

# De koppeling

De drie grootste politieke partijen – PvdA, CDA en VVD – spreken zich in hun concept-verkiezingsprogramma's alle drie uit voor een gelijkere ontwikkeling van de inkomens in de collectieve sector en in de marktsector. De PvdA wil terug naar de automatische koppeling van voor 1980 toen de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en de sociale uitkeringen de ontwikkeling van de cao-lonen in de marktsector automatisch volgden. Alleen in geval van een abrupte stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden of een excessieve loonontwikkeling zou van deze hoofdregel kunnen worden afgeweken. Het CDA wil van jaar op jaar bekijken wat er met het minimumloon en de sociale uitkeringen moet gebeuren, met als uitgangspunt dat de aanpassingen gelijke tred houden met de ontwikkeling van de cao-lonen, mits de loonontwikkeling gematigd blijft, de collectieve-lastendruk niet stijgt en andere overheidsuitgaven niet verdrongen worden door een onevenredige stijging van de inkomensoverdrachten. De VVD streeft met betrekking tot de uitkeringen naar behoud van koopkracht, maar is nog sterker dan het CDA gekant tegen enige vorm van automatisme.

De wens van PvdA en CDA om de koppeling in een of andere vorm te herstellen, is opmerkelijk omdat het in de jaren zeventig in ons land bestaande stelsel van automatische koppelingen wordt gezien als een van de grootste boosdoeners bij het uit de hand lopen van de openbare financiën en het ontstaan van de onaanvaardbaar hoge werkloosheid. Tussen 1970 en 1985 nam het aantal uitkeringsgerechtigden in ons land met bijna twee miljoen personen toe. De verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal uitkeringsgerechtigden daalde van 3,1 naar 1,3. De druk van de sociale-zekerheidsuitgaven op het nationale inkomen steeg van 17 naar 29%. Dit leidde niet alleen tot grote problemen op het gebied van de openbare financiën, maar ook op de arbeidsmarkt. De sterke stijging van de arbeidskosten bracht een proces van vervanging van arbeid door kapitaal op gang dat de werkloosheid snel deed oplopen. Bovendien nam de wig sterk toe, wat leidde tot afwentelingsreacties en een vlucht in het grijze en zwarte circuit. Ten slotte bleek ook de hoogte van het wettelijke minimumloon voor grote groepen met een lage arbeidsproductiviteit een te hoge barrière op te werpen om zich een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven.

Na 1980 ging het mes er in. De stelselherziening sociale zekerheid sneed bijna alle uitkeringen die boven het wettelijke minimum uitgingen uit het sociale-zekerheidsstelsel weg. Bovendien werden het minimumloon en de sociale uitkeringen bevroren. Sinds de totstandkoming van de Wet aanpassingsmechanismen (WAM) in 1980 is de wettelijk voorgeschreven halfjaarlijkse aanpassing van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de regelingsloonindex slechts één keer conform deze wettelijke systematiek uitgevoerd. Per 1 januari 1984 werden het minimumloon en de sociale uitkeringen met 3% verlaagd. Nadien heeft geen enkele verhoging meer plaatsgevonden. Thans echter achten PvdA en CDA de economische situatie kennelijk zozeer verbeterd dat zij de koppeling, zij het in afgezwakte vorm, weer in ere willen herstellen.

Dat de ontvangers van een sociale uitkering van de stijging van de welvaart meeprofiten nu de economische situatie is verbeterd, lijkt niet meer dan rechtvaardig. De huidige beleidspraktijk waarbij elk halfjaar de WAM buiten werking wordt gesteld, is in alle opzichten onbevredigend. Aan het opnieuw instellen van een automatische koppeling zijn echter grote risico's verbonden. In de eerste plaats kan de aanpassing van het minimumloon aan de gemiddelde loonontwikkeling tot

spanningen in de loonstructuur leiden, met name wanneer er sprake is van denivellering of sectorale loondifferentiatie. Als gevolg daarvan kan het hele loongebouw omhoog worden gedrukt, wat nadelige gevolgen zal hebben voor de werkgelegenheid. Een tweede probleem is dat een relatieve stijging van het minimumloon tot een (verdere) verslechtering van de arbeidsmarktkansen van betrokkenen kan leiden en eveneens het loongebouw omhoogdrukt. In de derde plaats kan het verwerken van toeslagen en andere incidentele looncomponenten in het cao-loon tot een stijging van het minimumloon en de sociale uitkeringen leiden zonder dat er sprake is van een toename van de feitelijk verdiende lonen. In de vierde plaats kan de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de regelingsloonindex leiden tot een stijging van de belasting- en premiedruk en een verhoging van de wig. Dit is met name het geval wanneer de verhouding tussen het aantal actieven en niet-actieven verslechtert. Dit remt de economische groei en kan leiden tot verlies aan werkgelegenheid met als gevolg weer verder oplopende collectieve lasten. Deze bezwaren gelden evenzeer in geval van een beleidsmatige koppeling. Bovendien kleeft aan een beleidsmatige koppeling zonder duidelijk vastgelegde uitgangspunten het gevaar van politieke willekeur.

PvdA en CDA trekken voor de koppeling van de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en van de sociale uitkeringen aan de lonen in het bedrijfsleven in de periode 1990-1994 f 12 mrd. uit. Daarmee neemt het herstel van de koppelingen ongeveer twee derde van de ruimte in beslag die volgens berekeningen van het CPB in de komende vier jaar voor extra collectieve uitgaven beschikbaar komt als men de collectieve lasten niet wil laten oplopen en het financieringstekort met 2% van het nationaal inkomen wil verlagen. Te zamen met andere beleidsvoornemens die in de verkiezingsprogramma's van PvdA en CDA worden geformuleerd zou een en ander net te financieren zijn. De situatie wordt heel anders wanneer de groei beneden de 2,5% komt of de inflatie boven de 2% of wanneer de contractloonstijging boven het tempo van de inflatie zou uitgaan. Dan zal de collectieve-lastendruk al snel weer oplopen.

Het is best te begrijpen dat de politieke partijen in het zicht van de verkiezingen voor een herstel van de koppelingen pleiten. Maar ook al is er in de afgelopen jaren sterk op de sociale uitkeringen bezuinigd, de risico's hiervan zijn nog steeds bijzonder groot. Het probleem is dat de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal ontvangers van een uitkering in ons land nog altijd zeer ongunstig is. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid te weinig stimulansen kent om mensen die buiten het arbeidsproces (zijn komen te) staan, er (weer) in terug te brengen. Te veel nog werkt de sociale uitkering als een soort afkoopsom om iemand die niet direct in het arbeidsproces inzetbaar is, niet meer op de arbeidsmarkt terug te hoeven zien. Als het economische klimaat verslechtert, kan dat al snel weer resulteren in het sterk oplopen van de collectieve-lastendruk en de werkloosheid. Herstel van de koppeling in enigerlei vorm zou daarom op zijn minst gepaard moeten gaan met een activerend arbeidsmarktbeleid dat er daadwerkelijk in slaagt de omvang van de inactiviteit in Nederland te verminderen. Het verkiezingsprogramma van de PvdA bevat daartoe enkele duidelijke aanzetten, maar bij CDA en VVD vindt men er weinig van terug. Misschien dat deze partijen daarom de vrijheid willen behouden om na de verkiezingen weer beleidsmatig te ontkoppelen.

L. van der Geest