

In de tang

Het ziet er niet naar uit dat het kabinet-Van Agt in zijn „oogstjaar” veel anders dan storm zal oogsten. Als er op sommige beleidsterreinen al enige successen kunnen worden geboekt, dan vallen deze geheel in het niet bij de uiterst sombere uitkomsten op sociaal-economisch en financieel gebied. De werkloosheid is opgelopen tot een triest naoorlogs record en de staatsfinanciën beginnen tekenen van totale ontreding te vertonen. Het moet het kabinet in deze dagen waarin de laatste hand wordt gelegd aan de begroting voor 1981 somtijds zwart voor de ogen worden.

De problemen van werkloosheid en begroting staan uiteraard niet los van elkaar. Niet alleen hebben beide een gemeenschappelijke achtergrond in de ongunstige internationale economische ontwikkeling en de tegenvallende economische groei, maar zij beïnvloeden elkaar ook rechtstreeks. De oplopende werkloosheid, die niet alleen blijkt uit de officiële cijfers, maar ook verborgen zit in de WAO, stuwt de collectieve lasten zo sterk omhoog, dat deze zelf een oorzaak van werkgelegenheidsverlies gaan vormen. De pogingen om dit proces dat al jaren aan de gang is te keren, hebben alle lucht uit de begroting geperst. Zelfs de ruimte om een anti-werkloosheidsbeleid te ontwikkelen is vrijwel nihil geworden. De vicieuze cirkel, waarin werkloosheid en collectieve lasten elkaar om beurten omhoog stuwden, is daarmee gesloten. Het kabinet zit in de tang.

Natuurlijk zijn er vele instrumenten om de werkloosheid te bestrijden. Er zijn keynesiaanse vraagstimulering, arbeidstijdverkorting, uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector, loonmatiging en versterking van de industriële structuur. Hoewel al deze instrumenten de afgelopen jaren afzonderlijk of in combinatie, in meer of mindere mate, zijn toegepast, heeft dat de trendmatige stijging van werkloosheid en aantal WAO-ers toch niet kunnen tegengaan. Beide hebben sinds 1970 een vrijwel onafgebroken stijging te zien gegeven. Nu zou men wel — en nog op goede gronden ook — kunnen betogen dat het werkgelegenheidsbeleid allesbehalve optimaal is geweest, maar dat kan niet alle twijfel wegnemen. Het is lang niet zeker of een optimale inzet van alle genoemde instrumenten de voortdurende ongunstige tendenties 1) in de verhouding tussen actieven en inactieven wel ten goede zou kunnen keren en de opwaartse spiraal van werkloosheid en collectieve-lastendruk doorbreken.

Laten we ter toelichting eens een optimistisch scenario voor het werkgelegenheidsbeleid schetsen.

1. Het kabinet voert een goed gedoseerd keynesiaans stimuleringsbeleid gericht op de conjuncturele werkloosheid in de bouw en de metaal. Deze politiek leidt niet tot knelpunten op de arbeidsmarkt en loonstijgingen die zich door de gehele economie voortplanten. Van de vergroting van het financieringstekort gaat slechts een beperkt negatief effect uit.
2. Deeltijdarbeid wordt gestimuleerd en hier en daar vindt vrijwillige arbeidstijdverkorting plaats gepaard met looninlevering. Dit levert een aantal nieuwe arbeidsplaatsen op.
3. In de kwartaire sector worden extra arbeidsplaatsen gecreëerd gefinancierd uit een korting op de ambtenaren-salarissen of -pensioenen.
4. Er komt een loonmatiging tot stand van 1 à 2% door middel van een partiële loonmaatregel in de sfeer van de vakantietoelage of door middel van een ingreep in de prijscompensatie. Daardoor treedt in de industrie geen verdere afbrokkeling van de werkgelegenheid op. Het koopkrachtverlies en de daarmee gepaard gaande vermindering van de consumptieve bestedingen leiden slechts tot een gering werkgelegenheidsverlies.
5. Er wordt een beleid gevoerd ter versterking van de industriële structuur conform de voorstellen van de WRR. De positieve effecten daarvan voor de werkgelegenheid treden evenwel pas op middellange termijn aan het licht. Doordat extra aardgasbaten binnenvloeden leidt de financiering van de investeringsimpuls niet tot negatieve werkgelegenheidseffecten.
6. Er wordt een volumebeleid gevoerd met betrekking tot de sociale verzekeringen. Hoewel aan dit onderwerp

door opvolgende kabinetten mooie woorden zijn gewijd, is er nog niets bereikt. De term volumebeleid alleen al is voldoende om in sociale-verzekeringskringen schampere reacties op te roepen, alsof men wel erg simpel moet zijn om daar iets van te verwachten.

7. De slechte aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wordt door middel van een arbeidsmarktbeleid enigermate verbeterd.
8. Van andere soorten beleid, zoals met betrekking tot de betalingsbalans en de wisselkoers, gaan geen negatieve invloeden op de werkgelegenheid uit.

Zowel in het ontwerpverkiezingsprogramma van de PvdA als in dat van het CDA wordt gesteld dat in de komende jaren 300.000 arbeidsplaatsen tot stand moeten worden gebracht. Hoewel mij de mogelijkheden ontbreken om het hierboven beschreven scenario voor het werkgelegenheidsbeleid te kwantificeren, betwijfel ik of het voldoende is om werkelijk een begin te maken met het realiseren van deze doelstelling. De ervaring tot nu toe is dat al dit beleid te weinig arbeidsplaatsen oplevert of dat het te lang duurt voordat er resultaten zijn. Het ziet ernaar uit dat wij moeten gaan erkennen, dat naast het inzetten van de genoemde instrumenten forsere ingrepen en misschien zelfs paardemiddelen noodzakelijk zijn, om uit de tang te geraken.

Uitgangspunt daarbij moet zijn, dat hoe dan ook de stijging van het aandeel van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in het nationaal inkomen tot staan moet worden gebracht, om aan de steeds knellender greep van werkloosheid en collectieve-lastendruk te ontkomen. Daartoe dient er een controle in het beleid te worden ingebouwd. Als alle instrumenten in de volumesfeer zijn ingezet en om wat voor reden dan ook falen om een expliciteerde doelstelling ten aanzien van de lastendruk te realiseren, moet er in de nominale sfeer iets gebeuren. Als het goedschiks niet lukt, dan maar kwaadschiks.

Het lijkt me daarbij heel goed mogelijk om de mate van ingrijpen in de nominale sfeer te koppelen aan de resultaten in de volumesfeer. Hoe minder resultaat bij het beperken van het aantal uitkeringen, hoe meer er op het niveau moet worden gesnoeid. Dit dient te worden vastgelegd in een expliciete uitkeringennorm, die dwingend oplegt dat bepaalde grenzen niet mogen worden overschreden. Binnen die norm zijn uiteraard allerlei varianten denkbaar van de wijze waarop eventuele verlagingen van de uitkeringen over specifieke groepen worden verdeeld.

De vraag hoe dit kan worden ingekleed en maatschappelijk aanvaardbaar gemaakt, laat ik graag aan politici over. Wel is duidelijk dat politici bij het bestaan van een uitkeringennorm gedwongen zullen zijn alles in het werk te stellen om in de volumesfeer resultaten te boeken, als zij pijnlijke ingrepen in de nominale sfeer willen voorkomen.

Er is veel moed voor nodig om zich zelf een dergelijk keurslijf aan te meten. Ongetwijfeld meer moed dan van een kabinet in het laatste jaar voor de verkiezingen kan worden verwacht. Het ziet er dan ook niet naar uit dat van de komende begroting een bijdrage kan worden verwacht om uit de tang te geraken. Met behulp van allerlei kunstgrepen en lapmiddelen en dank zij een meevaller in de aardgasbaten zal het kabinet wel weer proberen de begroting op het oog kloppend te maken. Iedereen weet echter dat de begrotingsvoorbereiding langzamerhand is verworpen tot „behang plakken overscheuren” (Wolfson). Elk jaar weer dat pijnlijke keuzen worden vermeden, wordt dat een moeilijker proces, omdat de tang steeds vaster wordt aangeknepen. Het is de tang zelf die zal moeten worden gedemonteerd.

L. van der Geest

1) Hoe ongunstig die tendenties zijn blijkt b.v. uit de berekeningen van J. A. H. Bron, *Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000*, WRR, Voorstudies en achtergronden, 's-Gravenhage, 1980. Volgens deze studie zou bij een voortzetting van de huidige ontwikkeling de werkloosheid oplopen tot 15% van de beroepsbevolking in het jaar 2000 en het aantal WAO-ers/AAW-ers tot 1,3 mln.