

Met de markt mee?

Politieke partijen over werk en inkomen tot 1990

De arbeidsmarkt en het inkomensbeleid krijgen in de diverse verkiezingsprogramma's ruime aandacht. In dit artikel wordt in grote lijnen geschetst hoe de politieke partijen over deze onderwerpen denken. Hoewel er verschillende principiële meningsverschillen zijn, constateren de auteurs een opvallende eensgezindheid over de wijze waarop de werkloosheid te lijf moet worden gegaan. Alom wordt de hoop gevestigd op innovatieve ondernemers en het midden- en kleinbedrijf wordt daarbij gekoesterd. Er is een algehele verschuiving van de aandacht van macro- naar micro-economisch beleid en het streven naar arbeidsduurverkortung is unaniem, evenals het pleidooi voor om-, her- en bijscholing. Bij de inkomenspolitiek komen hierentegen grote tegenstellingen tussen de partijen over de hoogte van de uitkeringspercentages en de gewenste (de)nivellering aan het licht.

PROF. DR. J. HARTOG* – DR. J.J.M. THEEUWES**

Het decor

De treurnis op de arbeidsmarkt in de afgelopen vijf jaar laat zich het best als volgt omschrijven: een toename van de beroepsbevolking, een afname van de werkgelegenheid en daardoor een sterk stijgende werkloosheid.

Volgens de berekeningen van het Centraal Planbureau zou de beroepsbevolking tussen 1980 en 1985 trendmatig stijgen van 5,5 mln. personen naar 6 mln., dus gemiddeld met 100.000 per jaar 1). Op basis van gegevens van de arbeidskrachtentellingen komt het Centraal Bureau voor de Statistiek tot een jaarlijkse stijging die 25% hoger ligt. Vooral de ontwikkeling van de gewenste arbeidsdeelname van vrouwen werd onderschat in de afgelopen periode. Bij hoge werkloosheid is men echter veel minder geneigd om zich als werkzoekend te laten registreren. Uit de arbeidskrachtentellingen van 1981 en 1983 bleek dat slechts 45 à 65% van de werkzoekende vrouwen zich liet registreren bij het arbeidsbureau. Deze verborgen werkloosheid flatteert dan ook de geregistreerde werkloosheid.

Tussen 1980 en 1985 daalde de werkgelegenheid van 4,8 mln. arbeidsjaren naar 4,5 mln. Dat is in totaal 300.000 arbeidsjaren minder. In personen gerekend zouden we dat ruwweg op 330.000 inschatten, waarbij we als vuistregel 1 jaar = 1,1 persoon hanteren. Deze omzettingfactor stijgt de laatste jaren vrij fors door de sterke toename van deeltijdarbeid. Aan de vraagzijde is de ontwikkeling in het laatste jaar gunstiger dan de gemiddelde ontwikkeling. Voor het eerst sinds 1980 steeg de werkgelegenheid tussen 1984 en 1985. Volgens het Planbureau zal tussen 1985 en 1986 de werkgelegenheid toenemen met 50.000 arbeidsjaren of 105.000 personen. Er wordt nog steeds een toename van het belang van deeltijdbanen verwacht, niet alleen in de nieuwe, extra banen maar ook door het omzetten van bestaande banen in deeltijdbanen.

Momenteel schommelt de werkloosheid rond de 730.000 personen, of 15% van de afhankelijke beroepsbe-

volking. Hiervan is meer dan de helft langer dan een jaar werkloos.

In het verkiezingsjaar ziet de arbeidsmarktsituatie er beter uit dan daarvoor. De aanbodsgroei is en wordt steeds minder (begin van de volgende eeuw wordt zelfs een afname verwacht). De werkgelegenheid in de bedrijven neemt toe en de werkloosheid neemt af. In het onlangs gepubliceerde *Centraal Economisch Plan 1986* worden enkele langere termijnprojecties gepubliceerd voor de periode 1986-1990. De basisprojectie is onder meer gebaseerd op een veronderstelling van 4,5 % jaarlijkse groei in het volume van de wereldhandel, op een toename van het volume van de materiële overheidsbestedingen van 1 % en een afname van de investeringen in de woningbouw met 0,5 % per jaar. De arbeidsduur in bedrijven wordt constant verondersteld en de dollar op f. 2,25 geraamd in 1990. De basisprojectie voorspelt een groei in de werkgelegenheid van 130.000 arbeidsjaren over de periode 1986-1990. Men verwacht een verdere toename van deeltijdarbeid zodat de werkgelegenheid in personen gemeten met 300.000 stijgt. Het aanbod neemt in dezelfde periode met 400.000 personen toe. Daarvan laten 150.000 zich naar verwachting niet registreren. De rekensom is nu gauw gemaakt: werkgelegenheid minus 'geregistreerd' aanbod is gelijk aan 50.000 minder werklozen in vier jaar tijd. De richting is positief maar de afname in de werkloosheid is zo klein dat het in de foutenmarge valt en berust op hoopvolle veronderstellingen over het niet geregistreerd worden en deeltijdwerken. Het is zo kwetsbaar als een eerste kievietsei en het is dan ook niet verwonderlijk dat politieke partijen de

* Hoogleraar micro-economie aan de economische faculteit van de UvA te Amsterdam.

** Universitair hoofddocent bij de vakgroep Algemene Economie aan de economische faculteit van de VU te Amsterdam.

1) Tenzij expliciet anders vermeld komen de data in deze paragraaf uit de *Rapportage Arbeidsmarkt 1985* (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) of uit het *Centraal Economisch Plan 1986* (Centraal Planbureau).

bestrijding van werkloosheid tot belangrijkste doelstelling maken.

Het werkloosheidsniveau van sommige groepen is zeer hoog. Bij voorbeeld onder de allerjongsten op de arbeidsmarkt (jonger dan 19 jaar): 44% van de afhankelijkke beroepsbevolking. Voor de wat oudere leeftijdsgroepen 19-22 jaar en 23-24 jaar bedraagt het werkloosheidspercentage respectievelijk 26 en 20 %. In het algemeen geldt voor vrouwen een iets hoger werkloosheidspercentage (18,3%) dan voor mannen (14,6%). Waarschijnlijk is er vooral bij vrouwen veel verborgen werkloosheid. Regionaal is de werkloosheid sterk boven het landelijk gemiddelde in de provincie Groningen. In mindere mate geldt dit ook voor Friesland en Limburg. Wij vermelden dit omdat de bekommernis over de arbeidsmarktsituatie van jongeren, vrouwen, noorder- en zuiderlingen vaak voorkomt in de verkiezingsprogramma's.

Hoe is deze belabberde arbeidsmarktsituatie ontstaan? Verkiezingsprogramma's zijn geen wetenschappelijke publikaties en de meeste gaan dan ook niet op dit soort vragen in. Er wordt door de regeringspartijen en door de PvdA verwezen naar de tegenvallende internationale situatie in de afgelopen periode en de gevoeligheid van de Nederlandse economie daarvoor. Bij de oppositiepartijen (onder meer: PvdA, D'66 en klein rechts) wordt daar de bezuinigingskoorts van het kabinet aan toegevoegd. En verder heeft de economie zelf ook schuld natuurlijk. CDA, VVD en SGP wijten het aan de verzorgingsstaat, terwijl klein links in dit verband, niet geheel onverwacht, het kapitalisme beschuldigt. Toch zou men meer analyse verwachten met eerst een goed ondersteunde diagnose en dan een beschrijving van de medicijnen die nodig zijn voor het herstel. Verkiezingsprogramma's zijn eerder verzamelingen van vrome en minder vrome wensen die te zamen een pakket vormen dat eerder gebaseerd is op a priori waardeoordelen en op het behagen van de achterban dan op logische consistentie. Het zij zo.

De boodschap die uit de simulaties van het Centraal Economisch Plan 1986 naar voren komt is dat de exogenen, de wereldhandel en de geïmporteerde inflatie, en de endogenen, de loonontwikkeling en het beslag van de collectieve sector, van cruciale betekenis zijn. De meeste politieke partijen zijn bekend met deze verbanden.

Kader en criteria

Motieven voor economisch beleid kunnen worden toegerekend aan de interactie van diagnose en preferentie. Die interactie leidt tot ideeën over de gewenste economische orde, over al dan niet structureel ingrijpen in de bestaande situatie en dient als richtsnoer voor beslissingen op korte termijn. Verschillende inzichten hangen in hoge mate samen met verschillende visies op het menselijk gedrag. Men kan over het politieke spectrum het mensbeeld van optimistisch naar tamelijk somber zien verlopen, en daarbij aan drie basistypen denken: de spelende mens, de zelfzuchtige mens en de zondige mens. De spelende mens is het troetelkind van de (utopisch) socialisten – men leze er Herman Gorter of Frederik van Eeden maar op na. Het aardige van de spelende mens is dat hij nauwelijks hulp nodig heeft van het prijsmechanisme bij de allocatie op de arbeidsmarkt.

De oude leus 'van ieder naar vermogen, aan ieder naar behoefte' vindt men, wat het eerste deel betreft, nagenoeg letterlijk terug in het PSP-programma. De PSP streeft „naar een maatschappij waarin in beginsel iedereen naar vermogen bijdraagt aan de maatschappelijk noodzakelijke arbeid, met een vergaande loskoppeling van arbeid en inkomen” en waar iedereen een ongeveer even hoog inkomen heeft. Ook de PPR ziet niet veel noodzaak voor allocatieve beloningsverschillen: „ook zonder arbeidsdwang zullen de meeste mensen blijven kiezen voor betaald werk”. De PvdA lijkt wat ambivalent op dit punt.

De zelfzuchtige mens is te herkennen achter het liberale partijprogramma, zelfzucht die overigens via de vrije markt

in goede banen wordt geleid. Het programma van de VVD is een rechtstreekse toepassing van de neo-klassieke welvaartstheorie. Het waarborgen van een goede marktwerking kanaliseert het handelen volgens eigenbelang tot een maatschappelijk aantrekkelijke afloop. De zelfzuchtige mens zal zich laten leiden door financiële voordelen of die voordelen nou uit de markt komen of uit de sociale zekerheid of andere onderdelen van de collectieve sector. Inkomensverschillen spelen een belangrijke allocatieve rol en het is zaak die werking niet met verkeerde signalen te verstoren.

De zondige mens is vooral duidelijk afgebeeld bij klein rechts. Het GPV ziet de arbeid als een opdracht tot Gods eer en hulp van de naaste. De SGP ziet arbeid evenzeer als de vervulling van een goddelijke roeping, die na de zondeval met veel moeite gepaard gaat („in het zweet uws aanschijns”). Sturing van die moeite via loonverschillen wordt door de laatste partij duidelijk als nuttig (of noodzakelijk) erkend: door de nivellering loont extra inspanning niet meer.

De zelfzuchtige en de zondige mens zijn dus niet alleen door een alliteratie verbonden: voor beiden is het prijsmechanisme nuttig. Alleen de rasechte erfenamen van het utopisch socialisme zien dat nut niet. Maar de VVD heeft daar zo haar bedenkingen bij: „de utopie is de moeder van de totalitaire staat”. De VVD wil uiteraard een allocatie die in vrijheid tot stand komt en wijkt daarmee af van klein rechts. SGP en GPV zijn expliciet over de taak van de vrouw: die ligt in het gezin. Stimulansen tot werk buitenshuis zijn uit den boze en de SGP wil zelfs niet-kostwinners onder de gehuwde vrouwen verwijderen uit de definitie van werkloosheid.

Neemt men het neo-klassieke model als referentiekader, dan speelt het arbeidsmarktbeleid zich af in het spanningsveld tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Doelmatigheid omvat het streven naar een optimale benutting van de productieve mogelijkheden in de maatschappij, rechtvaardigheid richt zich op de ethische opvattingen over de verdeling van welvaart over individuen. Naarmate individuen meer reageren op economische prikkels wordt de spanning tussen beide doeleinden groter.

In de utopie van de PSP kunnen inkomens onbekommerd worden geëgaliseerd, want er zal geen schade aan de allocatie optreden. Andere partijen erkennen ten minste impliciet het probleem. Toch lopen hierbij preferenties en taxaties vaak hand in hand en zijn ze voor de analyticus niet altijd te ontwarren. Een bepaalde, op rechtvaardigheid gerichte maatregel kan worden voorgesteld omdat men de bijhorende kosten (van verminderde arbeidsinspanning bij voorbeeld) accepteert, dan wel bagatelliseert. Aanhangers van linkse partijen geloven niet erg in de allocatieve rol van het prijsmechanisme.

Er is ten slotte nog een interessant verschil in de visie op de sociale zekerheid in ruime zin. Zoals gezegd, neemt binnen het neo-klassieke kader de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid een belangrijke plaats in. Daarmee is echter die rechtvaardigheid nog niet per se overheidstaak. Voor de liberalen is het noodzakelijk om de rol van de overheid hierin te reduceren. Ten gevolge van de huidige omvattende greep van de overheid „raken typisch liberale waarden als eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en creativiteit bij velen in diskrediet”. Dit betekent dat veel meer overgelaten moet worden aan het individu zelf en aan organisaties die uit particulier initiatief voorkomen. Immers, de markteconomie kan ook particuliere charitas opleveren.

Interessant genoeg sluit dit geheel aan bij de ideeën van het CDA dat naastenliefde en zorgzaamheid tot uiting wil zien komen, meer dan thans, in maatschappelijke organisaties en in „nieuwe, herkenbare vormen van onderlinge verbondenheid, betrokkenheid en intermenselijke verhoudingen”. Op basis daarvan pleit men dan ook voor fiscale voordelen voor personen die actief zijn in het vrijwilligerswerk. Een analoge visie treft men aan bij het SGP dat weliswaar een taak voor de overheid ziet om de „ongebondenheid van de mensen in te tomen”, maar dat toch ook de particuliere charitas wil aanmoedigen. Zo vindt men

dus dat zowel de liberalen als de confessionelen voor de verdelende rechtvaardigheid in hoge mate vertrouwen op het particuliere initiatief. De linkse partijen hebben een be-
duidend andere visie. Daar wenst men sociale zekerheid veeleer als een individueel recht te zien dat via collectieve regelingen dwingend aan de maatschappij moet worden opgelegd.

Neerlands hoop: de nieuwe ondernemers

Wie de programma's van de politieke partijen doorleest, wordt in eerste instantie getroffen door een grote mate van overeenstemming over de bron van de welvaart. Nage-
noeg elke partij wil de economische ontwikkeling weer op gang brengen door het bevorderen van de technologische ontwikkeling en het koesteren van het midden- en kleinbedrijf. Vooral dit laatste wordt in bijna elk programma liefde-
rijk besproken, met (hoopvolle) verwijzingen naar de innovaties die daar hun begin kunnen vinden.

Die overeenstemming is verrassend. Immers, naast een verschillend mensbeeld hebben de partijen ook een verschil-
lend visie op de economische structuren waaraan men gebonden is. Aan de linkerzijde staan partijen die de kapitalistische orde verwerpen en die duidelijk laten merken dat maatregelen die het bedrijfsleven binden ten voor-
dele van de werknemers geen schade aanrichten, maar juist gunstig zijn. De VVD en ook klein rechts zijn daar be-
ducht voor en zien restricties op het vrije ondernemerschap als remmend voor produktieniveau en groei. Er is hier sprake van complementariteit met de bovenge-
schetste mensbeelden: links verwacht geen allocatieve schade van beteugeling van ondernemersgedrag, rechts verwacht al snel negatieve reacties. In dit licht gezien is de eensgezinde lofzang op de (kleine) vrije ondernemer op-
vallend. Wie verder graaft vindt toch wel verschillen.

De minst gecompliceerde opstelling treft men aan in het VVD-programma. Het creëren van een 'bestendig onder-
nemingsklimaat' en het voeren van een generiek indus-
triebeleid, gericht op gezonde ondernemingen met toekomstperspectief vormt daar de essentiële strategie. De achtergrond is duidelijk: een markteconomie levert
spontaan al veel van de desiderata op. Toch kan nog enige steun van de overheid worden toegevoegd. Via een 'aan-
dachtsgebiedenbeleid, van de overheid kunnen onder-
zoeksinspanningen en aankoopbeleid te zamen in de goede richting werken. Financiële steun voor het onderzoek en extra aandacht voor de startende ondernemer verster-
ken de effectiviteit.

Er is voor deze aanpak in principe veel steun. Klein rechts laat zich globaal in dezelfde zin uit. Het CDA spreekt ook over aandachtsgebieden, voegt er 'transfer-
punten' aan toe en wil vooral op Europees niveau dingen aanpakken: een Europees aanschaffingsbeleid en een Europees onderzoeksprogramma.

De Europese aanpak staat ook centraal bij D'66. Men wenst krachtige Europese programma's op het terrein van biotechnologie, telecommunicatie en milieutechnologie. Ten behoeve hiervan bepleit men het oprichten van een Europees investeringsfonds. Ook de democraten hebben hun hoop gesteld op het midden- en kleinbedrijf, en willen financiële steun geven aan innovatieve programma's. Men stelt zelfs een nationale commissie voor met als opdracht het formuleren van een beleid dat in deze sector 100.000 banen kan creëren.

Hoewel bijna iedere partij de technologische ontwikke-
ling wil beïnvloeden met het oog op milieu en energiebesparingen worden de geluiden pas goed kritisch bij PPR en PSP. De PPR wil een nieuwe of bestaande instelling (zoals het SCP) voortdurend de sociaal-culturele gevolgen van technologische ontwikkelingen laten evalueren en wil ondernemingsraden een stem in het kapittel geven bij de invoering van vernieuwingen. Bij de PSP wil men door middel van het arbeiderszelfbestuur arbeiders een beslissen-
de invloed geven op de invoering. Men wil daarbij ook af-



Neerlands hoop?

schaffing van patenten en openbaarheid van bedrijfsgege-
vens. Openbaarheid van technologie komt men overigens wel meer tegen in de programma's.

De PVDA heeft een wat gecompliceerde opstelling te-
genover technologie en ondernemerschap. De voorkeur gaat uit naar een selectieve groei, met aandacht voor-
milieu, energie en de Derde Wereld. Het vertrouwen in de markteconomie is er van nature gering en men kiest voor een 'planmatig, voorwaardenscheppend en stuwend be-
leid', door middel van een 'indicatief Meerjarenprogram', richtinggevend voor de marktsector en normstellend voor de collectieve sector. Zo'n plan geeft hoofdlijnen van be-
leid, een structuurschets voor de industriepolitiek, wordt door het parlement geratificeerd en vormt de basis voor een sociaal akkoord met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Men wil daarin tot een coördi-
natie van herstelbeleid, investeringen, arbeidsvoorwaar-
denbeleid en tempo van arbeidsduurverkortingen komen. Men wil echter ook voltooiing van de Europese markt, vrij-
heid voor de sociale partners, stimuleren van midden- en kleinbedrijf met zelfstandig ondernemerschap en liberali-
sering van vestigingsvoorwaarden. Het lijkt erop dat de PvdA nogal worstelt met het probleem van de gewenste economische orde en geen klaarheid heeft gekregen in de afweging van planmatige aanpak, vertrouwen op het innovatieve vermogen van zelfstandige ondernemingen en het stellen van randvoorwaarden. Er zijn nogal wat tegenstrij-
digheden, men wil planmatig en voorwaardenscheppend, tegen de gedachtengang dat alle heil verwacht van de vrije markt maar toch hopen op innovatie in een zelfstandig concurrerend midden- en kleinbedrijf, men wil een strikt in-
komensbeleid maar ook uitgaan van onderhandelings-
vrijheid voor sociale partners. Het valt voor eenvoudige wetenschappers niet mee om dat allemaal te verzoenen. Overigens is er in de oriëntatie duidelijk overeenstemming met zowel CDA als D'66 die respectievelijk kadersche-
pend overleg tussen overheid en sociale partners willen en meerjarige sociale contracten.

Concluderend kan het volgende worden gesteld. Er is zeer ruime steun voor een actief beleid ter bevordering van de technologische ontwikkeling, bij voorkeur in richtingen die milieu en energie sparen. Stimuleren van onderzoek en gericht aankoopbeleid van de overheid onderschrijft nagenoeg elke partij. CDA en D'66 hebben hierbij een voorkeur voor het Europese niveau. Het midden- en kleinbedrijf heeft zich ontwikkeld tot ieders troetelkind, waarbij iedereen op het innovatieve vermogen speculeert en be-
reid is met fiscale tegemoetkoming, aandacht in het aankoopbeleid en vermindering van administratieve be-
lasting, steun te verlenen. Ook startende ondernemers kunnen rekenen op een warm onthaal: risicodragend ver-
mogen, fysieke faciliteiten, fiscale steun, men is tot veel

bereid. Kritische geluiden en aanhoudende behoefte aan evaluatie van de techniek komen vooral van klein links: PSP en PPR. PSP en PvdA ondersteunen wettelijke regels om technologische vernieuwingen in de CAO-besprekingen onder te brengen. De PPR wil de technische vernieuwing gebruiken om de kwaliteit van de arbeidsplaatsen te verbeteren.

Van macro- naar micro-economisch beleid.

Vroeger, in de glorie van de keynesiaanse macro-economie, was men overtuigd dat werkloosheid effectief bestreden kon worden met stimulerend fiscaal en monetair beleid. Die zekerheid is er nu niet meer. Voor een deel is dat te wijten aan teleurstellende ervaringen (stagflatie) en aan veranderde theoretische inzichten. Maar ook praktisch is er geen ruimte voor stimulerend beleid omdat vrij algemeen aanvaard wordt dat het overheidstekort en het beslag van de overheid beperkt moet worden.

Voor het CDA en de VVD willen de collectieve druk verkleinen, het financieringstekort verminderen (jaarlijks met 1/2 tot 1 % van het nationale inkomen) en ombuigen in de volgende kabinetsperiode (CDA f. 11 mrd., VVD f. 18 tot 20 mrd.). Ook de GPV en het SGP willen het tekort beperken, net als de PvdA, maar die vindt dat men de overheidssector niet overdreven mag terugdringen. D'66 en de CPN vinden dat verlaging van het tekort „geen doel in zichzelf kan zijn”.

Onstuimig de overheidskraan openzetten is er dus niet meer bij en dat verkleint de mogelijkheden voor stimulering. De meeste partijen maken echter één uitzondering: de overheidsinvesteringen. Men wil meestal meer geld voor stadsvernieuwing, infrastructuur, milieu en bodemsanering, energiebesparing, openbaar vervoer e.d. Sommige noemen hiervoor bedragen: de PvdA wil f. 8 mrd investeren in de komende kabinetsperiode, de SGP f. 5 mrd en het GPV f. 6 mrd. Ook zijn er ideeën over de financiering: de VVD wil overheidsinvesteringen in plaats van overheidsconsumptie, de CPN wil eventueel vrijgekomen WIR-gelden hiervoor gebruiken en D'66 en SGP willen zelfs proberen de particuliere sector deel te laten nemen. Enige werkgelegenheidseffecten mogen van het stimuleren van de overheidsinvesteringen wel verwacht worden.

Stimuleren mag ook internationaal, met zijn allen samen. CDA, VVD, PvdA en D'66 steunen elk een gecoördineerd stimuleringsbeleid, liefst in Europees verband. Men wil zelfs dat Nederland hiertoe het initiatief neemt.

In verhouding met de hoge werkloosheid zijn dit geen massale stimuleringsprogramma's. Het beleidsaccent is in 1986 verschoven naar meer micro-economisch beleid. Men is nu meer geïnteresseerd in het beïnvloeden van de verhouding tussen de kosten van arbeid en kapitaal en presenteert maatregelen die de loonkosten relatief verlagen ten opzichte van de kapitaalkosten. Men wil ook vrij algemeen de arbeidsintensieve bedrijven stimuleren. Het CDA en de hele linkerzijde zijn daar vrij expliciet over. Ook de verhoogde belangstelling voor het industrialisatiebeleid (zie boven: Neerlands hoop) sluit aan bij wat men aanbodbeleid noemt, in tegenstelling tot het keynesiaanse vraagbeleid.

Men hoopt door dit meer micro-economische beleid natuurlijk op substitutie van arbeid voor kapitaal. Een eerste aanpak om de factor arbeid relatief goedkoper te maken is het matigen of beperken van de loonstijgingen. De partijen realiseren zich echter dat het beheersen van loonstijgingen geen makkelijke zaak is in de nabije toekomst. De meeste partijen wensen niet in te grijpen in de decentrale loononderhandelingen en dus is men een instrument kwijt. Loonmatiging wordt trouwens extra moeilijk bij zeer lage inflatie. Dan zouden nominale lonen eventueel moeten dalen en tegenstand daartegen zal niemand verbazen. Lonen zijn inkomens en de hoogte ervan is belangrijk voor de (consumptieve) bestedingen. Sommige partijen (PvdA,

D'66, CPN, SGP) benadrukken dat ze behoud van koopkracht belangrijk vinden. Om geit en kool te sparen denken CDA, VVD en D'66 aan loonbelasting- en premieverlagingen, alhoewel dit begrensd wordt door de wens om het overheidstekort terug te dringen. Er moesten dus andere oplossingen gevonden worden en dat is ook gebeurd. Drie voorstellingen zijn hierbij van belang: verschuiven van de heffingsgrondslag van sociale premies, BTW op diensten verlagen en de WIR afbouwen.

Momenteel drukken sociale premies alleen maar op de loonsom. Arbeidsintensieve bedrijven worden dus relatief zwaarder belast. Indien de heffingsgrondslag zou verschuiven naar bij voorbeeld de toegevoegde waarde (ruwweg: loon- plus kapitaalkosten) dan zou de premiedruk meer verspreid worden en dus relatief minder worden voor de arbeidsintensieve bedrijven. PvdA, D'66, CPN, PPR en ook SGP zijn er voorstander van. Het idee is zeker niet nieuw maar staat tegenwoordig nogal sterk in de belangstelling. Zo laat bij voorbeeld de Commissie voor Onderzoek van de Sociale Zekerheid (COSZ) momenteel studies verrichten over de financiële en economisch gevolgen van het verschuiven van de heffingsgrondslag.

Een tweede idee is om de dienstensector (die haast per definitie arbeidsintensief is) nog meer te stimuleren door het BTW-tarief op diensten te verlagen (PvdA, D'66, CPN, GPV), dan wel op diensten en in de bouw (PSP) of op reparatiewerkzaamheden (PPR) af te schaffen.

Ten slotte is er ook bijna unanimitie om de WIR, al dan niet geleidelijk, af te schaffen om de factor kapitaal minder te bevoordelen. Wel wil men dan meestal de WIR vervangen door andere maatregelen zoals investeringspremies en vervroegde afschrijvingen, of wil men delen van de WIR bewaren. Vooral de kleinschaligheidsvoorziening blijft daarbij overeind omdat de kleine en middelgrote bedrijven gekoesterd worden. De WIR is niet populair. In haast elk partijprogramma weet men wel iets beters te doen met de WIR-gelden. Misschien geeft het PPR-programma nog wel het best weer hoe de verhoudingen liggen: WAR in plaats van WIR of wel een arbeidsrekening in plaats van een investeringsrekening.

Micro-economische maatregelen voor de arbeidsmarkt blijven niet beperkt tot plannen voor het schuiven met loon- en kapitaalkosten. Meer flexibiliteit en oplossen van aanpassingsproblemen op de arbeidsmarkt zijn vaak nagestreefde doelstellingen. Twee voorstellen springen eruit omdat er bijna unanimitie over bestaat: helen van de pensioenbreuk en bevorderen van scholingsprogramma's. Op een paar uitzonderingen na staat in elk partijprogramma de wens dat er wat gedaan moet worden aan de breuk die ontstaat in de opbouw van pensioenrechten wanneer men van werkgever verandert. Men hoopt door het helen van die breuk de mobiliteit te bevorderen. In dit verband is het ook interessant om te zien dat CDA, VVD, D'66, PSP en PPR met het idee van flexibele pensioenering spelen, waarbij de werknemer vanaf een bepaalde leeftijd (bij de PSP reeds vanaf 55) zelf kan kiezen wanneer hij met pensioen gaat.

Omdat beter opgeleiden het altijd beter doen op de arbeidsmarkt liggen scholingsprogramma's voor minder opgeleiden voor de hand. Men is unaniem voor. Vooral jongeren wil men meer scholen om hun kansen te verbeteren, via opleidingsprogramma's en uitbreiding van het leerling-wezen (onder meer vermeld door CDA, VVD, PvdA en PPR). De PvdA, D'66 en de PSP willen scholingsprogramma's speciaal voor 'aspirant-herintreedsters'. Soms gaat men nog verder en ziet om-, her- en bijscholing als een verplichting voor werklozen. Zo wil de VVD de verplichting tot om-, her- en bijscholing stricter toegepast zien. Het verst gaat D'66: „aan langdurig werklozen tot 45 jaar kan de verplichting tot om- en bijscholing worden opgelegd als voorwaarde voor het behouden van een volledige uitkering”. D'66 wil trouwens ook ondernemers verplichten een vast deel van de loonruimte te besteden aan scholing. Verwezen wordt daarbij naar Duitsland waar 0,6 % van de loonsom hiervoor bestemd wordt.

Wanneer men gaat schuiven met de relatieve factorprijzen en maatregelen gaat voorstellen die de mobiliteit op

de arbeidsmarkt moeten verbeteren dan rekent men op een goede allocatieve werking van de arbeidsmarkt die deze nieuwe signalen omzet in meer werkgelegenheid of minder werkloosheid. Mocht dit niet baten dan is er nog steeds het arbeidsvoorzieningsbeleid waarbij op zijn minst de langdurig werklozen aan een tijdelijke baan worden geholpen. Dit beleid verbetert de werkgelegenheid niet maar gunt probleemgroepen een kans. Twee maatregelen worden vaak genoemd: terugploegprojecten en werken met behoud van uitkering. De meeste partijen zijn zich bewust van de haken en ogen die aan deze maatregelen zitten, desondanks wil men er mee doorgaan, want er moet toch wat gedaan worden.

Arbeidsduurverkorting

Arbeidsduurverkorting (adv), hoe kan het ook anders in de Nederlandse context, wordt door iedereen genoemd. Niemand wijst het echt af alhoewel een aantal partijen er niet warm van wordt. De VVD bij voorbeeld die het als 'aanvullend' ziet en de SGP en GPV die er problemen in zien omdat adv wegens het inkomensverlies dat eruit volgt, soms twee verdieners per huishouding noodzakelijk maakt, en dat zien ze, zoals gezegd, niet graag gebeuren.

Het wekt verbazing dat de meest partijen voor de adv zijn, gezien de vele nadelen die eraan kleven. Er zijn op zijn minst drie bezwaren.

Ten eerste wordt voor verwachte herbezettingseffecten uitgegaan van een te gemakkelijke substitueerbaarheid van werklozen en werkenden. Ter illustratie van het niet op elkaar passen van beide groepen kan naar het verschil in de onderwijsverdeling gekeken worden: drievierde van de werklozen heeft maximaal een basis-, LBO- of MAVO-opleiding terwijl van de beroepsbevolking meer dan de helft een opleiding heeft die hoger is 2).

Het succes van adv hangt samen met de mate van looninlevering. De ruimte daarvoor (en misschien ook de bereidheid daartoe) is momenteel beperkt. Een aantal partijen realiseert zich dat en stelt dan ook belasting- en premieverlagingen in verhouding met arbeidsduurverkortingen voor als prikkel (VVD, CDA, PvdA, PPR en D'66). PPR en CPN gaan nog verder en stellen een steunfonds voor om bedrijven te redden die in moeilijkheden komen door adv. Om adv te redden wordt dus weer een weg ingeslagen van meer overheidsbemoeienis en regelgeving.

Een derde bezwaar is dat herbezetting aanpassing van complementaire productiefactoren en reorganisatie vereist waarvan men de kosten vaak te optimistisch inschat. De tegenvallende herbezetting in het verleden (20 tot 25% gemiddelde herbezetting in de door de Loontechnische Dienst begin 1985 geënquêteerde bedrijven) is hiervan een indicatie 3).

Adv is ons inziens een ingewikkelde en tegenvallende maatregel waarvan de doelmatigheid niet duidelijk is en die dus alleen op verdelingsgronden verdedigd kan worden. De meeste partijen staan er toch pal achter. CDA en PvdA verkiezen in dit verband beide 'werk boven inkomen' en D'66 noemt adv 'onmisbaar'. Klein links bedenkt er zelfs allerlei weinig realistische 'extra's' bij. De PPR wil strafmaatregelen indien haar adv-doelstelling niet wordt verwezenlijkt, de CPN wil controle van de werkenden in de bedrijven en kantoren op de herbezetting en de PSP wil herbezetting gegarandeerd tot 100%. Vaak wil men beslissingen over adv decentraal aan de sociale partners overlaten en is men het eens over een flexibele invulling ervan. Aan de linkerzijde echter wil men op zijn minst op centraal niveau een meerjarige afspraak (PvdA) of een sociaal contract (D'66) of zelfs een wettelijk raamwerk (CPN, PSP). Qua hoeveelheid zit men niet op één lijn voor 1990: CDA en D'66 willen de arbeidsduur gemiddeld met 10% verlagen, de PvdA en de CPN willen naar een werkweek van 32 uur, de PPR naar 30 uur en de PSP wil zelfs naar 25 uur.

Arbeidsduurverkorting kan misschien het beste aan het

initiatief van werkgevers en werknemers overgelaten worden die zelf kunnen bekijken hoe ze inkomen en werktijd tegen elkaar kunnen afruilen. Zonder direct overheidsingrijpen is in het recente verleden het belang van deeltijdarbeid sterk gestegen. Men hoopt er trouwens op dat deze trend zich in de toekomst verder zal zetten in het belang van de werkgelegenheid (zie b.v. de Planbureauprojectie voor 1990). De meeste politieke partijen stellen in dit verband trouwens dat de juridische oneffenheden van deeltijdwerken ten opzichte van voltijdwerken gladgestreken moeten worden, om deeltijd nog aantrekkelijker te maken.

Inkomens

Over het inkomensbeleid lopen de opvattingen tamelijk uiteen. Dat geldt zeker wanneer men de uitspraken over de doelstellingen naast elkaar legt. Het is wat moeilijker om een duidelijk beeld te krijgen van de instrumenten die men daartoe wenst in te zetten, omdat niet elke partij daar uitspraken over doet. De doelstellingen lopen op de verwachte wijze over het politieke spectrum. Het SGP wenst een zekere mate van denivellering tussen minimum en 2 keer modaal. De VVD wenst 'doelmatige inkomensverhoudingen' en accepteert daarmee wat de markt oplevert, maar sluit ook expliciet bij denivellering aan. D'66 wil de afstand tussen minimum en modaal niet verkleinen, de PvdA wil de afstand tot anderhalf maal modaal niet verkleinen, hoge inkomens verlagen en streven naar een maximaal bereik van de netto-inkomensverhoudingen van 1:3. De CPN, PSP en PRR willen drastisch nivelleren.

Bij de beschikbare instrumenten kan men denken aan het bronnenbeleid, de instituties waarin de inkomensvorming plaatsvindt, fiscale maatregelen (belastingen, premies, inkomensprijzen, eenmalige uitkeringen), en beheersing van de minimumlonen. De enige partij die bij het inkomensbeleid expliciet op het bronnenbeleid wijst, is de VVD: emancipatie, vakonderwijs, om-, her- en bijscholing en bezitsvorming. Andere partijen kunnen (en zullen) het bronnenbeleid evenzeer waarderen, maar bij de VVD is het zeer prominent. Het inkomensbeleid past daar geheel in de neo-klassieke optiek, waarbij de marktwerking zo min mogelijk moet worden verstoord, in feite eerder moet worden bevorderd: het beleid dient een grotere betekenis toe te kennen aan het nut van de inkomensverschillen ter bevordering van de economische groei.

Wat de instituties van de inkomensvorming betreft, willen de VVD en het CDA beide vrije loononderhandelingen tussen de partners en alleen bij calamiteiten (CDA) of extreme omstandigheden (VVD) ingrijpen, conform het huidige kabinetsbeleid zoals recent neergelegd in de *Notitie Inkomensbeleid*. Het CDA wil echter ook 'overleg in kaderscheppende zin' tussen overheid en sociale partners over inkomensontwikkeling, inkomensverhoudingen en herverdeling van arbeid, nadrukkelijk met decentrale invulling.

Het zou dan aardig zijn om te weten wat het zwaarst weegt, het kaderscheppend overleg of de vrijheid van de sociale partners. Zou dat afhankelijk zijn van de coalitiepartner, PvdA of VVD? Immers bij de VVD weegt duidelijk de vrijheid van de sociale partners het zwaarst: daar wil men vrije, gedifferentieerde, gedecentraliseerde loonvorming, marktconform en flexibel. De PvdA daarentegen wil expliciet dat de loonontwikkelingen over bedrijven en bedrijfstakken zo gelijkmatig mogelijk zijn. Het dilemma tussen vrijheid voor de sociale partners en het meerjarenprogramma, uitmondend in een sociaal akkoord met de overheid wordt door die partij verbaal opgelost door er vanuit te gaan dat het sociaal akkoord conform de doelstellingen tot

2) Zie Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1985*, tabel 58 en 59.

3) Loontechnische Dienst, *Arbeidsduurverkorting in de periode november 1982 tot en met april 1985*, onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd is het *Persbericht nr. 86/70* van 19 april 1986.

stand komt. De stok van de geleide inkomenspolitiek wordt echter achter de deur gereed gezet.

De uitspraken over de inkomstenbelasting zijn voor een groot deel parallel aan de gestelde doelen voor het verdeelingsbeleid. Alle partijen spreken zich uit voor beperking van de aftrekposten in de inkomstenbelasting, zij het dat de ene (de CPN bij voorbeeld) veel verder gaat dan de andere (het CDA bij voorbeeld). De uitspraken over de tarieven bieden een hele mooie ordening. Klein rechts wil versoepeling van de progressielijn, de VVD wil reductie van het hoogste tarief tot 60%, D'66 idem, het CDA doet geen uitspraken, de PvdA wil weliswaar inkomensverhoudingen beperken tot 1:3 maar doet geen nadere expliciete uitspraak over de tarieven, de CPN en de PSP willen de progressie versterken, waarbij de CPN een toptarief van 90% wil en de PSP van 100% vanaf f. 100.000. De PPR beperkt zich tot zware belasting op overwerk. Men kan er bijna een index in zien van de mate waarin men financiële prikkels van belang acht voor het functioneren van de economie. Voorzover partijen uitspraken doen over inkomensafhankelijke subsidies, lopen die parallel met deze index. De VVD en D'66 willen een beperking van deze regelingen, het CDA wil er aandacht aan besteden, de PvdA wil cumulaties beperken en uitbreiding kritisch bezien en de PSP wil een inkomensafhankelijke kinderbijslag invoeren. Het GPV wil de eenmalige uitkering aan echte minima geleidelijk afschaffen, de VVD ziet er een laatste redmiddel in als de algemene lastenverlichting en de economische groei onvoldoende zouden zijn om de koopkracht te handhaven, en de PPR wil vervanging door structurele inkomensverbetering.

Bij het loonbeleid wordt niet altijd duidelijk onderscheid gemaakt tussen direct en minder direct beheersbare variabelen. Zo ziet het CDA slechts ruimte voor verhoging van het minimumloon ter handhaving van de koopkracht. Men wenst verder loonmatiging. Hoewel de lonen dus niet direct beheersbaar zijn, wenst men eigenlijk het minimumloon reëel constant en de overige lonen nominaal constant te houden, bij een veronderstelde groei van 2%. Een constant prijspeil zou hier dus goed dilemma's kunnen voorkomen. De VVD wil regeling van minimumuurlonen, in plaats van week- of maandlonen, maar doet geen uitspraak over het niveau. De PvdA wil het bruto minimum(jeugd)loon koppelen aan de algemene loonontwikkeling, bij voldoende groei naast adv-effecten de laagste inkomens verbeteren en bij tegenvallers het sociale minimum reëel constant houden.

Onduidelijk is of men de laatste wensen via de fiscale sfeer wil uitvoeren of via manipulatie van het minimumloon. Gezien de koppeling van *bruto* minimumlonen ligt fiscale manipulatie voor de hand. Alleen bij klein links ziet men nog ruimte voor 'leuke dingen'. De PSP wil alle minimumjeugdlonen gelijk maken aan de volwassen minimumlonen, en de minimumuitkeringen met 10% verhogen, hetgeen ongetwijfeld ook voor het minimumloon zou gelden. Ze kunnen het daarbij goed vinden met de CPN, die het minimumloon met 12% bruto wil verhogen, het minimum jeugdloon wil herstellen en vanaf 18 jaar wil gelijkstellen aan het volwassen minimumloon.

Als zwaar getroffen ambtenaren (de gewone kortingen zijn nog eens versterkt door extra onderwijskortingen) hebben we natuurlijk buitengewone belangstelling voor de plannen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid voor ambtenaren. Sommige partijen zijn daar kort en duidelijk over. PSP, PPR en CPN willen herstel van het trendbeleid.

PvdA, CDA en VVD willen alle drie de onderhandelingsvrijheid bij de overheid uitbreiden. Zij pleiten voor het vaststellen van een budgetruimte, waarbij dan de overheid en vakbonden kunnen onderhandelen over de besteding daarvan. De PvdA wil de budgetruimte afstemmen op de ontwikkelingen in de marktsector, evenals de VVD. Dat wil het CDA ook, maar er worden diverse condities aan toegevoegd, die moeilijk met elkaar te rijmen zijn. De budgetruimte wordt vastgesteld door kabinet en parlement. In het overleg over de besteding van de budgetruimte let de overheid als werkgever op de arbeidsverhoudingen, de kwaliteit van de werkgelegenheid en op de inkomensontwikke-

ling in de private sector, verricht een nadrukkelijke afweging tussen werkgelegenheid en salarisniveau en neemt waardevastheid als uitgangspunt! En daar rolt dan één aanpassingspercentage voor alle ambtenaren uit? Mocht het niet lukken, dan is er nog arbitrage mogelijk: CDA en VVD verwijzen eensgezind naar de geschillenadviescommissie. Echter, die commissie wordt slechts ingeschakeld, er komen geen bindende uitspraken. De PvdA gaat nog verder. Ook zij wil herziening van het overlegstelsel, met inschakeling van een geschillenregeling en erkenning van het recht op collectieve actie, inclusief stakingsrecht. Hoe dat dan past in een indicatief meerjarenprogramma dat normstellend is voor de collectieve sector wordt niet duidelijk gemaakt. Een beetje staking kan dat toch aardig doorkruisen, zou je denken.

Het leukste onderdeel van het salarisbeleid betreft de verwijzing naar de pakketvergelijking. Uit het rapport dat begin april werd gepubliceerd 4), blijkt dat de rijksoverheid op de laagste 2 onderscheiden functieniveaus zo'n 4% meer netto besteedbaar inkomen betaalt dan de marktsector, maar dat daarboven de 'onderbetaling' oploopt tot zo'n 15% van de niveaus 4, 5 en 6 en tot ruim 30% (van het overheidssalaris) voor het hoogst onderscheiden functieniveau. In de gepremieerde en gesubsidieerde sector bestaat ook op de lage functieniveaus een achterstand op de private sector (maximaal 10% op het laagste niveau). Welaan, de PvdA heeft zich niet vooraf gebonden aan de pakketvergelijking, maar andere partijen wel. De VVD wil de uitkomsten laten meetellen bij het vaststellen van de budgetruimte en D'66 wil gelijke behandeling van ambtenaren en particulier werknemers met behulp van de pakketvergelijking. Het CDA is nergens in haar programma zo duidelijk als hierover: „Er wordt naar gestreefd binnen afzienbare tijd de resultaten van het pakketvergelijkend onderzoek in te voeren”. Tweederde van het rijkspersoneel (degene boven de overbetaalde niveaus 1 en 2) kan handenwrijvend toekijken. Worden overigens de salarissen op de lagere niveaus nu verlaagd?

Als men de uitspraken over loon- en inkomensbeleid overziet, is er hooguit enige verbale overeenstemming over contractvrijheid voor de sociale partners, over rekening houden met resultaten van pakketvergelijking en (bij de grote partijen PvdA, CDA, VVD) over een ander salarisbeleid bij de overheid, via onderhandelingen binnen een budgetruimte. Er is echter geen brede steun voor een loonbeleid in dienst van het functioneren van de arbeidsmarkt.

Sociale zekerheid

Men kan de sociale zekerheid op diverse aspecten evalueren. In deze bijdrage is vooral de samenhang met de arbeidsmarkt van belang. Daarmee bedoelen we vooral de stimulans tot herintreding tot de officiële, 'witte', arbeidsmarkt. Men kan daar eventueel financiële prikkels voor hanteren.

Dit betreft één van de problemen waar in onze ogen een afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid aan de orde is. Wanneer mensen buiten hun schuld hun arbeidsinkomen verliezen (ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) kan men op rechtvaardigheidsgronden een uitkering van 100% van het loon bepleiten. Dat maakt de terugkeer tot het arbeidsproces financieel niet aantrekkelijk. Men kan dan redeneren dat dat ook niet nodig is, en hier helpt een 'optimistisch' mensbeeld. In dat geval is alleen steun en begeleiding nodig, om de werkwillenden op het goede spoor te zetten: faciliteiten voor scholing, begeleiding en revalidatie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, aanpassing van arbeidsplaatsen, quoteringsregelingen e.d.

Bij een wat minder optimistisch mensbeeld kan men directe controle op de inspanning van de betrokkenen uitoe-

4) Onze informatie komt uit *NRC-Handelsblad*, 9 april 1986.

fenen. De bemiddeling van het arbeidsbureau speelt hierbij een rol, de sollicitatieplicht en opvattingen over passende arbeid. Men vindt in de programma's verwijzingen hiernaar, zij het duidelijk verschillende. De CPN wil een versoepeling van de sollicitatieplicht, de PPR afschaffing en de PSP afschaffing bij een uitkering op minimumniveau; daarboven wil men verplichte beschikbaarstelling. De SGP wil een verruiming van het begrip passende arbeid, de PSP en de CPN willen dat nadrukkelijk niet, de PvdA wil bij passende arbeid rekening houden met de verzorging van kinderen. Het CDA wil na afronding van de huidige stelselherziening het stelsel zodanig ontwikkelen dat het uitkeringsgerechtigden activeert en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt vergroot. Dat lijkt ons een curieuze volgorde. De PvdA wil ook duidelijk de verbinding met de arbeidsmarkt versterken. Men ziet daartoe als instrumenten scholingsmaatregelen, herintegratie van arbeidsongeschikten, e.d. De financiële prikkel ziet men daar als een partieel effect: bescheiden bijverdiensten naast een uitkering moeten worden vrijgelaten. Men heeft dus kennelijk geen zorgen dat dat dit veel effect zal hebben op de terugkeer naar een volledige, 'witte' baan. Zo'n zorg zou toch voor de hand kunnen liggen. Een uitkering verhogen met toegestane bijverdiensten maakt de uitkerings situatie wel erg aantrekkelijk.

Het stelsel van sociale zekerheid impliceert eventueel een financiële prikkel tot terugkeer tot de arbeidsmarkt via een viertal parameters: de kruiselingse partnereffecten, het uitkeringspercentage, de vloer in de uitkeringen en de uitkeringsduur.

Kruiselingse partnereffecten doen zich voor wanneer het netto inkomen van een partner in een leefeenheid afhankelijk is van het inkomen van de partner. Dit kan optreden via de inkomstenbelasting of via de uitkeringsrechten in de sociale zekerheid. Bij volstrekte individualisering zijn de kruiselingse partnereffecten nihil. Financiële prikkels tot terugkeer naar de arbeidsmarkt zijn dan individueel bepaald en daarop zullen we verderop ingaan. Bij toepassing van het kostwinnersbeginsel krijgt alleen een kostwinner een uitkering bij werkloosheid afgestemd op het eigen laatstverdiende loon en geldt de individuele 'terugkeerprikkel'. De partner krijgt bij werkloosheid geen uitkering en heeft dus een maximale terugkeerprikkel. Dit betekent dus dat voor niet-kostwinners individualisering de kleinste terugkeerprikkel heeft en het kostwinnersbeginsel een maximale terugkeerprikkel. Voor de kostwinners zijn de stelsels identiek. Een tussenvorm ontstaat wanneer uitkeringsrechten aan een gezinsinkomenstoets worden onderworpen, voor beide partners. In dat geval geeft een hoog partnerinkomen lage uitkeringsrechten en daarmee een hoge terugkeerprikkel, en een laag partnerinkomen een hogere terugkeerprikkel. Zouden beide partners een uitkering hebben (althans beide werkloos zijn; hun gezamenlijke uitkering kan tot het sociale minimum beperkt zijn) dan ontstaat een lage terugkeerprikkel omdat ook de uitkering van de partner gekort wordt bij herintreding.

Bij de lopende stelselwijziging is de toeslagenwet een systeem met gezinsinkomenstoets. In het lopende voorstel worden uitkeringen aangevuld tot het sociale minimum voor een leefeenheid. De korting op de gezinstoeslag werkt als volgt. Voor een uitkeringsgerechtigde op het minimumniveau worden arbeidsinkomsten van de vrouw (partner?) tot 15% van het minimumloon vrijgelaten. Inkomsten tussen 15 en 30% van het minimumloon korten de uitkering met 15% van dat minimumloon en bij inkomsten boven 30% vervalt de gehele gezinstoeslag. Dat betekent dus een marginale heffing van 0% bij arbeidsinkomsten ongelijk aan 15 en 30% van het minimumloon en 100% bij 15 en 30% 5). Een wonderlijk systeem: banen met inkomsten tussen 15 en 45% van het minimumloon zijn voor vrouwen totaal niet interessant als de man een uitkering op het minimumniveau heeft: er is altijd een bruto inkomen tussen 0 en 15% van het minimumloon dat netto (na correctie voor de uitkering) hetzelfde oplevert. Vrouwen worden dus gestimuleerd of weinig te werken (inkomen onder 15% van het minimumloon) of veel (inkomen boven 45% van het minimumloon).

Hoe zien nu de wensen van de partijen eruit op dit terrein? Het is evident dat juist op dit punt het stelsel nog lang geen eindpunt heeft bereikt. Daarvoor bestaat nog te veel druk, zij het in verschillende richtingen. Druk naar rechts is te vinden bij de SGP, dat het kostwinnersbeginsel weer wil invoeren en bij het GPV dat geen aparte wet op gezinstoeslagen wil: het alleenverdienersgezin moet de norm zijn. Het GPV pleit ook voor een sociale zekerheid op minimumniveau, met vrijwillige aanvullende verzekeringen. Sterkere druk, althans op papier, bestaat er naar links: individualisering van rechten (en plichten). Daarvoor pleiten PSP, PPR, CPN, PvdA, D'66 en de VVD. Maar niet iedereen wil even hard lopen. De PSP, PPR en de CPN hebben de meeste haast en willen nu al vele zo niet alle partnereffecten afschaffen. De VVD wil geheel zelfstandige rechten als de arbeidsmarkt volledig is geïmancepeerd. Dat kan naar onze taxatie nog lang duren. De PvdA wil een faseplan, maar vult dat nog niet in. D'66 duidt haar wil tot verdergaande individualisering slechts aan bij het erkennen van een noodzakelijke overgangsmaatregel (toeslagen voor een partner zonder inkomen). Overigens willen CDA en D'66 na de huidige stelselherziening de beslissing over uitkeringsrechten en -hoogte aan de sociale partners overlaten. Dat betekent dus dat de werkenden gaan beslissen over de individualisering en dat lijkt ons een remmende invloed te zullen opleveren.

Gewenste uitkeringspercentages worden niet door iedere partij genoemd. Expliciet daarover zijn slechts de programma's van D'66, CPN, PvdA, PSP en PPR. VVD en CDA lijken akkoord met de norm van 70 % van het laatstverdiende loon, zoals in de voorgestelde stelselherziening. Wij lazten geen indicaties van het tegendeel. Het GPV pleit voor een minimumvoorziening en zou dus op een lager percentage kunnen uitkomen. De PSP wil om te beginnen (bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) naar 80%, op den duur naar 100%, de PPR wil één inkomensdervingswet met 80% als norm, de CPN wil 80% voor WW en WAO en 75% voor WWV, de PvdA wil 75%. D'66 wil voor werklozen 70 % en doet voor arbeidsongeschikten geen uitspraak. Dat betekent dus financiële 'terugkeerprikkels' tussen 0 en 33%, indien men er vanuit zou gaan dat een werkloze een baan zou kunnen krijgen met een loonniveau gelijk aan dat in de vorige baan. Echter, dat is waarschijnlijk geen geschikte standaard. Veelal zal de werkloze een verlies van specifiek menselijk kapitaal ervaren, waardoor het maximale intreeloon lager ligt dan het laatstverdiende loon. Dat laatste niveau kan eventueel weer worden bereikt door middel van het opdoen van ervaring bij de nieuwe werkgever. Dat betekent dat ten opzichte van de feitelijk bereikbare opties de terugkeerprikkel lager is dan de gegeven waarde, zij het nog steeds met ondergrens nul (het netto minimumloon is gelijk aan de netto minimumuitkering).

Wat de duur van de werkloosheidsuitkering betreft en het verloop van het uitkeringspercentage in de tijd, willen D'66 en PvdA afhankelijkheid van het arbeidsverleden. De CPN wil de duur van de WWV verlengen, de PSP wil een onbeperkte duur van de WW (en 100% van het laatste loon!). De details van de regelingen kunnen hier erg ingewikkeld worden zoals blijkt uit het voorstel dat thans in het parlement behandeld wordt. Maar de essentie is duidelijk: 'terugkeerprikkels' stijgen bij in de tijd dalende uitkeringsniveaus.

Ten slotte dienen we de ideeën met betrekking tot de vloer in de uitkering te bezien. Dit is naar onze taxatie een zeer belangrijk onderdeel van de sociale zekerheid, niet alleen gemeten naar aandeel in de sociale zekerheid maar vooral ook naar effecten op de arbeidsmarkt. De uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid bedragen een percentage van het laatstgenoten loon, met een vloer op het sociale minimum. De effectiviteit van het minimum is mede afhankelijk van het uitkeringspercentage. Bij een uitkeringspercentage van 80% is de vloer effectief tot

5) Zie J.Hartog, *Gegist Bestek*, 1985, F.G. van de Heuvel e.a., *Sociale Zekerheid en Arbeidsverhoudingen*, VUGA, Den Haag, blz. 39-55.

een loonniveau 25% boven het sociale minimum, bij een uitkering van 70% tot 40% boven het minimum. In een gestyleerde analyse, als boven gegeven, kan men verwachten dat het laatstgenoten loon het maximum is bij terugkeer. De 'terugkeerprikkels' op het laatstgenoemde loon zijn derhalve bovengrenzen. Terugkeerprikkels van 25% tot 40% in situaties waar de vloer niet effectief meer is, zijn substantieel. Maar in de gebieden waar de vloer wel effectief is, zijn de prikkels aanzienlijk lager, teruglopend tot nul bij het minimumniveau.

Om het belang van dit deel van de sociale zekerheid te typeren is het goed om enige informatie bijeen te brengen. Van de geregistreerde werklozen in Nederland heeft ongeveer drievierde niet meer dan een lagere opleiding. Deze werklozen bevinden zich in de inkomensverdeling ongetwijfeld in het gebied tussen minimum en modaal. Het modale loon kan netto ongeveer worden begrensd op 50% boven het netto minimumloon (al kan dit variëren naar gezinssituatie e.d. 6). Bij een uitkeringspercentage van 70% van het laatstgenoten loon is de uitkeringsvloer effectief tot 40% van het minimum, dat wil zeggen tot 10% onder het modale loon. Uit gegevens in de memorie van toelichting op de wetsvoorstellen 7) kan worden afgeleid dat werkloze uitkeringsgerechtigden voor 48% een minimumuitkering krijgen en voor 35% een uitkering tussen minimum- en modaal-niveau. Rekent men gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent mee, dan zijn deze percentages 42 en 32. De conclusie is duidelijk: voor een zeer groot gedeelte van de uitkeringsgerechtigden is de vloer in de uitkeringen effectief en is de terugkeerprikkel aanzienlijk lager dan de maximale waarde.

Met betrekking tot de uitkeringen op minimumniveau in verhouding tot het netto minimumloon is er één expliciete uitspraak ten gunste van verlaging: de SGP wil een netto-netto koppeling op afstand, dus een minimum uitkering lager dan het netto minimumloon, zonder overigens de afstand te specificeren. De PvdA wil netto-netto koppeling, de CPN idem, de PSP wil op den duur alle uitkeringen op 100% van het laatstverdiende loon. De PPR wil minimumuitkeringen determineren als de waarde van een minimum-voorzieningspakket. Zonder specificatie van het pakket is niet na te gaan wat het inhoudt.

Het komt ons voor dat de politiek hier een dure keuze maakt. Nadrukkelijk stellen wij dat dit een speculatieve taxatie is, niet onderbouwd door empirisch onderzoek. Zoals boven aangegeven is in het dichtsbezette gedeelte van het uitkeringsgerechtigdenbestand de financiële prikkel tot terugkeer naar betaalde arbeid niet groot. De hoogte van het minimumloon (en van de uitkeringen) hebben bovendien de vraag naar arbeid beneden het minimumloon geëlimineerd. Het is voor ons moeilijk om deze feiten los van elkaar te zien: een groot bestand aan werklozen die laaggeschoold zijn en het institutioneel opheffen van neerwaartse loondruk precies in het relevante loongebied. Het lijkt ons van groot belang om na te gaan in hoeverre onze taxatie correct is. De politieke keuze hoeft daarmee nog niet anders uit te vallen, maar de verschillende mogelijkheden zijn dan in ieder geval duidelijker van een prijskaartje voorzien.

Slotopmerkingen

In dit artikel hebben we getracht een systematisch overzicht te geven van de partijprogramma's in verband met de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. We zijn daarbij opvallende overeenkomsten tegengekomen in diagnose en beleidsvoorstellen en vooral ook in de bijhorende retoriek. Lezing van die partijprogramma's suggereert een beeld waarmee bij het keren van het economische getij alle programma's als polletjes zeewier met de stroom zijn meege-draaid. De stroomrichting is eerherstel van het markt-mechanisme.

De overeenkomsten gaan zover dat wij de toekomstige

formateur wel wat werk kunnen besparen en een pakket maatregelen kunnen destilleren waar nagenoeg elke partij zich achterstelt. Onafhankelijk van de coalitiesamenstelling zal de formateur brede steun vinden voor:

- verandering van de heffingsgrondslag voor de sociale premies, van de loonsom naar de toegevoegde waarde;
- stimulansen voor technologische ontwikkeling, middels actieve onderzoeksbevordering, -samenwerking en subsidiëring;
- warme aandacht voor de kleine ondernemer, met start-subsidie, fysieke faciliteiten en opname in het aanschafbeleid van de overheid;
- opheffing van de WIR (voor zover dat dan al niet gebeurd is) en eventueel vervanging door afschrijvingsregeling en investeringspremies;
- stimuleren van arbeidsintensieve bedrijven;
- een actief beleid van om-, her- en bijscholing, vooral vaktechnisch gericht;
- stimuleren van deeltijdarbeid onder meer door het gladstrijken van het juridisch statuut van deeltijdarbeiders;
- doorgaan met experimenten met terugploegprojecten en werken met behoud van uitkering;
- steunen van internationaal gecoördineerd stimuleringsbeleid en bescheiden toename van de overheidsinvesteringen.

Naast alle overeenkomsten zijn er natuurlijk ook verschillen tussen de partijen. We hebben getracht duidelijk te maken dat die verschillen niet alleen zijn terug te voeren op verschillen in preferenties (in de relatieve gewichten van de verschillende doelstellingen van economische politiek), maar ook in verschillen in taxatie van de gedragsreacties in het economisch systeem. Linkse partijen hebben veelal weinig oog voor negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid: men taxeert deze elasticiteit als laag. Rechtse partijen zijn in het algemeen meer beducht voor dit soort effecten. Het is de taak van het economisch onderzoek om meer inzicht te krijgen in deze elasticiteiten, zodat de keuzen duidelijker in beeld kunnen komen. We zijn terughoudend geweest met een evaluatie van de programma's, juist omdat de onzekerheden over de kwantitatieve omvang van de effecten nog zo groot zijn.

**Joop Hartog
Jules Theeuwes**

6) Zie *Notitie Inkomensbeleid 1986*, Tabel 2.2.

7) Tweede Kamer, 1985-86, 19261, nr. 3, blz. 110 e.v.