

Arbeidsmarkt

Pieter Gautier

1 Inleiding

Wat zijn de belangrijkste plannen van het Kabinet Rutte III voor de arbeidsmarkt en wat zijn de verwachte effecten? In dit artikel ga ik achtereenvolgens in op de belastingvoorstellen die zowel arbeidsaanbod als baancreatie beïnvloeden. Vervolgens bespreek ik de maatregelen die erop gericht zijn de kloof tussen flex en vast werk te verkleinen en ik sluit af met een paar opmerkingen over activerend arbeidsmarktbeleid.

2 Arbeidsaanbod en baancreatie

De totale netto lasten op arbeid worden met 7,5 mld euro teruggebracht. We gaan terug van drie naar twee schijven en de algemene heffingskorting wordt verhoogd. Ter compensatie gaat het lage btw-tarief van 6 naar 9% en wordt de hypotheekrente versneld afgelost. De winstbelasting en dividendbelasting worden verlaagd.

Aan de onderkant verandert er weinig. Het aantal beschutte werkplekken wordt iets uitgebreid.

De verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op consumptie heeft een aantal voordelen. Ten eerste, betalen rijke ouderen nu ook mee, ten tweede is het moeilijker om btw te ontwijken dan inkomstenbelasting en ten derde is consumptie gerelateerd aan je permanente inkomen. Een AIO in de informatica weet bijvoorbeeld dat ze in de toekomst meer zal gaan verdienen dan een afgekeurde stratenmaker en zal dus een groter deel van haar huidige inkomen consumeren. Degenen met een grotere verdien capaciteit betalen dus uiteindelijk meer btw en dat is wenselijk. Hier staat tegenover dat mensen met een uitkering, als ze niet gecompenseerd worden, wel last hebben van de btw-verhoging en niet direct profiteren van de lagere inkomstenbelasting. Voor deze mensen zijn er twee effecten. Als ze werkloos blijven hebben ze last van de btw-verhoging, maar door de lagere belasting op arbeid dalen de loonkosten, hetgeen tot meer baancreatie leidt en daar profiteren ze van. Het feit dat de verschillen tussen het hoge en lage btw-tarief minder groot worden heeft als voordeel dat het tariefverschil tussen boeken (laag) en e-boeken (hoog) afneemt (hetzelfde tarief zou nog beter geweest zijn), zie Bouman (2011) voor een lijst met absurde voorbeelden van identieke producten in het hoge en lage tarief. Tot slot

verstoort belasting op consumptie de arbeidsmarkt minder dan loonbelasting, maar er is wel verstoring omdat het uiteindelijke doel van arbeid is om later te consumeren.

De voordelen van de lagere belasting op arbeid worden ten dele teniet gedaan door de vermindering van het aantal schijven. Bij een vlaktaks kan de overheid alleen herverdelen door de algemene heffingskorting te verlagen en andere groepen meer te laten betalen, zie ook Jacobs, Jongen en Zoutman (2014). Daarnaast is er voor de overheid een asymmetrisch informatieprobleem. Het liefst zou de overheid talent belasten, maar ze neemt alleen iemands inkomen waar. Een belastingsysteem dat talent wil belasten heeft meerdere schijven nodig om de mensen met veel talent voldoende prikkels te geven om te blijven produceren, zie Mirrlees (1971).

In het beroemde Mirrlees (2011) rapport wordt er ook op gewezen dat het arbeidsaanbod voor sommige groepen elastischer is (bijvoorbeeld vrouwen met jonge kinderen en ouderen dicht bij hun pensioen). Lagere marginale tarieven voor die groepen hebben daarom de grootste effecten op het arbeidsaanbod. In het regeerakkoord staan dergelijke maatregelen niet.

De verlaging van de dividendbelasting zal samen met de verlaging van de winstbelasting leiden tot een gunstiger vestigingsklimaat, maar tegelijkertijd zal het ook de ons omringende landen stimuleren om de winstbelastingen te laten afnemen. Het is belangrijk dat hierover binnen Europa afspraken worden gemaakt om een 'race to the bottom' te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de hogere energiebelasting die het kabinet voorstelt. Dit is een vorm van een Pigou-belasting die ongewenst gedrag ontmoedigt en daarom toe te juichen is. Overigens is het natuurlijk niet zo dat consumenten alleen de btw betalen en bedrijven (lees: arbeiders en aandeelhouders) de winstbelasting betalen. Bedrijven betalen een deel van de btw en consumenten een deel van de winstbelasting. Hoe elastischer de vraag is ten opzichte van het aanbod, hoe minder belasting direct door de consumenten wordt betaald.

Samenvattend: de genomen belastingmaatregelen zijn niet perfect, maar vormen een kleine verbetering ten opzichte van het huidige systeem. De kritiek van de oppositie op de btw-plannen in isolatie zijn niet erg vruchtbaar. Het Mirrlees (2011) rapport adviseert terecht dat je het belastingstelsel als geheel moet beoordelen en niet bij elke individuele belasting kijken of het voldoende herverdeelt.

Aangezien de werkloosheid in Nederland al laag is, verwacht ik dat de belastingwijzigingen niet of nauwelijks tot een verdere verlaging van de werkgelegenheid zullen leiden. Ook wat betreft de maatregelen die betrekking hebben op arbeidsongeschiktheid zijn de te verwachte netto effecten beperkt. Er wordt enerzijds een scherpere claimbeoordeling gehanteerd en anderzijds gaat de duur voor verhoogde premiebetalingen door bedrijven, waarvan relatief veel werknemers arbeidsongeschikt worden, omlaag van tien naar vijf jaar. Tot slot is er een aantal kindgerelateerde

regelingen die worden aangepast, waarvan het CPB verwacht dat de werkgelegenheidseffecten per saldo zeer gering zijn.

3 Vast versus flexwerk

Op dit moment hebben 4 op de 10 werkenden in Nederland geen vast contract. Het aandeel flexcontracten en zzp'ers is hoger dan in het buitenland en de groei van het aantal flexcontracten is sterker dan in andere landen. Dit duidt erop dat het de Nederlandse instituties zijn die het aanbieden van vaste contracten relatief onaantrekkelijk maakt. De stijging van het aantal flexcontracten zien we vooral bij lagere opleidingsniveaus. De kans op werkloosheid is voor flexwerkers 3 maal zo hoog. Flexwerkers krijgen minder ontslagvergoeding en bouwen minder pensioen op. Vooral jongeren hebben een flexcontract. Het probleem voor deze groep is niet zozeer om een baan te vinden, maar om hun baan te behouden. Veel zzp'ers zijn dit vrijwillig maar 80-90% van de werknemers met een flexcontract wil graag een vast contract, zie Euwals, De Graaf-Zijl en Van Vuuren (2016).

De nieuwe regering onderkent deze problemen, maar de oplossingen verschillen van die in Asscher's Wet werk en zekerheid (Wwz). De Wwz was er vooral opgericht om flex te ontmoedigen, maar dat leidde niet tot meer vaste contracten. De plannen van het nieuwe kabinet zijn er meer op gericht om het aanbieden van vaste contracten aantrekkelijker te maken. Het aanbieden van flexcontracten wordt minder ontmoedigd dan in de Wwz. Werkgevers hoeven pas weer na 3 jaar een vast contract aan te bieden (nu is dat 2 jaar). Als er meer dan zes maanden tussen twee contracten zit, begint de reeks opnieuw (dit blijft onveranderd). Voor sommige sectoren worden uitzonderingen gemaakt (met name die sectoren die afhankelijk zijn van seizoensarbeid). Onder de Wwz kon iemand die niet goed functioneerde op meerdere gebieden toch moeilijk ontslagen worden, omdat op basis van elk afzonderlijk gebied net onvoldoende reden voor ontslag was. Nu kan de rechter ook kijken naar de combinatie van omstandigheden. De rechter kan dan wel een (maximale) extra transitievergoeding opleggen. Wellicht ten overvloede, indien werkgever en werknemer beiden behoefte hebben aan een langetermijnrelatie (bijvoorbeeld vanwege specifieke investeringen) dan moeten ze daarin niet belemmerd worden en moet het ze vrijstaan onderling een hogere ontslagvergoeding af te spreken.

De transitievergoedingen worden verruimd. Het recht op vergoeding gaat onmiddellijk in, in plaats van over twee jaar. Voor elk jaar in dienst bedraagt de transitievergoeding een derde maandsalaris. Het kabinet wil met voorstellen komen om kleine werkgevers te compenseren voor de transitievergoeding. Kleine bedrijven worden ook bevoordeeld doordat ze nu slechts één jaar loon door hoeven te betalen bij ziekte van een werknemer in plaats van twee jaar. Bedrijven met tussen de 25 en 100 werknemers zullen zich waarschijnlijk verzekeren voor langdurige ziekte van hun werknemers terwijl grotere bedrijven zelf de risico's kunnen dragen. Hierdoor zullen grotere bedrijven nog steeds terughoudend zijn met het aanbieden van banen aan mensen met een relatief grotere kans

op ziekte. De reden om kleine bedrijven te bevoordelen is dat die gezien worden als de motor van de baancreatie, maar wat vaak vergeten wordt is dat bij kleine bedrijven ook de meeste banen worden vernietigd en dat de meeste werknemers bij een groot bedrijf werken, zie Broersma en Gautier (1997). Het zou beter zijn als alle bedrijven slechts één jaar hoeven door te betalen bij ziekte. Dit geeft ze voldoende prikkels om te proberen langdurig ziekteverzuim te voorkomen en tegelijkertijd zullen ze eerder vacatures openen.

Om het aanbieden van reguliere contracten te stimuleren, worden de mogelijkheden voor een langere proeftijd, alvorens iemand in vaste dienst aan te nemen, verruimd. Hier profiteren vooral werknemers van die door werkgevers als risicovol gezien worden. Die krijgen nu eerder een voet tussen de deur.

Rutte III stelt WW premiedifferentiatie naar contractduur voor. Bedrijven die vaste contracten aanbieden betalen lagere sociale verzekeringspremies. Dit is een logische maatregel die het aanbieden van een vast contract ook aantrekkelijker maakt.

Tot slot wordt het verschil tussen payrollen en uitzendarbeid verkleind. Payrollers moeten dezelfde arbeidsvoorwaarden genieten als de werknemers die via een uitzendbureau worden verhuurd.

Over het algemeen wordt de arbeidsmarkt door de genomen maatregelen waarschijnlijk iets flexibeler. Dat leidt niet zozeer tot lagere werkloosheid, maar wel tot minder langdurige werkloosheid en dat is wenselijk, zie ook Gautier, Van der Klaauw en Ter Weel (2013). Bij veel problemen (pensioenen, banken, arbeidsmarkt) is de hamvraag: wie draagt de risico's? In de huidige arbeidsmarkt zijn dit vooral de mensen met een flexcontract. Door vast iets minder vast te maken, worden de risico's beter verdeeld.

4 Activerend arbeidsmarktbeleid

Activerend arbeidsmarktbeleid is vooral gedelegeerd naar de gemeenten. Er komt iets meer geld beschikbaar hiervoor. Helaas staat er in het regeerakkoord niets over evaluatie van het beleid. Dat is jammer, omdat er de afgelopen jaren veel is geëxperimenteerd. Echter, we weten nog steeds niet goed welk beleid werkt, terwijl er forse bedragen aan worden besteed. Een lichtpuntje is dat het UWV meer openstaat voor evaluatie van beleid, zie bijvoorbeeld Bolhaar, Ketel en Van der Klaauw (2014).

Auteur

Pieter Gautier (e-mail: p.a.gautier@vu.nl) is hoogleraar economie aan de afdeling algemene economie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Referenties

- Bolhaar, J., N. Ketel en B. van der Klaauw, 2014, Meer mensen aan het werk door opleggen zoekperiode bij uitkeringsaanvraag, <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/meer-mensen-aan-het-werk-door-opleggen-zoekperiode-bij-uitkeringsaanvraag>
- Bouman, M., 2011, BTW: Belasting toegevoegde waanzin, <http://mathijsbouman.nl/?p=130>
- Broersma, L. en P. Gautier, 1997, Job Creation and Job Destruction by Small Firms: An Empirical Investigation for the Dutch Manufacturing Sector, *Small Business Economics*, 1997, 8: 1-14.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren, CPB Policy Brief 14.
- CPB, 2017, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.
- Gautier, P., B. van der Klaauw en B.ter Weel, 2013, Vergroot doorstroming arbeidsmarkt met soepeler ontslag. <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/vergroot-doorstroming-arbeidsmarkt-met-soepeler-ontslag>
- Jacobs, B., E. Jongen en F. Zoutman, 2014, Optimal Redistributive Taxes and Redistributive Preferences in the Netherlands, EUR Working Paper.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G.. Myles en J. Poterba, 2011, The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform, *Fiscal Studies*, vol. 32-3: 331-359.
- Mirrlees, J.A., 1971, An Exploration in the Theory of Optimal Income, Taxation, *Review of Economic Studies*, vol. 38: 175-208.