

Herijking van het sociaal-economische beleid

M.G. Bos, H.J.A. van Merrienboer en H.P. Tamerus*

In het kader van de Europese integratie is sprake van een gestage verkrapping van de nationale beleidsruimte op monetair en budgettair gebied. Tegelijkertijd neemt het belang van aanbodgericht beleid toe. Een herformulering van de doelstellingen van het sociaal-economische beleid is derhalve op haar plaats. Daarbij noopt de nadruk op aanbodgericht beleid tot een versterking van de sociaal-economische structuur. Bevordering van de arbeidsparticipatie moet daarin een centrale rol spelen. Tevens is een revitalisering van de overlegeconomie nodig.

De toenemende internationalisering van de economie in het algemeen en de Europese integratie in het bijzonder leiden ertoe dat materieel en formeel de nationale beleidsautonomie afneemt.

In de EMU wordt het monetaire beleid niet meer nationaal maar communautair gevoerd en gelden randvoorwaarden voor het budgettaire beleid (overheidstekort en -schuld), waarbinnen nog wel een nationaal bestedingsgericht beleid gevoerd kan worden, zij het met een materieel beperkte effectiviteit. Voor toetreding tot de EMU moet aan een vijftal convergentiecriteria (wisselkoers, inflatievoet, nominale lange rente, vorderingentekort en bruto-schuldquote van de overheid) worden voldaan. Formeel wordt de beleidsvrijheid ook ingeperkt, omdat voldaan moet worden aan communautaire ge- en verboden, waaronder die welke samenhangen met de interne markt (geen concurrentievervalsende staatssteun, fiscale harmonisatie, geen discriminerend overheidsaankoopbeleid en dergelijke). Ten slotte wordt de nationale beleidsruimte materieel in die zin ingeperkt, dat door de opener en dynamischer marktomgeving – ook over de grenzen van de EMU heen – ingespeeld moet worden op een toenemende buitenlandse concurrentie van bedrijven en overheden (beleidsconcurrentie). Slecht beleid wordt harder afgestraft, met als keerzijde dat goed beleid meer loont. In dit verband is van belang dat van de toenemende beleidsconcurrentie in het algemeen gunstige effecten verwacht mogen worden ('gezonde', welvaarts- en werkgelegenheidsbevorderende concurrentie). Daarvan gaan immers stimulansen uit tot onder meer betere collectieve voorzieningen, een efficiënter werkende overheid en een activerend arbeidsmarktbeleid. Voorwaarde is dat die stimulansen ook worden opgepakt.

Naarmate de integratie voortschrijdt, wordt de realisatie van de sociaal-economische doelstellingen steeds meer ook een communautaire aangelegenheid. De winst van de EMU is daardoor mede afhankelijk van de wijze waarop (vervangend en aanvul-

lend) communautair beleid en coördinatie van nationaal beleid vorm krijgen, kortom, van een goede invulling en werking van de EMU¹. Daartoe behoort ook het in goede banen leiden van de beleidsconcurrentie waar deze de marktconcurrentie zou verstoren of anderszins risico's (bij voorbeeld tekortschietend milieubeleid) in zich bergt².

Globaal kan worden gesteld dat de (EMU-)lidstaten elkaars partners zijn bij het macro-economische bestedingsgerichte beleid (monetair, budgettair), maar overwegend elkaars concurrenten bij het aanbodgerichte beleid. Naast een goede invulling van dat partnerschap wordt de winst van de EMU voor een lidstaat dus vooral bepaald door de wijze waarop het aanbodgerichte beleid vorm krijgt. In de rest van dit artikel worden de elementen gepresenteerd van een hierop gerichte kwaliteitsstrategie voor de sociaal-economische structuur, conform het advies 'Convergentie en overlegeconomie' van de Sociaal-Economische Raad.

* De auteurs voerden samen met Leo Faase, Ben Modderman en Rob Mulder het secretariaat van het SER-advies *Convergentie en overlegeconomie* (publikatienr. 92/15). Met bijzondere dank aan genoemde collega's voor hun bijdrage aan dit artikel.

1. Dit heeft betrekking op de interne markt, de sociale dimensie, het monetaire beleid, vormen van communautair structuurbeleid, cohesie en effectieve mogelijkheden voor gecoördineerd begrotingsbeleid.

2. Verder behoeft de EMU een goede politiek-institutionele inbedding (besluitvormingsprocedures, democratische controle). Ook als men van mening zou zijn dat het toegenomen financieel-economische gewicht van de EG in de wereld, waaraan een grotere verantwoordelijkheid is verbonden, niet vertaald zou dienen te worden in een vorm van gemeenschappelijk buitenlands beleid, dan nog is de suggestie om het 'politieke unie'-deel van het verdrag van Maastricht maar te vergeten, kortzichtig en onuitvoerbaar.

Herformulering doelstellingen

Nederland kent thans vijf 'traditionele' doelstellingen van het sociaal-economische beleid met betrekking tot economische groei, werkgelegenheid, betalingsbalans, inflatie en inkomensverdeling³. Deze door de SER geformuleerde doelstellingen zijn in de loop van de tijd onder invloed van veranderende omstandigheden en inzichten 'geactualiseerd' en steeds door de overheid overgenomen. Het betreft dus algemeen aanvaarde doelstellingen, niet alleen van het overheidsbeleid, maar ook van 'de overleg-economie'. Deze algemene aanvaarding van de doelstellingen alsmede de overeenstemming over de grondtrekken van de economische orde (een gemengde orde met markt, overheid en overleg-economie als coördinatiemechanismen) vormen een belangrijke basis voor het te voeren sociaal-economische beleid. De discussie hierover kan zich daardoor beperken tot een zakelijke toetsing van mogelijke beleidsmaatregelen en verbeteringen van de overleg-economie.

Veranderingen in omstandigheden en uitdagingen alsmede van (opvattingen over) de aard van het te voeren beleid maken een herformulering van de doelstellingen gewenst. Waar monetair en (bestedingsgericht) budgettair beleid communautair worden of weglekken, zal het nationale beleid vooral gericht moeten zijn op versterking van de aanbodzijde van de economie c.q. de sociaal-economische structuur. Tevens moet het beleid (onder andere de loonvorming) thans een meer decentrale invulling en instrumentering worden gegeven. Het is dan ook de majeure uitdaging te komen tot brede aanvaarding van en onderlinge comittering, ook van het decentrale niveau, aan gemeenschappelijke beleidsoriëntaties. Een dergelijke maatschappelijke consensus op hoofdlijnen vormt een kernelement van een vitale overleg-economie en begint met gemeenschappelijke doelstellingen.

Met het monetaire beleid verschuift de doelstelling van een 'zo stabiel mogelijk prijsniveau' in de EMU naar het communautaire niveau. In de overgangsfase naar de EMU is dit nog wel een doelstelling voor het nationale beleid, maar zij wordt ook reeds verwoord in de EMU-convergentiecriteria. Verschuiving naar het communautaire niveau betekent niet dat de doelstelling niet meer relevant is voor Nederland. Realisering van die doelstelling heeft een lidstaat echter niet meer (geheel) in eigen hand. Bedacht zij dat in een EMU hogere prijsstijgingen dan elders, bij voorbeeld als gevolg van hogere kostenstijgingen, direct ten koste gaan van de concurrentiepositie.

De doelstelling van een 'evenwichtige betalingsbalans' (traditioneel afgemeten aan het saldo van de lopende rekening) heeft door de sterke toename van de internationale kapitaalmobilität reeds aan belang ingeboet. In de EMU verdwijnt de relevantie hiervan als nationale externe randvoorwaarde geheel. Bij één communautair (intern en extern) monetair beleid, vormt de betalingsbalans van de EG als geheel de gemeenschappelijke externe randvoorwaarde⁴. Gegeven het voorgaande heeft de SER voor de komende jaren, in aanvulling op de in het EEG-Verdrag vastgelegde doelstelling van prijsstabiliteit en de budgettaire randvoorwaarden en, voor de overgangsfase, de vijf convergentiecriteria voor toetreding tot de EMU, de volgende drie doelstellingen ge-

formuleerd. Daarbij dient recht te worden gedaan aan doelstellingen van hogere orde, als behoud van ecologisch evenwicht en emancipatie:

- bevordering van een evenwichtige economische groei, binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling;
- het bevorderen van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie. Dit omvat het streven naar volledige werkgelegenheid, maar gaat verder door ook aandacht te vragen voor het (opnieuw) inschakelen van thans niet beschikbaar arbeidsaanbod;
- de bevordering van de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat werk, waar mogelijk en redelijk, de grondslag vormt voor het persoonlijke inkomen en voor economische zelfstandigheid.

Kwaliteitsstrategie

De sociaal-economische ontwikkeling is in belangrijke mate onzeker⁵. Wel zullen de Europese integratie en de, mede met de voortgaande technologische ontwikkeling samenhangende, internationalisering in het algemeen voortschrijden. In dit licht vormt een brede kwaliteitsstrategie ter versterking van de sociaal-economische structuur de kern van een 'geen-spijt-beleid', gericht op verbetering van de concurrentiepositie en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats in een opener, concurrerende en dynamischer marktomgeving.

In de kwaliteitsstrategie voor de sociaal-economische structuur dient thans om sociale, economische en budgettaire redenen verhoging van de arbeidsparticipatie een centrale rol te spelen. Dit geldt in het bijzonder voor langdurig inactieve uitkeringsgerechtigden. Verbetering van deze relatieve zwakte vergroot het economische draagvlak en schept via verlaging van de desbetreffende overdrachtsuitgaven budgettaire ruimte voor demografisch bepaalde en structuurversterkende uitgaven en voor lastenverlichting. Op die wijze kan een positieve spiraal in gang worden gezet. Verhoging van de arbeidsparticipatie, versterking van de economische structuur en verlaging van de collectieve lasten zijn ten nauwste met elkaar verbonden.

Globaal gesproken kent de sociaal-economische structuur twee samenhangende elementen. Het eerste is de beschikbaarheid en kwaliteit van het nationale kapitaal: kwantiteit en kwaliteit (scholing) van de arbeid, het in ondernemingen aanwezige kapitaal (kapitaalgoederen, technische kennis), natuurlijke hulpbronnen en milieu en een aantal collectieve voorzieningen. Het tweede element is de dynamiek

3. Deze maken deel uit van de meer algemene doelstelling van het streven naar welvaart, die weer onderdeel is van het bevorderen van het algemeen belang, waaronder het handhaven van het ecologisch evenwicht en het bevorderen van emancipatie. SER, *Advies emancipatie als sociaal-economische doelstelling*, publikatienr. 89/02, Den Haag, 1989, blz. 6 en blz. 14 e.v.

4. Gesteld zou kunnen worden dat de EMU-randvoorwaarden op nationaal budgettair gebied – die gericht zijn op het voorkomen van een doorkruising van het communautaire monetaire beleid – de nationale externe doelstellingen vervangen.

5. Vergelijk de scenario's in CPB, *Nederland in drievoud*, Den Haag, 1992.

en het aanpassingsvermogen van de economie. Dit vereist adequate coördinatiemechanismen, waarbij de actoren (ook de overheid en de sociale partners) tijdig de juiste signalen krijgen en adequaat (kunnen) reageren. Dit stelt in de eerste plaats eisen aan de marktwerking (voldoende mededinging, goede 'incentive'-structuur). Een adequate marktwerking moet echter onderscheiden worden van een volkomen vrije marktwerking. Gezien de beperkingen van het marktmechanisme (zoals bij externe effecten, macro-economische kringloopeffecten en lange-termijnprocessen) kunnen overheidsingrijpen, zelfregulering door sociale partners en overleg/samenwerking een goede marktwerking ondersteunen of aanvullen.

De overlegeconomie ontleent haar bestaansrecht⁶ aan het inzicht dat louter overheidsingrijpen, mede gelet op het bestaan van maatschappelijke verantwoordelijkheden, vaak niet het meest geëigende antwoord vormt op marktfalen. Het betreft een tripartiet institutioneel arrangement waarin organisaties van werkgevers en werknemers en de overheid gezamenlijk – door advisering, overleg en afspraken – richting geven aan het sociaal-economische beleid. In de kern zijn overleg en afspraken gericht op het aangaan van vrijwillige restricties op ieders gedrag. De behoefte aan afstemming en samenwerking volgt uit de verdeling van verantwoordelijkheden (en daarmee van instrumenten), interdependenties in het instrumentgebruik en realisering van gemeenschappelijke doelstellingen⁷. Het daarbij opgebrachte collectieve aanpassingsvermogen is medebepalend voor de sociaal-economische structuur. Wat betreft het 'overheidsproduct' is de prijs/kwaliteitsverhouding de relevante variabele in de beleidsconcurrentie⁸. Vanuit het oogpunt van concurrentiepositie en vestigingsklimaat dragen veel voorzieningen (zoals de fysieke en technologische infrastructuur, onderwijs en scholing, sociale zekerheid) bij aan de kwaliteit van het overheidsproduct. De prijs uit zich vooral in de (effecten van de) collectieve lasten. De samenstelling van de collectieve lasten is medebepalend voor die prijs⁹.

Beleidsinhoudelijk zijn er bij de versterking van de sociaal-economische structuur drie belangrijke beleidsthema's aan de orde:

- het beleid gericht op versterking van de productie- en infrastructuur¹⁰;
- het beleid van overheid en sociale partners ten aanzien van de werking van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid; en
- het budgettaire en fiscale beleid.

Daarbij zijn beide elementen van de sociaal-economische structuur (dynamiek en aanpassingsvermogen respectievelijk het nationale kapitaal) aan de orde. Beide stellen eisen aan het beleid van overheid en sociale partners en aan de onderlinge afstemming ervan. Dat brengt de vraag met zich welke verbeteringen in het functioneren van de overlegeconomie kunnen bijdragen aan het welslagen van de kwaliteitsstrategie. Die vraag spitst zich vooral toe op het beleidsthema arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Onder vooropstelling van de merites van het marktmechanisme is veel te winnen bij een revitalisering van de overlegeconomie. Deze moet worden gericht

op versterking van de legitimiteit, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Een duidelijker markering van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners en, naar niveau, binnen de overheid en binnen maatschappelijke organisaties vormt de basis voor een beter functioneren van de overlegeconomie. Deze afbakening is niet altijd eenvoudig, omdat de opvattingen over wat tot het publieke domein hoort en wat tot het private, in de loop van de tijd kunnen verschuiven en overigens ook kunnen verschillen. Dit mag het aangaan van heldere en werkbare afspraken ter zake echter niet in de weg staan. Vervolgens moet op basis van de wederzijds erkende onderscheiden verantwoordelijkheden tot effectieve en efficiënte vormen van beleidsafstemming (via advisering en centraal en decentraal overleg) en samenwerking in de uitvoering (van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid) worden gekomen. Mede door een grotere inzet van marktconforme instrumenten in de overlegeconomie kan zo het collectieve aanpassingsvermogen worden versterkt.

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Door de voortgaande internationalisering en integratie wordt werkgelegenheid, in het kielzog van productie en investeringen, steeds mobieler. Doordat de internationale mobiliteit van arbeid in het algemeen relatief zal achterblijven, wordt een steeds groter beroep op het aanpassingsvermogen van de binnenlandse arbeidsmarkt gedaan. De invloed van loonkosten en lastendruk op groei en werkgelegenheid wordt nog groter.

Die arbeidsmarkt functioneert, vooral aan de onderkant, niet optimaal, waarvan de relatief geringe arbeidsparticipatie (vooral in arbeidsjaren) alsmede het naast elkaar bestaan van een groot aantal, ook latente, vacatures en een groot aantal werklozen getuigen. Een hogere participatie en een beter functionerende arbeidsmarkt vergen een brede aanpak op centraal en decentraal niveau van alle betrokkenen. Een periodieke herijking van regelgeving, waarbij de afweging tussen overheidsregulering en zelfregulering aan de orde kan zijn, dient hierbij niet uit de weg te worden gegaan. Belangrijke beleidslijnen voor die brede aanpak zijn:

6. Lezers die zijn geschrokken van de kop "Bommelding voor de overlegeconomie" boven de bijdrage van B.H. ter Kuile in *ESB* van 23 september jl. (blz. 936-939) wijzen wij erop dat in dat verband de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als *pars pro toto* is gebruikt. Er is geen aanleiding te vrezen dat het EG-mededingingsrecht de overlegeconomie als zodanig zal treffen.

7. Vrijwilligheid en wederzijdse afhankelijkheid vormen dus essentiële kenmerken van de overlegeconomie.

8. De ervaringen in de Verenigde Staten wijzen erop dat een eenzijdig concentreren op lage collectieve lasten in de beleidsconcurrentie hooguit op korte termijn voordelen biedt, maar verkeert in een lange-termijnnadeel. Zie L.A. Geelhoed, *De semi-soevereine staat, Socialisme en Democratie*, 1990, nr. 2, blz. 41-43.

9. Onder meer deze benadering van de beleidsconcurrentie, het ontbreken van een directe band met het communautaire monetaire beleid alsmede het subsidiariteitsbeginsel verzetten zich tegen een (extra) convergentie criterium voor de collectieve-lastendruk. Deze variabele kan wel een rol spelen in de macro-economische beleidscoördinatie in de EMU.

10. Zie voor een uitwerking hiervan paragraaf 3.4 van het SER-advies over convergentie en overlegeconomie.

- *een beheerste loonkostenontwikkeling.*
Ijkkpunten voor de decentrale onderhandelingen zijn: handhaving van een voldoende rendement op het geïnvesteerde vermogen c.q. van de concurrentiepositie, rekening houdend met noodzakelijke milieu-inspanningen alsmede een beperking van de bruto loonstijging (inclusief incidenteel) om ruimte te scheppen voor adequate inspanningen ter bevordering van onder meer de arbeidsparticipatie van specifieke groepen, verzuimen arbeidsongeschiktheidspreventie en betere arbeidsomstandigheden. Daarnaast is van belang dat overschotten en tekorten op deelmarkten van de arbeidsmarkt meewegen in de onderhandelingen (versterking van de allocatiefunctie van de loonvorming)¹¹;

- *verlaging van de lastendruk op arbeid.*

Dit leidt op micro-niveau tot een kleinere wig, wat gunstige effecten kan hebben op zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid;

- *een meer stimulerende sociale zekerheid.*

De kwaliteit van de arbeidsmarktrelevante regelingen dient te worden beoordeeld op basis van zowel de inkomensbeschermings- als de reïntegratiefunctie. Mede met het oog op de houdbaarheid van een goede inkomensbescherming verdient laatstgenoemde functie versterking. Dit vereist goede reïntegratie-activiteiten (kwaliteit van de gevalsbehandeling), een adequate afstemming met het regionale arbeidsvoorzieningsbeleid en het sectorale arbeidsmarktbeleid en een consequente toepassing van sancties. Daarnaast is een versterking van financiële stimulanzen om werk te aanvaarden gewenst. Ook een vergroting van de financiële betrokkenheid van de uitvoeringsorganen kan een en ander ondersteunen;

- *activerend arbeidsmarktbeleid.*

Dit betreft niet alleen de aanbodzijde, maar ook de vraagzijde. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan bijdragen aan de vervulling van thans moeilijk vervulbare vacatures. Daarnaast vergt de inschakeling van specifieke doelgroepen de nodige aanpassingen aan de vraagzijde. Niet door werkzoekenden te beïnvloeden factoren als leeftijd, geslacht, afkomst en gezondheid, blijken zwaar te wegen in de selectieprocedure bij de vervulling van vacatures¹².

Ingespeeld zal moeten worden op de toenemende behoefte om arbeid en zorgtaken te combineren, onder meer door differentiatie in arbeidsduurpatronen. Het decentraal vormgeven aan diverse varianten van herverdeling van werk kan bijdragen aan een grotere participatie in personen en aan interne flexibilisering van arbeidsorganisaties. Daarnaast komt op het gebied van onderwijs en scholing nog een aantal zwakke punten voor verbetering in aanmerking.

Naast continuering van de inspanningen gericht op een evenredige participatie van specifieke doelgroepen (waaronder etnische minderheden en vrouwen) is het noodzakelijk om de geringe arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten via een samenhangend seniorenbeleid, zowel in de onderneming als in het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg (met inbegrip van vut- en pensioenregelingen).

Bijzondere aandacht vergt de (her)inschakeling van langdurig werkloze uitkeringsgerechtigden (inclusief gedeeltelijk arbeidsgeschikten). Het gaat daarbij vooral om laag- en ongeschoolden. Een dergelijke toespitsing kan als 'ontstekingsmechanisme' bijdragen aan een positieve spiraal. Van alle partijen mag en moet een inzet worden gevraagd. De SER heeft daartoe een 'zeven-puntenaanpak' geformuleerd:

- bevordering van de arbeidsparticipatie, in het bijzonder van langdurig werkloze uitkeringsgerechtigden, wordt daadwerkelijk hoofddoelstelling van beleid;
- een gematigde algemene loonkostenontwikkeling is noodzakelijk, maar niet voldoende. Hergroepering van taken ('taakafplitsing') kan nodig zijn om de arbeidsvraag aan te passen aan de kwalitatieve kenmerken van het arbeidsaanbod. Daartoe is het nodig om in de cao's meer ruimte te bieden voor de totstandkoming van laagbetaalde functies door benutting van de (in de afgelopen jaren toenomen) ruimte tussen het wettelijke minimumloon en de laagste cao-loonschalen, alsmede om de laagste loonschalen zelf beter te benutten;
- het beleid ten aanzien van uitkeringen, belastingen en premies wordt erop gericht om voor degenen met een bescheiden verdiencapaciteit werken financieel aantrekkelijker te maken, bij voorbeeld door verhoging van het arbeidskostenforfait, en tegelijk hun loonkosten te matigen. Er wordt naar gestreefd de krachtens de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA) resulterende netto verbetering van minimumloon en uitkeringen te realiseren door een effectieve combinatie¹³ van verlaging van de lastendruk en bruto verhoging. Verlaging van de gemiddelde en marginale wig wordt in eerste instantie toegespitst op de lagere inkomens;
- voor degenen met een (gedeeltelijke) werkloosheidsuitkering zal een uitbreiding plaatsvinden van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) door het verder en stapsgewijs optrekken van de leeftijds-grens. Concrete afspraken over doorstroming vanuit de JWG naar reguliere arbeid zijn een voorwaarde voor een betekende uitbreiding;
- de reeds langdurig werkloze uitkeringsgerechtigden (inclusief gedeeltelijk arbeidsgeschikten) moeten kunnen rekenen op een sluitende dienstverlening op regionaal niveau, met een effectief sanctiebeleid als sluitstuk. Daartoe dienen voldoende middelen beschikbaar te zijn voor arbeidsbemiddeling, met inbegrip van de benodigde om-, her- en bijscholing;
- in cao's moeten meerjarige inspanningsverplichtingen tot uitdrukking blijven komen en, waar nodig, worden geïntensiveerd om langdurig werklo-

11. Sectorale loondifferentiatie hiertoe kent echter ook beperkingen: niet alleen kan er een spanning zijn met de behoefte om op decentraal niveau invulling te geven aan doelstellingen van een algemeen, sectoroverstijgend karakter, maar bovendien lopen de relatieve schaarstes op arbeidsdeelmarkten vaak dwars door de cao-indeling heen.

12. Zie K.W.H. van Beek, C.C. Koopmans en B.M.S. van Praag, Gezocht: jonge, gezonde, autochtone man, *ESB*, 10 juni 1992, blz. 560-564.

13. Binnen de grenzen van een redelijk te achten inkomensverdeling en zonder een verdere bevordering van de arbeidsparticipatie te belemmeren.

ze uitkeringsgerechtigden in te schakelen via opleidings- en werkervaringsplaatsen. Daarbij zijn inspanningsverplichtingen over doorstroming van groot belang. Het algemeen verbindend verklaren van de desbetreffende cao-bepalingen kan dit ondersteunen. Gezien de vele (manifeste en latente) vacatures op lager en middelbaar niveau in het midden- en kleinbedrijf verdient, in samenwerking met branchepartijen, intensivering van een vraaggericht mkb-beleid alle aandacht¹⁴;

- de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid moeten beter samenwerken om de versterking van de reïntegratiefunctie van de sociale zekerheid daadwerkelijk gestalte te kunnen geven. Voorts dient de financiële verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk te worden gelegd bij degenen die invloed uitoefenen op de toetreding tot en uitstroom uit de betrokken regeling. Het declaratiesysteem in de Algemene Bijstandswet zou moeten worden afgezwakt of eventueel vervangen door een stelsel van normuitkeringen.

Het budgettaire en fiscale beleid

Het vorderingstekort van de gehele overheid (de collectieve sector) mag volgens het convergentie criterium in principe maximaal 3% van het bbp bedragen. Om de volgende redenen wordt een tekort bepleit dat met een veilige marge onder dit plafond ligt: de mogelijkheid van een meer trendmatig begrotingsbeleid (a-cyclisch en bestuurlijk aantrekkelijk) alsmede een daling van de overheidsschuldquote op grond van het desbetreffende convergentie criterium en gunstige effecten ervan op de rentelasten¹⁵. Daadwerkelijke realisering van de huidige tekortdoelstelling voor 1994 legt hiervoor de basis. Het overheidstekort voldoet dan aan het criterium, maar de EMU-referentiewaarde voor de overheidsschuld (60% van het bbp) zal nog niet binnen bereik zijn¹⁶.

De praktische betekenis van de normering van de totale collectieve-lastendruk is vooral de disciplineerende werking in het budgettaire beleid. De economische ratio van deze macro-grootheid dient te worden gerelativeerd: zij gaat voorbij aan de heterogeniteit van de onderdelen en biedt geen goed inzicht in de effectieve druk¹⁷. Deze relativering en de wenselijkheid van meer consensus rond de collectieve lasten leiden ertoe dat de aandacht niet meer alleen op de ontwikkeling van de globale macro-lastendruk, maar vooral ook op de meest indringende beleidsthema's in die sfeer dient te worden gericht.

Het gaat daarbij om de invloed van structuur en tarieven van de onderscheiden heffingen op de werking van (de onderkant van) de arbeidsmarkt, de loonkostenontwikkeling, de inflatie, het vestigingsklimaat en de energie- en milieuproblematiek. Via het heffingenbeleid kan de werking van financiële prikkels worden verbeterd, met name op het gebied van het milieu en de arbeidsmarkt. Belangrijke beleidslijnen hierbij zijn:

- aanpassingen in de loon- en inkomstenbelasting (lb/ib) en sociale premies, gericht op verkleining van de wig, verlaging van marginale tarieven en een groter verschil in effectieve druk tussen actieven en niet-actieven. Dit dient in eerste instantie te worden toegespitst op de lagere inkomens;

- btw-verlaging kan onder omstandigheden bijdragen aan het doorbreken van een dreigende prijs/loonspiraal. De afweging hiervan tegen lb/ib-verlaging is afhankelijk van de concrete economische situatie en (de aard van) de afspraken tussen overheid en sociale partners¹⁸;
- fiscale beleidsconcurrentie vraagt ook aandacht voor de vennootschapsbelasting (nationale maatregelen en harmonisatie in EG-verband) en de vermogensbelasting;
- optimale benutting van (op gedragsverandering gerichte) regulerende heffingen in het milieubeleid.

De normering van de globale ontwikkeling van de collectieve sector zou dan meer bij de netto collectieve uitgaven kunnen aangrijpen. Terughoudendheid ten aanzien van de omvang hiervan stelt veilig dat bij vaststelling van uitgaven(categorieën) ook de kosten ervan systematisch in de beschouwing worden betrokken. De uitgaven kunnen ook meer rechtstreeks aanknopingspunt voor beleid zijn. In ieder geval vormt een meer evenwichtige samenstelling van de collectieve uitgaven, in het bijzonder meer structuurversterkende en minder overdrachtsuitgaven, een belangrijke beleidslijn. Het is niet alleen wenselijk, maar ook denkbaar dat deze benadering een daling van de uitgavenquote binnen bereik houdt. Na publikatie van een nieuwe middellange-termijnverkenning kan een en ander nader gekwantificeerd worden.

Marko Bos
Erik van Merrienboer
Henri Tamerus

14. De arbeidsvoorzieningsorganisatie zou het bedrijven in het mkb makkelijker kunnen maken om te investeren in de personeelsvoorziening door het dienstenpakket uit te breiden met personeels- en organisatieadvies, 'nazorg' van geplaatste werkzoekenden en een één-loketbenadering.

15. Een zekere afstemming op de omvang van de wenselijk te achten publieke investeringsuitgaven kan hierbij ook een rol spelen.

16. De tamelijk open formulering ter zake laat een zekere nationale beleidsvrijheid. Een 'voldoende daling' kan reeds volstaan en specifieke nationale factoren kunnen een rol spelen (spaaroverschot/kapitaalexporteur, hoge mate van kapitaaldekking en pensioenverplichtingen). Dit komt enigszins tegemoet aan degenen die de (uniforme) budgettaire convergentieplafonds bekritisieren. Overigens staat daarbij een beroep op een nationaal spaaroverschot in zekere zin op gespannen voet met de afnemende relevantie van de nationale betalingsbalans in een EMU.

17. Zo kan de macrodruk endogeen veranderen bij ongewijzigd heffingsregime (tarieven en grondslagen).

18. Lb/ib-verlaging heeft in vergelijking met btw-verlaging voordelen voor de kostprijs van de export.