economic outlook*, december 1997, blz. 28 en blz. 57.

² D. Benjamin, Do minimum wages really matter?, *Policy Options*, juli-augustus 1996, blz. 38.

³ P. de Beer, *Het onderste kwart; Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, SCP, Rijswijk, 1996, blz. 95.

⁴ Zie ook *Werk voor gemeenten: kosten en baten*, Nyfer, Breukelen, september 1997. In dit rapport worden voorstellen gedaan gericht op vermindering van de productiviteitsval en van de armoedeval.

⁵ G. Antonides en W. van Raay, *Inkomen en de voor- en nadelen van werk*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, juni 1990.

⁶ WRR, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag, SDU, 1990. Zie ook NRC Handelsblad, Minimumloon: moet het omhoog of omlaag?, 19 september 1997.

⁷ G.J.M. de Vries, Ontwikkelingen in de inkomensverdeling in relatie tot de arbeidsmarkt, blz. 70 en 74. Opgenomen in *Inkomensverdeling en economische activiteit*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1995.

8 Zie voor een uitgebreidere beschouwing het binnenkort bij de SDU te verschijnen boek van C. Teulings, E. Vogels en L. van Dieten, *Minimumloon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling*.

9 "Dan maakt het niet uit of je links om of rechts om de kosten verlaagt", aldus Blankert. In: VNO -NCW laat verlaging van minimumloon voorlopig varen, *Trouw*, 20 september 1997.