

# De (on)mogelijkheid van een constante collectieve-lastendruk

DR. P. C. ALLAART\*

**Een van de centrale afspraken die bij de formatie van het kabinet-Van Agt II zijn gemaakt, houdt in dat de collectieve-lastendruk niet verder mag stijgen. De auteur van dit artikel betreft de stelling dat drukstabilisatie slechts kan worden bereikt als de overheid er in slaagt gedurende een aantal jaren een forse loonmatiging door te voeren. De daling van het aantal werkenden in de marktsector tegenover de toeneming van het aantal mensen dat wat zijn inkomen betreft van de collectieve sector afhankelijk is maakt een dergelijke ingreep onvermijdelijk. Slechts de omkering van deze ontwikkeling kan leiden tot blijvende beheersbaarheid van de premie- en belastingdruk. Naar de mening van de auteur zal het nalaten van loonmatiging onder handhaving van de lastendrukdoelstelling uitlopen op een geleidelijke afbraak van de collectieve voorzieningen.**

## Inleiding

De steeds toenemende druk van belastingen en premies is reeds geruime tijd een bron van zorg voor zowel economen als politici. Tekenend hiervoor zijn de voornemens van verschillende kabinetten in de jaren zeventig om de stijging van de collectieve-lastendruk te beperken. In het kabinet-Den Uyl introduceerde Duisenberg de zo genoemde eenprocentnorm, die inhield dat de drukstijging van de collectieve lasten zou worden beperkt tot één procentpunt per jaar. Bij het aantreden van het eerste kabinet-Van Agt werd stabilisatie van de collectieve-lastendruk als een duidelijke beleidsdoelstelling genoemd. En in het regeerakkoord dat leidde tot het tweede kabinet-Van Agt, werd als „harde” afspraak opgenomen dat de collectieve-lastendruk niet verder mag stijgen. Van deze afspraak is overigens reeds afgeweken bij het herstel van het kabinet, tot stand gebracht door de informateurs Halberstadt en De Galan. Desondanks is de druk van belastingen en premies gestegen van 51,2% in 1975 (introductie 1%-norm) tot 54,5% in 1981 1). In dezelfde periode stegen de collectieve uitgaven, uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen, van 59,9 tot 69,8 2), terwijl het financieringstekort van de overheid steeg van 5,3 naar 7,8%.

Blijkbaar denken politici, maar ook economen, veel te gemakkelijk over de mogelijkheid de collectieve-lastendruk te beheersen. Daarom wordt in dit artikel nog eens op de belangrijkste aspecten van deze problematiek ingegaan. Begonnen wordt met het schetsen van de belangrijkste voorwaarden waaronder de collectieve-lastendruk structureel gelijk kan blijven. Daarna komt de ontwikkeling in de afgelopen tijd aan de orde. Die ontwikkeling zet zich overigens ononderbroken voort, zodat er nog steeds sprake is van een structureel stijgende lastendruk. Ten slotte wordt gezien of, en zo ja, hoe vanuit de huidige situatie een stabilisatie van de lastendruk mogelijk is.

## Voorwaarden voor een constante collectieve-lastendruk

Onder bepaalde voorwaarden is een economische ontwikkeling mogelijk waarbij de nominale groei van de marktsector gelijk is aan die van de collectieve sector 3) en derhalve de druk van collectieve lasten constant blijft. Een

dergelijk patroon van „evenwichtige groei” heb ik elders uitvoerig beschreven 4).

Enkele belangrijke eigenschappen van dit theoretische groeipatroon zijn de volgende:

- a. de groeivoeten van het aantal werkenden in de marktsector, van het aantal werkenden in de collectieve sector en van het aantal uitkeringstrekkers zijn aan elkaar gelijk. Gezien het limitatieve karakter dat ik hier aan deze opsomming toeken 5), zijn deze groeivoeten gelijk aan de groeivoet van het totale aantal inkomensstrekkers;
- b. de relatieve inkomenspositie, gemeten aan het reëel vrij beschikbaar inkomen, van de onder a genoemde groepen blijft constant;
- c. het aandeel van de collectieve sector in de totale bestedingen in de marktsector blijft constant;
- d. de overige uitgaven van de collectieve sector, zoals bij voorbeeld ontwikkelingshulp, steun aan bedrijven en rentebetalingen, stijgen evenredig aan de nominale productie van de marktsector;
- e. het financieringssaldo van de collectieve sector blijft relatief constant.

Van bovengenoemde eigenschappen zijn in de praktijk de eerste twee verreweg het belangrijkste. De overige factoren hebben, structureel gezien, slechts een beperkte invloed op de collectieve-lastendruk. Ik zal ze dan ook grotendeels buiten beschouwing laten. Alleen als ik toekom aan het perspectief voor de komende jaren kan de invloed van stijgende rentebetalingen en een beperking van het financieringstekort niet geheel worden verwaarloosd. Voorlopig staat echter centraal de ontwikkeling van het aantal inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector en het verloop van hun relatieve inkomenspositie.

\* De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau, maar schreef dit artikel à titre personnel. Hij is dank verschuldigd aan prof. dr. D. B. J. Schouten en prof. drs. J. Weitenberg voor hun commentaar op een eerste visie.

1) De cijfers voor 1981 zijn uiteraard ramingen en gebaseerd op een geschat nationaal inkomen van f. 295 mrd. (raming volgens de methode vóór revisie van het CBS, na revisie is dat f. 310,6 mrd.).

2) Volgens bijlage 15 van de *Miljoennota 1982*.

3) Onder collectieve sector wordt hier verstaan de overheid + de semi-collectieve sector, ook wel aangeduid als de kwartaire sector.

4) P. C. Allaart, *Groeienscenario's* Stenfert Kroese, Leiden, 1981.

5) Andere inkomenscategorieën, zoals renteniers, kunnen gevoeglijk buiten beschouwing blijven.

## De feitelijke ontwikkeling in de jaren zeventig

Het is algemeen bekend dat de stijging van de collectieve-lastendruk in ons land tot stand is gekomen door twee belangrijke factoren. In de eerste plaats is het totale aantal inkomensstrekkers sneller gegroeid dan het aantal werkenden in de marktsector. De belangrijkste oorzaak hiervan is ongetwijfeld de te lage volumegroei van de marktsector, terwijl daarnaast de voortgaande individualisering van de samenleving een rol zal hebben gespeeld. In de tweede plaats is het reëel vrij beschikbaar inkomen van uitkeringstrekkers meer toegenomen dan dat van de werkenden, hetgeen voornamelijk samenhangt met een algemene tendens tot inkomensnivellering. Beide factoren worden in de tabel nog eens cijfermatig geïllustreerd.

Tabel 1. De ontwikkeling van het aantal inkomensstrekkers en hun relatieve inkomenspositie, ingedeeld naar drie groepen, gemiddeld over de jaren 1964 - 1980

	Aantal a)	Reëel vrij beschikbaar inkomen
	in procentuele veranderingen per jaar	
Inkomensstrekkers marktsector .....	-0,3 à -0,4	3,1b)
Werknemers collectieve sector .....	3	3,1c)
Uitkeringstrekkers .....	4	5,8d)

a) Bron: De Nederlandsche Bank NV, *Verlag over het jaar 1980*, blz. 37.

b) Modale werknemer.

c) Bij gebrek aan een betrouwbare reeks voor werknemers in de collectieve sector is een ontwikkeling conform de marktsector verondersteld.

d) Heeft betrekking op AOW-uitkeringen; voor werknemersverzekeringen geldt waarschijnlijk een lager cijfer, zodat ook het gemiddelde voor alle uitkeringstrekkers lager is.

## De invloed van politieke besluitvorming

Het is van belang er op te wijzen dat de invloed van „de politiek” niet voor beide genoemde factoren even groot is. Van een belangrijke overheidsinvloed is sprake bij de relatieve inkomensontwikkeling van inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector (werkenden in de collectieve sector en uitkeringstrekkers). Tevens wordt de mate van economische verzelfstandiging van het individu, met name ook waar het rechten op uitkering krachtens de sociale zekerheid betreft, in belangrijke mate politiek bepaald. Veel moeilijker is het voor de overheid echter de werkgelegenheidsontwikkeling in de marktsector te beheersen. Een redelijke mate van succes op dit gebied kan slechts worden verwacht bij een consequent doorgevoerde geleide loon- en arbeidstijdpolitiek 6).

Daarmee is de zwakste plek in het streven naar een stabilisering van de collectieve-lastendruk blootgelegd: een structureel onvoldoende werkgelegenheids groei in de marktsector doet automatisch het aantal inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector voortdurend toenemen. De lastendruk moet dan eveneens voortdurend stijgen, want een steeds maar verdergaande aantasting van de relatieve inkomenspositie van inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector is sociaal onaanvaardbaar, terwijl ook de overige uitgaven van de collectieve sector niet van jaar op jaar in belangrijke mate kunnen worden teruggeschroefd.

## Een vicieuze cirkel

Een vrij algemeen aanvaarde, en mijns inziens ook juiste, verklaring voor de onvoldoende werkgelegenheids groei in de marktsector is dat de loonkostenstijging over een reeks van jaren te hoog is geweest. Hoe deze te hoge loonkostenstijging in eerste instantie is ontstaan, valt niet met zekerheid aan te geven. Er zijn wat dit betreft twee visies mogelijk:

— de werkgevers geven toe aan te hoge looneisen van de werknemers, waardoor de werkgelegenheids groei in de marktsector stagneert. Ten gevolge hiervan komen er meer

inkomenstrekkers ten laste van de collectieve sector, zodat de collectieve-lastendruk stijgt. Er ontstaat een vicieuze cirkel indien de hogere lastendruk wordt afgewenteld in hogere lonen. De groei van de werkgelegenheid in de marktsector wordt dan in versterkte mate aangetast en de lastendruk neemt eveneens extra toe. Een gevolg daarvan is dat na verloop van tijd, maar vermoedelijk al vrij snel, het reëel vrij beschikbaar inkomen van werknemers en uitkeringstrekkers minder kan toenemen dan wanneer oorspronkelijk geen extra loonstijging had plaatsgevonden;

— de eerste impuls bestaat uit een onevenredige verhoging van de collectieve uitgaven 7). Indien de hieruit voortvloeiende stijging van de collectieve-lastendruk wordt afgewenteld via extra loonstijgingen, dan ontstaat dezelfde vicieuze cirkel als in het vorige geval. Ook kan nog een additionele opwaartse druk op de lonen ontstaan in het geval dat de stijgende collectieve uitgaven worden veroorzaakt door extra werkgelegenheidscreatie in de collectieve sector. Er wordt dan immers een (tijdelijke) relatieve spanning op de arbeidsmarkt gecreëerd.

Het lijkt er op dat het verschil tussen deze beide visies beperkt is. In beide gevallen is sprake van een te uitbundige loonontwikkeling. Vanuit een bepaalde gezichtshoek kan men wellicht de „schuldvraag” nog interessant achten. In het eerste geval kan men zonder meer werknemers en werkgevers de schuld geven van de misère, terwijl men in het tweede geval de schuld zou kunnen toeschuiven naar de overheid, omdat deze te hoge loonstijgingen heeft uitgelokt 8).

Belangrijker is evenwel een ander nuanceverschil, namelijk het volgende. Ingeval een oorspronkelijke toename van de lastendruk wordt gedragen door het arbeidsinkomen (dus niet wordt afgewenteld), komt er geen proces op gang van een continue drukstijging. Weliswaar zal de lastendruk voortdurend toenemen indien ieder jaar impulsen worden gegeven aan uitbreiding van de collectieve sector, maar zodra deze impulsen achterwege blijven, stabiliseert de lastendruk zich.

Indien echter de arbeidskosten te veel stijgen, door welke oorzaak dan ook, wordt een continu proces van drukstijging op gang gebracht. Dit vloeit voort uit het feit dat een *éénmalige* positieve loonimpuls leidt tot een *permanent* lagere groei van de werkgelegenheid in de marktsector, waardoor het aantal inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector *voortdurend* onevenredig toeneemt 9).

Het belangrijkste nuanceverschil tussen voornoemde visies is derhalve dat een oorspronkelijke loonimpuls onherroepelijk leidt tot een ontwikkeling met een continu stijgende lastendruk. Een oorspronkelijke toename van de lastendruk roept dergelijke effecten niet op, zolang deze verzwarende van de lastendruk maar niet wordt afgewenteld.

## Het doorbreken van de cirkel

In het bovenstaande is uiteengezet op welke twee manieren de vicieuze cirkel van te hoge loonstijgingen en een toenemende collectieve-lastendruk kan ontstaan. Zijn voor het ontbreken van deze cirkel nu ook twee alternatieven

6) Bedoeld wordt hier niet door de overheid opgelegde vormen van arbeidstijdverkorting te propageren, maar slechts te wijzen op het feit dat de arbeidstijd mede bepalend is voor de macro-economische ruimte.

7) Welke oorzaken hier achter kunnen schuilgaan is uitvoerig belicht in de „public choice”-literatuur. Een goed overzicht geeft bijvoorbeeld Buchanan in Th. E. Borchering (red.), *Budgets and bureaucrats*, Durham, 1977. In ons land is reeds jaren geleden op deze tweede verklaring van de vicieuze cirkel gewezen door Th. A. Stevers, *Is het overheidsbeleid endogeen?*, ESB, 27 oktober 1976, blz. 1037-1040.

8) Een derde mogelijkheid is nog dat men de „schuld” geeft aan het buitenland, ingeval ruilvoetverliezen niet ten laste worden gebracht van het arbeidsinkomen.

9) Dit is onder andere uiteengezet in D. B. J. Schouten, *Macht en wanorde*, Stenfert Kroese, Leiden, 1980 en in Allaart, op cit., 1981.

aanwezig, namelijk extra loonmatiging of bezuinigingen in de collectieve sector? Het antwoord op deze vraag moet ontkennend luiden. Na de voorgaande uiteenzetting zal het niemand verbazen dat beide zaken noodzakelijk zijn: èn loonmatiging èn bezuinigingen in de collectieve sector.

Wat echter blijkbaar nog niet voldoende tot iedereen is doorgedrongen is het inzicht dat loonmatiging hierbij een doorslaggevende rol speelt 10). Immers, alleen bij een loonmatiging die zo groot is dat de werkgelegenheid in de marktsector weer even snel gaat groeien als het totale aantal inkomenstrekkers, is het mogelijk de druk van collectieve lasten structureel te stabiliseren 11). Natuurlijk kan een dergelijke loonmatiging worden vergemakkelijkt door bezuinigingen in de collectieve sector, doordat dan de koopkracht van de werknemers zich relatief gunstiger kan ontwikkelen. Dit laatste is een zinnige interpretatie van de wel gehanteerde slogan dat de collectieve sector ruimte moet maken voor de marktsector.

Een onzinnige en gevaarlijke interpretatie van deze slogan is evenwel dat bezuinigingen in de collectieve sector een minder grote loonmatiging noodzakelijk maken. Men moet goed in het oog houden dat bezuinigingen niet tot het beoogde doel leiden en uiteindelijk uitmonden in een sociale chaos, indien het aantal inkomenstrekkers ten laste van de collectieve sector relatief blijft toenemen. Een onvoldoende loonmatiging kan niet anders bieden dan dit sombere perspectief. Er dient dan ook onomwonden te worden erkend dat de overheid onmogelijk een stabiele collectieve-lastendruk kan garanderen indien zij de groei van de marktsector niet kan of wil beïnvloeden door middel van een sterke greep op de arbeidsvoorwaarden.

### **Loonmatiging is goed voor de werknemers, maar kan frustrerend zijn**

Uit het voorgaande blijkt dat loonmatiging in feite als het meest effectieve instrument moet worden beschouwd om de collectieve-lastendruk structureel te stabiliseren. Een belangrijk praktisch probleem om tot een voldoende loonmatiging te komen is echter gelegen in het feit dat de gunstige effecten daarvan niet zichtbaar zijn, althans bij de aarzelande aanzetten tot loonmatiging van de laatste jaren 12). Het is niettemin van belang te beseffen dat onzichtbaarheid van effecten iets geheel anders is dan de afwezigheid daarvan. Op theoretische gronden is het aannemelijk dat zonder de beperking van de loonstijging die vanaf de tweede helft van de jaren zeventig heeft plaatsgevonden thans de werkloosheid, de inflatie en de collectieve-lastendruk hoger zouden zijn en het reëel vrij beschikbaar inkomen (koopkracht) van de werknemers lager zou zijn.

In het voorgaande is reeds gesteld dat te hoge loonstijgingen al vrij snel leiden tot een relatief lagere koopkracht van de werknemers. Omgekeerd zal een relatief lage loonstijging even snel leiden tot een relatief hogere koopkracht, indien de lastendruk op het arbeidsinkomen tijdig een relatieve daling ondergaat. Niet voor niets is in de laatste zinnen steeds het woord relatief gebruikt. Daarin ligt namelijk de oorzaak van de onzichtbaarheid van de effecten van loonmatiging op met name de werkgelegenheid en de collectieve-lastendruk. Te verklaren is dat echter vanuit het inzicht dat we ons door een langdurige periode van te hoge loonstijgingen (ruwweg van halverwege de jaren zestig tot halverwege de jaren zeventig en gedeeltelijk ook nog daarna) in een situatie hebben gemanoeuvreed waarbij de uitstoot van arbeid uit de marktsector een structureel karakter heeft. Even structureel is dan natuurlijk de stijging van de lastendruk.

Indien in zo'n situatie een beperkte loonmatiging plaatsvindt, wordt weliswaar de uitstoot van arbeid uit de marktsector beperkt, maar nog niet tot staan gebracht. De lastendruk blijft derhalve toenemen, omdat er aan meer werklozen of werkenden in de collectieve sector een inkomen moet worden verschafte. Hoewel dus ook een beperkte

loonmatiging gunstige effecten heeft, is het voor de werknemers uitermate frustrerend. Zij zien desondanks de werkloosheid verder toenemen en hun koopkracht dalen.

Het is de vraag hoe lang dit van werknemerszijde wordt volgehouden. Een beperkte loonmatiging zal zeer lang moeten worden volgehouden voordat de marktsector weer voldoende groei vertoont; ten minste een jaar of tien lijkt geen onredelijke schatting. Zo lang zal dan nog de werkloosheid blijven toenemen, de collectieve-lastendruk blijven stijgen en (voorlopig) de koopkracht blijven dalen. Zal men in die situatie veel begrip kunnen opbrengen voor economen die beweren dat zonder loonmatiging alles nog veel slechter zou zijn? Waarschijnlijk is dat niet het geval. Het is daarom nuttig stil te staan bij de vraag of een sterkere loonmatiging die korter hoeft te duren en de collectieve-lastendruk sneller èn op een lager niveau kan stabiliseren, geen serieuze overweging verdient.

### **De schoktherapie**

Een belangrijke bijdrage aan het herstel van de werkgelegenheids groei in de marktsector zal moeten bestaan uit een forse loonmatiging voor alle werknemers, die bij voorkeur over een beperkt aantal jaren wordt uitgesmeerd. Om een dergelijke operatie te vergemakkelijken is een gelijktijdige bezuiniging op de collectieve uitgaven gewenst. Noodzakelijk is daarbij dat het reëel vrij beschikbaar inkomen van werknemers in de collectieve sector èn dat van uitkeringstrekkers zich niet gunstiger ontwikkelt dan dat van werknemers in de marktsector. Er is beslist geen extra ruimte voor de „sociale minima”. Alleen dan lijkt het mogelijk de lastendruk op het arbeidsinkomen zodanig een relatieve daling te laten ondergaan dat de koopkracht van werknemers in de marktsector niet extra wordt aangetast 13). Dit laatste is uiteraard van belang om de kans op medewerking van werknemerszijde aan een dergelijk beleid te vergroten.

Aldus lijkt het zeer wel mogelijk door winstherstel de ruimte voor investeringen te scheppen zonder dat een extra daling van de particuliere consumptieve bestedingen noodzakelijk is. Een flinke verlaging van de arbeidskosten zal immers in de benarde situatie van dit moment het afstoten van onrendabel wordende productiecapaciteit aanzienlijk kunnen vertragen. Bovendien zal binnenslands de vraag naar diensten relatief toenemen, terwijl een (ten minste tijdelijke) verbetering van de concurrentiepositie de export zal stimuleren. Het winstherstel kan daarmee waarschijnlijk volledig komen uit een toename van de productie.

Ondanks deze optimistische visie mogen de mogelijkheden voor een veelbetekenende absolute daling van de collectieve-lastendruk evenwel niet te hoog worden ingeschat. De uitgangspositie is immers een groeipad met een structurele drukstijging. Bovendien zullen de rentebetalingen van de overheid de komende jaren flink stijgen, terwijl ook wordt gestreefd naar beperking van het financieringstekort. Het laatstgenoemde streven zou tijdens het toepassen van de schoktherapie overigens minder prioriteit dienen te krijgen. Bij een forse loonmatiging is terugdringing van het

10) Het belang van deze loonmatiging is overigens reeds van verschillende zijden benadrukt. Men zie bijvoorbeeld de beleidsvarianten uit *De Nederlandse economie in 1985* van het Centraal Planbureau en het desbetreffende gedeelte uit de *Miljoenennota 1982*, blz. 59/60.

11) Kessler spreekt in zijn preadvies voor de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde in dit verband over het heractiviteringsscenario (Kessler, *De crisis van de verzorgingsstaat*, preadvies 1981).

12) Alleen in 1976 is er sprake geweest van een duidelijke daling van de arbeidsinkomensquote van bedrijven.

13) Het is wel zaak een vorm van lastenverlichting te kiezen die overwegend van toepassing is op de inkomens uit arbeid en sociale uitkeringen. Verlaging van de premies voor volksverzekeringen verdient uit dat oogpunt de voorkeur boven verlaging van de loon- en inkomstenbelasting.

financieringstekort mijns inziens ook minder noodzakelijk dan bij het achterwege blijven daarvan.

Ook bij deze schoktherapie ligt een stijgende koopkracht niet direct in het verschiet. Maar een verdere daling is mogelijk te voorkomen en op wat langere termijn zijn de kansen op een herstel aanzienlijk groter dan bij continuering van het huidige beleid. Hoe sneller de werkgelegenheid in de marktsector gaat groeien, hoe sneller ook de koopkracht weer kan stijgen. Een bijkomend voordeel van een dergelijke stevige aanpak kan zijn dat de resultaten beter tot uiting komen, zodat mogelijk een consensus kan ontstaan over het te voeren beleid.

#### Aanvullend beleid

Een belangrijk tussendoel van de voorgestelde maatregelen is het terugdringen van de groei van het aantal inkomenstrekkingen dat ten laste van de collectieve sector komt. Hoewel loonmatiging daartoe verreweg de belangrijkste bijdrage zal moeten leveren, zijn wel enkele vormen van aanvullend beleid denkbaar die eveneens een gunstig effect hebben op de werkgelegenheidsontwikkeling in de marktsector. Ik bespreek er hier twee, namelijk het bevorderen van deeltijdarbeid in de marktsector en het toepassen van selectieve loonkostensubsidies.

Deeltijdarbeid staat de laatste tijd in het middelpunt van de belangstelling. Men ziet vooral belangrijke toepassingsmogelijkheden voor deeltijdarbeid in de collectieve sector. Wil deeltijdarbeid echter een substantiële bijdrage leveren aan een stabilisatie van de collectieve-lastendruk, dan gaat het vooral ook om toepassing in de marktsector. Naarmate meer personen een inkomen uit de marktsector ontvangen kunnen immers minder personen via de collectieve sector een inkomen claimen. Een belangrijk nevenvoordeel van het op deze wijze scheppen van (gedeeltelijke) arbeidsplaatsen is dat een groeiende productie dan geen absolute noodzaak is voor een toename van het aantal werkzame personen in de marktsector. Allerlei ecologische problemen waarmee een toenemende materiële productie gepaard gaat, kunnen daarmee worden gemitigeerd.

De overheid kan het toepassen van deeltijdarbeid in de marktsector op verschillende manieren bevorderen. In de eerste plaats door zelf het goede voorbeeld te geven, zodat de maatschappelijke acceptatie van het verschijnsel toeneemt. In de tweede plaats door te bevorderen dat er snel volledige duidelijkheid komt ten aanzien van de rechten en plichten van in deeltijd werkenden. In de derde plaats door een meer rechtstreekse beïnvloeding, hetzij door financiële prikkels, hetzij door wetgeving. In het laatste geval, dat wellicht de voorkeur verdient vanwege de noodzaak tot bezuinigingen op de collectieve uitgaven, kan bij voorbeeld worden gedacht aan het wettelijk vastleggen van het recht van de individuele werknemer om in deeltijd te (gaan) werken.

Naast deeltijdarbeid kunnen selectieve loonkostensubsidies leiden tot een relatieve toename van het aantal werkenden in de marktsector die ten minste een jaar als werkzoekende staan ingeschreven 14) of een half jaar een werkloosheidsuitkering hebben ontvangen. De overheid zou in het eerste jaar ten minste de helft van de loonkosten voor haar rekening moeten nemen. Tegenover een dergelijke subsidie moet dan een verplichting van de werkgever staan de betreffende werknemer(s) niet binnen een termijn van twee jaar te ontslaan. In feite betekent dit een variant op een reeds bestaande plaatsingsbevorderende maatregel van het Ministerie van Sociale Zaken 15). Een (hernieuwd) offensief om deze regeling bekend te maken kan geen kwaad. Ook zullen de beschikbare middelen geen belemmering mogen vormen bij de uitvoering.

Enige uitbreiding van de totale werkgelegenheid in de marktsector mag van zo'n subsidieregeling zeker worden verwacht 16), zodat per saldo de kosten zullen meevallen. Een bijkomend, maar zeker niet onbelangrijk effect is dat het aantal gevallen van langdurige werkloosheid hiermee kan worden beperkt. Een scherpe sociale kant van het werkloos-

heidsprobleem, dat voorlopig toch niet de wereld uit zal zijn, wordt daarmee enigszins afgeslepen.

#### Het alternatief

Er is moed voor nodig om de geschetste schoktherapie toe te passen. De zichtbare gevolgen zullen wellicht tegenvallen in die zin dat een directe stijging van de koopkracht en voor een snelle vermindering van de werkloosheid niet mag worden verwacht.

Het alternatief is echter in het voorgaande al geschetst. Bij een beperkte loonmatiging zal de werkloosheid voorlopig blijven toenemen evenals de collectieve-lastendruk, terwijl de koopkrachtontwikkeling langdurig onder druk blijft staan. Twee risico's zijn duidelijk zichtbaar. In de eerste plaats kan het geduld van de werknemers opraken en komt er een te vroeg einde aan de loonmatiging. De gevolgen daarvan hoeven niet nogmaals te worden beschreven. Het tweede risico houdt in dat de overheid op den duur de collectieve-lastendruk zal willen stabiliseren, ondanks onvoldoende werkgelegenheids-groei in de marktsector.

Het samengaan van deze risico's is beangstigend. Een stabilisatie van de lastendruk bij afwezigheid van voldoende loonmatiging zal immers uitlopen op een geleidelijke afbraak van de collectieve voorzieningen. In feite betekent dat een geleidelijke afbraak van het stelsel van sociale zekerheid omdat men niet voortdurend kan blijven korten op de ambtenarensalarissen en de overige bezuinigingsmogelijkheden beperkt zijn. Afremming van de groei van het aantal inkomenstrekkingen ten laste van de collectieve sector zal dan niet plaatsvinden door groei van de werkgelegenheid in de marktsector, maar door de kring van uitkeringsgerechtigden te beperken. Daarmee zijn grote sociale spanningen te verwachten, aangezien er sterke maatschappelijke krachten werkzaam zijn die juist leiden tot een uitbreiding van de kring van uitkeringsgerechtigden. De trend tot economische verzelfstandiging van het individu kan niet zomaar worden omgebogen. Men denke slechts aan de wensen tot positieverbetering van de gehuwde vrouw. Het alternatief voor volumebeperking in bovenstaande zin is het verlagen van de uitkeringen. Ook daartegen bestaan, zoals bekend, grote weerstanden.

Hoeveel weerstanden het ook moge oproepen wanneer iets moois dat geleidelijk is opgebouwd, ook weer geleidelijk wordt afgebroken, het zal toch onvermijdelijk zijn als in de marktsector de werkgelegenheid niet meer zal toenemen. Dit is mijns inziens de kern van de keuzeproblematiek waarvoor we thans staan. Vele nuanceringen zijn mogelijk, maar dat betreffen slechts aanpassingen in de (smalle) marge. Met zulke marginale aanpassingen zal toch niet kunnen worden ontkomen aan de hierboven geschetste alternatieven.

#### Conclusie

Een stabilisatie van de collectieve-lastendruk is slechts op een sociaal verantwoorde wijze mogelijk, als een zodanig grote loonmatiging plaatsvindt dat het aantal personen dat emplooi vindt in de marktsector weer gaat toenemen. Het lijkt welhaast zeker dat daartoe een centraal geleid arbeidsvoorwaardenbe-

14) Voor schoolverlaters en andere nieuwkomers op de arbeidsmarkt moet gelden dat zij ten minste een jaar ook werkelijk beschikbaar geweest moeten zijn om arbeid in loondienst te aanvaarden.

15) De Voorlopige regeling plaatsing langdurig werklozen, uit 1979, is in 1981 opgegaan in een algemene Plaatsingsbevorderende maatregel. Een belangrijke hindernis voor een uitgebreidere toepassing is daarbij gelegen in het feit dat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur moet worden aangegaan.

16) Men zie hiervoor P. C. Allaart, *Loonkostensubsidies en investeringsubsidies in Nederland*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector, Rapport 79.26, Leiden, 1979.

leid noodzakelijk is 17). Een afspraak tussen regeringspartijen om de lastendruk niet verder te laten stijgen kan derhalve niet meer dan een intentieverklaring zijn, tenzij even harde afspraken over de toegestane ontwikkeling van de lonen en de arbeidstijd worden gemaakt.

Gezien de risico's die gepaard gaan met een beperkte loonmatiging die zeer langdurig moet worden volgehouden, valt ernstig te overwegen of een schoktherapie, die bestaat uit een aanzienlijke loonmatiging gedurende een beperkt aantal jaren, niet de voorkeur verdient. Daarbij zou een bezuinigingsronde in de collectieve sector het mogelijk maken de lastendruk op het arbeidsinkomen relatief te verlagen, zodat de koopkracht van werknemers niet extra zwaar wordt aange-

tast. Gesteund door enig aanvullend beleid moet het mogelijk zijn op die wijze een stabilisatie van de lastendruk te realiseren.

Het alternatief is dat op den duur een drukstabilisatie tot stand moet komen door een geleidelijke afbraak van de collectieve voorzieningen, waarbij met name het stelsel van sociale zekerheid niet buiten schot zal kunnen blijven.

**P. C. Allaart**

---

17) Een toekomstig alternatief is wellicht de door Schouten geopperde centraal geleide rendementspolitiek (D. B. J. Schouten, op. cit., hfst. 14).