

# De maatschappelijke acceptatie van het minimabeleid

## Huidige inkomensbeleid

Volgens de notities *Inkomensbeleid 1988* en *1989* is het overheidsbeleid voor de komende jaren erop gericht het huidige niveau van minimumloon en sociale uitkeringen te stabiliseren. Net als in voorgaande jaren wil het kabinet-Lubbers II ook in 1989 de halfjaarlijkse aanpassingen van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling achterwege laten<sup>1</sup>. In januari 1989 is een wetsvoorstel ingediend om de automatische aanpassing te vervangen door een systeem van beleidsmatige aanpassing. In relatie tot de werkloosheid merkt het kabinet op dat de hoogte van het minimumloon de arbeidsmarktpositie van de laagbetaalden negatief beïnvloedt en dat het aannemelijk is dat een relatieve verlaging van het loon(kosten)niveau aan de onderkant van het loongebouw de herintredingskansen van deze groepen zal kunnen verbeteren<sup>2</sup>. Het beleid was en is er op gericht de ontwikkeling van de minimuminkomens en uitkeringen achter te laten blijven bij die van de overige inkomens. Een en ander impliceert zowel een de-nivelleringsbeleid als een ontkoppelingsbeleid, dat wil zeggen een beleid dat zich richt zowel op een vergroting van de inkomensverschillen tussen minima en hogere inkomens als tussen actieven en niet-actieven. De ontwikkelingen in de koopkrachtplaatjes brengen dit beleid in beeld<sup>3</sup>.

Nu de economische ontwikkeling op termijn beter lijkt dan werd verwacht, en met vervroegde verkiezingen op komst, ontstaat er een hernieuwde discussie over de vraag of voornoemd beleid moet worden gecontinueerd. De hoogte van het (sociaal) minimum in relatie tot de andere inkomens is in dit geheel van cruciaal belang. Het kan gezien worden als de resultante van de beleidsmatige afweging van een groot aantal – deels strijdige – overwegingen. Het gaat daarbij om evenwichtige inkomensverhoudingen zowel in termen van behoefte als ook in verband met de werking van de arbeidsmarkt. In relatie daarmee zijn ook budgettaire overwegingen (terugdringen van collectieve lasten en financieringstekort) belangrijk. Ten slotte is ook de maatschappelijke

lijke acceptatie van de hoogte van het (sociaal) minimum, van (de)nivellering en (ont)koppelingen van belang.

Uit het gevoerde beleid van de laatste jaren en uit de beleidsvoornemens blijkt dat de arbeidsmarkt- en budgettaire overwegingen het zwaarst wegen. Dit heeft onder andere geleid tot een verlaging van de uitkeringspercentages bij de werknemersverzekeringen van 80 naar 70% van het laatstverdiende loon, tot een buiten werking stellen van de Wet aanpassingsmechanismen (gelijk oplopen van minimumlonen met regelingslonen) en tot een stelselherziening sociale zekerheid die leidt tot een sterke toename van het aantal minima en bijstandontvangers.

De verantwoordelijke politici en beleidsvoerders geven in hun beleidsvorming een lage wegingsfactor aan de overvloed van onderzoeksgegevens die laten zien dat de 'minima zonder marge' zitten, dat de 'moderne armoede' in omvang en intensiteit toeneemt, dat 10% van de uitkeringsgerechtigden onder het voor hen geldende wettelijke bestaansminimum zit<sup>4</sup>. Dit blijkt onder meer uit de notitie *Inkomensbeleid 1989* als gesteld wordt dat ondanks het opgetreden koopkrachtverlies van het sociaal minimum in de jaren 1980 tot en met 1985 de geraadpleegde onderzoeken geen aanleiding geven tot de conclusie dat het sociaal minimum ontoereikend zou moeten worden geacht om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien. Bestedingsproblemen worden volgens de notitie niet direct veroorzaakt door het algemene inkomensniveau maar lijken eerder samen te hangen met de specifieke omstandigheden van deze huishoudens. Bestaande instrumenten met name op gemeentelijk niveau bieden volgens het kabinet voldoende ruimte om aan deze specifieke problemen tegemoet te komen<sup>5</sup>. Kortom, de uit onderzoek naar voren komende bestaanszekerheids- en armoedeproblematiek wordt op centraal politiek niveau óf niet onderkend, óf niet erkend.

## Maatschappelijke acceptatie

Aan een steekproef uit de bevolking<sup>6</sup> is gevraagd wat ze vinden van de hoog-

te van minimumloon en minimumuitkering en van (ont)koppelingen van: netto minimumloon en -uitkering, van minimum- en hogere inkomens, van inkomens van actieven en niet-actieven. De antwoorden van werkenden en uitkeringsgerechtigden (exclusief de gepensioneerden<sup>7</sup>) worden met elkaar vergeleken. Daarnaast zijn de respondenten uitgesplitst naar hun partijpolitieke voorkeur (CDA, PvdA, VVD, D66). Een bekend gegeven uit inkomensonderzoek is het feit dat respondenten aan de onderkant van de inkomensverdeling over het algemeen hoge bedragen noemen. Het gaat ons niet zozeer om de exacte hoogte van de bedragen als wel om de trends en de richting die de genoemde bedragen indiceren.

## Hoogte minima

Aan de respondenten is achtereenvolgens gevraagd:

- of ze vinden dat er een minimumloon, respectievelijk een minimumuitkering moet zijn;

1. Zie *Inkomensbeleid 1988*, Tweede Kamer der Staten Generaal 1987-1988, 20 210, Den Haag, blz. 63, 64; *Inkomensbeleid 1989*, Tweede Kamer der Staten Generaal 1988-1989, 20 808, Den Haag, blz. 81, 82.

2. Zie *Inkomensbeleid 1989*, blz. 79; *Inkomensbeleid 1988*, blz. 50.

3. Zie *Inkomensbeleid 1986*, Tweede Kamer der Staten Generaal 1985-1986, 19208, Den Haag, tabel 2.2; *Inkomensbeleid 1988*, tabel 5.2; *Inkomensbeleid 1989*, tabel 5.3.

4. Zie onder andere Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, *Minima zonder marge: de balans drie jaar later*, 1987; G. Engbersen en R. van der Veen, *Moderne Armoede*, Leiden 1987; J. Berghman, R. Muffels en A. de Vries, *Armoede en armoede-onderzoek in de EG*, *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, jg. 4, nr. 2, 1988, blz. 15-26.

5. *Inkomensbeleid 1989*, hfst. 3, blz. 7.

6. De gepresenteerde onderzoeksgegevens zijn afkomstig uit het onderzoek *Rechtvaardigingscriteria en inkomensongelijkheid* dat wij in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verrichtten. In de maanden maart-mei 1987 zijn 795 interviews afgenomen. Zie: P.L.J. Hermkens en P.J. van Wijngaarden, *Rechtvaardigingscriteria en inkomensongelijkheid. Onderzoek uit 1976 herhaald*, Den Haag, 1987.

7. De gepensioneerden vormen een groep die wat betreft maatschappelijke positie en de beleving daarvan afwijkt van de andere groepen uitkeringsgerechtigden. Omdat de antwoordpatronen afwijken zijn ze als aparte groep geanalyseerd (zie Hermkens en Van Wijngaarden, op.cit., 1987).

**Tabel 1. Hoogte van het minimumloon: hoe hoog zou het minimumloon moeten zijn (netto)?**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
<1400	1	2	1	1	2	0
1500	32	49	51	56	45	28
1600	10	0	5	4	4	9
1700	19	14	11	8	15	14
1800	21	15	21	19	18	21
>1900	18	20	11	12	15	29
	100	100	100	100	100	100
N	207	65	172	84	350	58

**Tabel 2. Hoogte van de minimumuitkering. Hoe hoog zou de minimumuitkering moeten zijn (netto)**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
<1400	3	8	5	8	6	2
1500	35	50	56	63	50	23
1600	16	2	6	7	9	11
1700	16	13	10	5	12	14
1800	19	16	15	7	15	28
>1900	11	13	8	10	8	23
	100	100	100	100	100	100
N	205	64	177	83	356	65

**Tabel 3. Koppeling minimumuitkering aan netto minimumloon (netto-netto koppeling)**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
Ja	66	67	59	56	64	62
Nee	34	33	41	44	36	38
	100	100	100	100	100	100
N	197	67	197	85	358	60

- of de hoogte van die minima moet blijven zoals die nu is of hoger moet worden. De respondenten zijn expliciet geïnformeerd dat de bestaande minima voor personen van 23 jaar en ouder met een niet-verdienende partner f 1500 per maand bedragen; - of ze de door hen gewenste hoogte van het minimum kenbaar willen maken door één van de bedragen oplopend van f 1000 tot meer dan f 2000 schoon per maand aan te kruisen.

De resultaten zijn de volgende: er bestaat tussen en binnen alle onderscheiden groepen (werkenden en uitkeringsgerechtigden, aanhangers van PvdA, D66, CDA en VVD) grote consensus over (de wenselijkheid van) het bestaan van een minimumloon (85-96% van de onderscheiden groepen) en een minimumuitkering (95-100%). Uit tabel 1 blijkt dat 2/3 van de respondenten die de PvdA als hun voorkeurspartij opgeven het minimum-

loon willen verhogen, tegenover rond de 50% van degenen die een andere partij als hun voorkeur aanstrepen. Opvallend zijn de relatief grote verhogingen die men voorstaat. Voorstander van een minimumloon van f 1800 of meer is 39% van de aanhang van de PvdA, 35% van D'66, 32% van het CDA en 31% van de VVD. Als we de werkenden en uitkeringsgerechtigden met elkaar vergelijken zien we dat meer dan 70% van de uitkeringsgerechtigden voorstander is van een hoger minimumloon, tegenover 50% bij de werkenden; 50% van de uitkeringsgerechtigden kiest voor een bedrag van f 1800 of hoger, tegenover 33% van de werkenden.

Uit tabel 2 over de hoogte van de minimumuitkering komt een zelfde beeld naar voren als uit tabel 1. De percentages voorstanders van een verhoging van de minimumuitkering zijn over het algemeen wat lager dan die bij de verhoging van het minimumloon, bij de VVD-aanhang is het verschil het grootst. Van de PvdA-aanhang is nu ruim 60% voorstander van verhoging, voor D66 en het CDA is dat rond de 40% en voor de VVD bijna 30%. Voor een minimumuitkering van f 1800 of meer kiest ruim 30% van de PvdA en de D66-aanhang, bij het CDA is dit 23% en bij de VVD 17%. Van de uitkeringsgerechtigden wil 75% een hogere minimumuitkering, bij de werkenden is dat percentage 44. Ruim de helft van de uitkeringsgerechtigden wil een uitkering van f 1800 of hoger tegenover 23% van de werkenden.

### Koppelingen

Vijf vragen over koppelingen tussen inkomensgroepen komen hier aan de orde. Deze betreffen achtereenvolgens de netto-netto-koppeling, de verhouding minima en hogere inkomens, de inkomenskoppeling tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. In tabel 3 zien we dat een (ruime) meerderheid van alle onderscheiden groepen voorstander is van de koppeling van minimumloon en -uitkering. Bij de oppositiepartijen PvdA en D66 zijn er meer voorstanders dan bij de regeringspartijen CDA en VVD.

Tabel 4 en 5 gaan over de koppeling tussen de minima en de hogere inkomens. Uit tabel 4 blijkt dat van de PVDA-aanhang ruim 3/4, van D66 en CDA rond de helft en van de VVD ruim 1/3 van mening is dat de overheid maatregelen moet nemen om het minimumloon sterker te laten stijgen dan de andere lonen. Van de uitkeringsgerechtigden is 79% (sterk) voor, van de werkenden 54%. Uit tabel 5 blijkt dat er een brede consensus bestaat over de afkeuring van een beleid dat de hogere inkomens er op vooruit laat gaan terwijl de minima gelijk blijven.

**Tabel 4. De overheid neemt maatregelen om het minimumloon sterker te laten stijgen dan de andere lonen**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
Sterk voor	26	9	7	1	12	25
Voor	51	39	46	36	42	54
Niet voor, niet tegen	12	22	16	11	17	11
Tegen	9	28	24	40	22	8
Sterk tegen	2	3	8	13	7	3
	100	100	100	100	100	100
N	218	69	198	95	382	65

**Tabel 5. Hogere inkomensgroepen moeten erop vooruitgaan en de minima moeten gelijk blijven**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
Zeer meeeens	0	2	0	1	0	0
Mee eens	1	2	4	9	4	3
Weet niet	0	3	3	4	1	2
Mee oneens	42	56	57	66	54	34
Zeer meeeens	58	38	37	20	41	62
	100	100	100	100	100	100
N	221	68	197	97	386	68

**Tabel 6. Werkenden moeten erop vooruit gaan, uitkeringsgerechtigden moeten gelijk blijven**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
Zeer meeeens	6	6	8	20	8	3
Mee eens	24	25	50	55	38	28
Weet niet	4	2	3	2	4	3
Mee oneens	55	58	37	20	45	47
Zeer meeeens	11	9	3	3	6	19
	100	100	100	100	100	100
N	222	67	194	96	383	68

**Tabel 7. Uitkeringsgerechtigden moeten erop vooruit gaan en werkenden moeten gelijk blijven**

	Politieke partij				Ink. bron	
	PVDA	D66	CDA	VVD	werk	uitk.
Zeer meeeens	2	0	1	0	1	2
Mee eens	19	16	11	6	13	30
Weet niet	7	6	4	2	4	2
Mee oneens	63	67	71	70	70	61
Zeer meeeens	9	10	14	22	13	6
	100	100	100	100	100	100
N	219	67	195	96	383	67

Ten slotte zijn twee vragen gesteld over de ontkoppeling van de inkomens van werkenden en uitkeringsgerechtigden. Uit tabel 6 blijkt dat er grote onenigheid is tussen de verschillende groepen over de implementatie van dit beleidsvraagstuk volgens de variant werkenden krijgen meer, uitkeringsgerechtigden blijven gelijk. Tweederde van de oppositie is (sterk) tegen ontkoppeling, tweederde van het CDA en driekwart van de VVD is (sterk) voor. Tweederde van de uitkeringsgerechtigden is (sterk) tegen en ook 51% van de werkenden.

Uit tabel 7 blijkt ten aanzien van de variant uitkeringsgerechtigden krijgen meer, werkenden blijven gelijk er bij alle groepen een (zeer) grote meerderheid van mening te zijn dat dit niet moet gebeuren. 67% van de uitkeringsgerechtigden tot 92% bij de VVD-aanhang is het hier (zeer) mee oneens.

## Conclusies

Er is een ruime mate van consensus onder alle onderscheiden groepen – werkenden en uitkeringsgerechtigden, aanhangers van PvdA, D66, CDA en VVD – over de volgende vier punten:

- de wenselijkheid van het bestaan van een minimumloon en minimumuitkering;
- de netto-netto-koppeling (tabel 3);
- de onwenselijkheid van een beleid dat er toe leidt dat de hogere inkomens meer krijgen terwijl de minima gelijk blijven (tabel 5);
- de onwenselijkheid van een beleid waarbij de uitkeringsgerechtigden er op vooruit gaan en de werkenden gelijk blijven (tabel 7).

Een (kleine) meerderheid van de werkenden is voor een verhoging van het huidige minimumloon, ze willen dat de overheid maatregelen neemt om het minimumloon sterker te laten stijgen dan de andere lonen, er is bij hen net geen meerderheid voor de verhoging van de minimumuitkering. De uitkeringsgerechtigden zijn in overgrote meerderheid voorstander van zowel een hoger minimumloon als minimumuitkering.

Wat de politieke partijen betreft is de PvdA-aanhang in ruime meerderheid voor verhoging van alle minima, van de VVD is een ruime meerderheid tegen, terwijl de voor- en tegenstanders van verhoging van het minimumloon bij D66 en CDA elkaar in evenwicht houden, en er ten aanzien van de verhoging van de minimumuitkering bij hen meer tegenstanders zijn. Opvallend is het relatief hoge percentage respondenten bij alle groepen dat veel hogere minima (f 1800 of meer) wenselijk acht (zie tabel 1 en 2).

De grootste tegenstellingen tussen de verschillende groepen zijn er ten aanzien van het vraagstuk of werkenden er op vooruit moeten gaan terwijl de uitkeringsgerechtigden gelijk blijven. Bij de uitkeringsgerechtigden is een ruime meerderheid tegen, bij de werkenden houden voor- en tegenstanders elkaar in evenwicht. De aanhangers van de oppositiepartijen zijn in ruime meerderheid tegen, de regeringspartijen zijn in ruime meerderheid voor.

Als we het oordeel van de respondenten (bevolking) over de verschillende vraagstukken vergelijken met het huidige overheidsbeleid (kabinetsstandpunt van Lubbers II), dan is er een duidelijk tegengestelde opinie ten aanzien van de hoogte van het minimumloon en de verhouding tussen het minimum en de hogere inkomens. Het kabinetsbeleid is er op gericht het minimumloon zoveel mogelijk te bevriezen, terwijl ruim de helft van de bevolking het te laag vindt en een derde deel van de bevolking het aanzienlijk wil verhogen<sup>8</sup>. Een grote minderheid wil ook de uitkeringen (zeer) aanzienlijk verhogen. De bevolking is het ook oneens met het beleid ten aanzien van de verhouding tussen het minimumloon en de hogere inkomens. Het beleid is gericht op nivelleren, de verschillen groter maken; de bevolking wil in meerderheid nivelleren. Zij is er voor om het minimumloon sterker te laten stijgen dan andere lonen, en is er tegen dat de hogere inkomens er op vooruit gaan terwijl de minima gelijk blijven. Deze resultaten sluiten aan bij het in eerder onderzoek geconstateerde nivelleringsethos<sup>9</sup>. Dit ethos blijkt noch door de economische crisis noch door een andere prioriteitsstelling van het beleid sterk beïnvloed te worden. Ook een komend kabinet zal met deze permanente voorkeuren rekening moeten houden.

**P.J. van Wijngaarden**  
**P.L.J. Hermkens**

De auteurs zijn werkzaam bij de vakgroep Planning, Organisatie en Beleid van de Rijksuniversiteit Utrecht.

8. Zie ook Hermkens en Van Wijngaarden, op.cit., 1987, tabellen 4.3 en 4.4.

9. P. Hermkens en P. van Wijngaarden, *Inkomensongelijkheid en rechtvaardigingscriteria. Een onderzoek naar de beleving van inkomensverschillen*, Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, 1977; J. Berting (e.a.), De herontdekking van de individuele prestatie, *ESB*, 25 februari 1987, blz. 187-190; A. Szirmai, *Inequality observed, a study of attitudes towards income inequality*, Enschede, 1986 (dissertatie).