

De verdwenen doelstelling

Er waren eens vijf doelstellingen van economische politiek: volledige werkgelegenheid, evenwichtige groei, een evenwichtige betalingsbalans, een stabiel prijspeil en een aanvaardbare inkomensverdeling. De doelstellingen waren, zo heette het, alle even belangrijk: er diende sprake te zijn van nevenschikking, niet van onderschikking. In de praktijk bleek dat niet altijd te verwezenlijken. Soms botsten doelstellingen met elkaar en er was er altijd wel een die het loodje legde of juist de boventoon voerde. Het duidelijkst was dat met de „aanvaardbare inkomensverdeling”. In de jaren vijftig en zestig overheerste de groei-doelstelling en werd niet zo nauw naar de inkomenseffecten gekeken, terwijl tien jaar later de inkomensverdeling zo belangrijk werd gevonden dat normen werden ontworpen met betrekking tot de maximaal acceptabele inkomensverschillen, koopkrachtplaatjes de economische discussie gingen overheersen en het inkomensbeleid erop gericht werd door middel van een sterke progressie in de belastingen, koppelingen in het sociale-zekerheidsstelsel en de introductie van inkomenssubsidies, de onderliggende groepen in de maatschappij uit hun relatieve armoede te verheffen. Opnieuw is het tij gekeerd. Onder invloed van de economische recessie en de toegenomen complexiteit van de samenleving bleek herbezinning op het verdelingsbeleid een noodzaak.

De economische recessie heeft ertoe geleid dat het werkgelegenheidsbeleid, en niet de financiële positie van bepaalde groepen, als hoeksteen voor het inkomensbeleid wordt genomen. De opvatting is dat indien de inkomensontwikkeling in de markt- en collectieve sector maar wordt gematigd zodat de economie herstelt, de inkomensverdeling „vanzelf” verbetert doordat het aantal actieven, met een relatief hoog arbeidsinkomen, toeneemt ten opzichte van het aantal niet-actieven met lage overdrachtsinkomens. Bovendien kan de koopkracht van de meeste inkomensstrekkingen worden gehandhaafd als de verlaging van de sociale-premiedruk, die resulteert uit de verminderde werkloosheid over de inkomensstrekkingen wordt uitgesmeerd, en de prijsontwikkeling gematigd blijft. Dit globale inkomensbeleid is terug te vinden in de *Miljoenennota 1985*. Het resulteert er echter in dat de inkomensontwikkeling tussen actieven en niet-actieven verder uiteen gaat lopen: tegenover een stijging van de koopkracht van de actieven blijft de koopkracht van de sociale minima gelijk, dalen de inkomens van de echte meerjarige sociale minima met naar schatting 3% en leveren de bovenminimale uitkeringstrekkingen zelfs 5% (in de WAO) en 3% (in de WWV) aan reëel inkomen in. Verder wordt het verschil in inkomen tussen eenverdieners en tweeverdieners groter doordat de laatste groep met een belastingverzwaring krijgt te maken, en divergeert de inkomensontwikkeling tussen (vaak) zieke en gezonde werknemers door de maatregelen met betrekking tot de Ziektewet (bij een gemiddeld verzuim van 20 dagen leidt de modale werknemer een koopkrachtverlies van 1 à 1,5%). Ten slotte wordt het verschil in beloning tussen werkenden in de markt- en collectieve sector groter doordat ambtenaren en trendvolgers o.a. zelf AOW/AWW-premie gaan betalen, waarvoor zij onvoldoende in hun salaris worden gecompenseerd.

Niet alleen de economische recessie maar ook de toegenomen complexiteit van de samenleving heeft ertoe geleid dat het inkomensbeleid van karakter is veranderd. De „koopkrachtplaatjes”, die de ontwikkeling van het minimuminkomen, twee, drie en vier keer modale inkomen weergeven, bleken niet langer een getrouwe afspiegeling van de werkelijkheid te zijn. De overzichten berustten op de denkbeeldige „modale” werknemer die gehuwd is, alleenverdiener, twee kinderen heeft en een inkomen verdient dat net beneden de premiegrens van de sociale verzekering ligt. De „plaatjes” gaan daardoor voorbij aan maatschappelijke ontwikkelingen die in de richting van een toenemend aantal tweeverdieners (op het ogenblik 1,7 kostwinner per huishouden), deeltijdwerk en kleinere huishoudens gaan. Bovendien bleken de bovenste klassen die in het koopkrachtoverzicht werden onderscheiden in werkelijkheid bijna leeg: slechts 5% van de huishoudens heeft een inkomen dat hoger is dan 1,5 keer mo-

daal. De mogelijkheden voor het voeren van een inkomensbeleid dat rekening wil houden met draagkrachtverschillen worden vanzelfsprekend geringer naarmate het moeilijker wordt de „zwakkeren” te identificeren. Er zijn natuurlijk wel genuanceerdere maatstaven denkbaar, maar het probleem is dat met de keuze van elke verschillende maatstaf steeds weer andere groepen aan de onder- en bovenkant van de verdeling opduiken.

Zo worden in de *Notitie inkomensbeleid 1985* 2) de dertien meest voorkomende sociaal-economische categorieën van huishoudens gerangschikt, die gezamenlijk meer dan 70% van alle Nederlandse huishoudens representeren. De netto inkomens van deze categorieën worden vervolgens gecorrigeerd voor verschillen in omvang en samenstelling van de huishoudens. De conclusie is dan dat met name de modale WAO-er (samen met de minima in de WW, WWV, RWV en ABW) in de afgelopen tien jaar aanzienlijk in koopkracht is achteruitgegaan. Voor de tweeverdieners in de bedrijfssector is het koopkrachtverlies gering geweest en beperkter dan voor de modale en twee keer modale eenverdieners. De conclusie verandert echter indien we, zoals Hagenaars, Homan en Van Praag doen, rekening houden met gemiste thuisproductie van tweeverdieners 3). Zij constateren juist dat de ongelijkheid in draagkracht tussen eenverdieners en tweeverdieners nagenoeg verdwijnt als het tweeverdienersinkomen voor gemiste thuisproductie wordt gecorrigeerd. Misschien biedt dan het gebruik van een brede maatstaf uitkomst die op welzijn is gebaseerd. Zo'n poging wordt ondernomen in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1984*, waarin op 4 terreinen van welzijn (wonen, gezondheid, sociale status en vrije tijd) in totaal 19 indicatoren worden ontworpen. Aan de hand daarvan kan een indruk worden verkregen van het welzijn van de diverse huishoudens. De voor het inkomensbeleid relevante conclusie luidt nu weer geheel anders. Aan de onderkant van de welzijnsverdeling bevinden zich nu hoogbejaarden en alleenwonenden. Aan de bovenkant de tweeverdieners. Opmerkelijk is de positie van de uitkeringstrekkingen: „Op alle terreinen liggen de huishoudens met een uitkering weliswaar duidelijk achter, maar hun achterstand bij de totale bevolking is tussen 1974 en 1983 kleiner geworden, ook wat de sociale status betreft. Deze is voor de uitkeringstrekkingen zelfs na 1980 nog iets gestegen” 4).

Hoe kan een specifieke op het draagkrachtbeginsel gebaseerd inkomensbeleid worden gevoerd als de „zwakkeren” in onze maatschappij zo moeilijk zijn te traceren? Alleen al uit deze praktische overweging lijkt het erop dat de mogelijkheid om een inkomensbeleid te voeren, door de toegenomen complexiteit van de samenleving gering is. Het inkomensbeleid zou een sterk element van willekeur krijgen dat samenhangt met de keuze van de inkomensmaatstaf. Het beleid vindt zich daarmee in een impasse. Daarbij komt dat de recessie het inkomensbeleid ondergeschikt maakt aan het herstelbeleid, dat op zijn beurt de inkomensverschillen tussen diverse categorieën inkomensstrekkingen aanscherpt. Het is praktisch onmogelijk om in het beleid met deze verschillen rekening te houden: daarvoor zijn zij te verspreid. Alleen in evidente gevallen, zoals bij de meerjarige sociale minima, is een ad-hoc-beleid van toeslagen mogelijk, maar van een consequent inkomensbeleid is dan natuurlijk geen sprake. Zo heeft het er alle schijn van dat er niet langer vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid zijn, maar dat er een is verdwenen.

H. Kamps

1) CPB, *Macro Economische Verkenning 1985*, Den Haag, september 1984, blz. 89.

2) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Notitie inkomensbeleid 1985*, Memorie van Toelichting op de begroting 1985, 11 september 1985, blz. 4.

3) A.J.M. Hagenaars, M.E. Homan en B.M.S. van Praag, *Draagkrachtverschillen tussen huishoudens met één resp. twee kostwinners*, *ESB*, 20 juni 1984.

4) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1984*, Den Haag, 1984, blz. 268.