

# HET 1-PROCENT-BELEID: KRITIEK OP EEN "LINKSE NORM"<sup>1</sup>

Wiemer Salverda

## Samenvatting

We beginnen het artikel met een schets van de pijlpijn waaruit in 1976 het 1-procent-beleid gerold is: we geven kort de ontwikkeling weer in het werkgelegenheidsbeleid van het kabinet-den Uyl aan de hand van een reeks regeringsnota's. Daaruit komt naar voren dat de werkloosheidsbestrijding anno 1977 bestaat uit 3 onderdelen:

1. loonbeleid,
2. structuurbeleid,
3. bezuinigingsbeleid: de 1-procent-norm.

In dit artikel richten we aandacht verder op het derde punt. Wat betekent dat: 1-procent-norm? en hoeveel denkt de regering te bezuinigen? We zetten eerst uiteen wat het beleid precies inhoudt. Daarna leveren we kritiek op de plannen die nogal eens als 'links' worden verdedigd. Die kritiek, vanuit vier invalshoeken, neemt ruim de helft van het artikel in beslag. Tot besluit van het stuk komen we (heel kort) terug op de samenhang van het 1-procent-beleid met loonbeleid en structuurbeleid en trekken we onze konklusies.

N.B. Waar in dit artikel gesproken wordt over 1-procent-plannen is niet bedoeld dat het nog allemaal toekomst-muziek is: met de uitvoering (met name wat betreft de staatsuitgaven) is allang begonnen.

### *1. Hoe denkt de regering-Den Uyl een einde te maken aan de werkloosheid?*

Toen de regering in 1973 haar werk begon, trof ze een situatie van ongewoon hoge werkloosheid aan. Om die te bestrijden is ze eerst voortgegaan op de traditionele weg die haar voorganger, de regering-Biesheuvel, al had betreden: belastingverlaging, steun aan bedrijven, werkgelegenheidsprogramma's (vooral voor de bouw) en dergelijke. Ondanks de miljarden die er aan besteed zijn, is de

werkloosheid sterk toegenomen in 1974 en 1975. In de loop van zijn regeerperiode heeft het kabinet-den Uyl verschillende nota's gewijd aan de hardnekkig groeiende werkloosheid. Uit deze nota's en andere beleidsstukken is een ontwikkeling af te lezen in het denken over de aanpak van de werkloosheid. Die ontwikkeling zullen we in deze paragraaf kort aangeven.

#### **Interim-nota inzake de bestrijding van de werkloosheid, sept. '74.**

Deze eerste nota telt 111 bladzijden, die volgepropt staan met cijfertjes. De regering 'verkent' hier het terrein. Een diepgaande economische analyse van de oorzaak van de werkloosheid ontbreekt, terwijl het antwoord op de vraag "waar komt die enorme werkloosheid nu vandaan?" toch waarachtig-wel van belang is voor een juiste bestrijding ervan. In de nota wordt gezegd dat er een verband bestaat met de 'reële arbeidskosten', maar dat verband is maar één van de vele mogelijke oorzaken die genoemd worden (zie blz. 44-45). De nadere bewijsvoering ontbreekt — het blijven opmerkingen die tussen neus en lippen door worden gemaakt.

#### **Nota inzake de werkgelegenheid, feb. '75.**

Minder dan een half jaar later heeft het kabinet een nota in elkaar gezet die de voorafgaande nota juist aanvult wat dit betreft. Hier zijn de cijfers van ondergeschikt belang. Men spint nu de losse opmerking over de 'reële arbeidskosten' zover mogelijk uit. Het Centraal Planbureau zet zijn theorie van de werkloosheid uiteen: de winstgevendheid, die van wezenlijk belang is voor de investeringen en dus ook voor werkloosheid en werkgelegenheid, zou sinds het begin van de jaren zestig zijn gehalveerd<sup>2</sup> voornamelijk als gevolg van een stijging van de zogenaamde 'reële arbeidskosten'. We willen ons hier niet afvragen wat de waarde van deze theorie is en wat er precies wordt bedoeld met de 'reële arbeidskosten'. Voor ons doel is het genoeg om vast te stellen, dat van nu af aan het opkrikken van de winstgevendheid de doelstelling van het werkgelegenheidsbeleid wordt. Om deze doelstelling te bereiken wordt (bruto) loonbeleid het instrument van de werkgelegenheidspolitiek. De aandacht wordt meer en meer gericht op het tegengaan van bruto loonstijging (dwz. inclusief belastingen en alle sociale lasten). Het inkomen van loontrekkenden vormt het aangrijppingspunt, ook al zegt de regering met zoveel woorden dat uit de theorie van het Planbureau "niet mag worden afgeleid dat het ... in feite slechts een probleem van loonvorming is"<sup>3</sup>. De nadruk op (bruto) loonbeleid ligt voor de hand omdat in onze economie de meest gedetailleerde gegevens en de meeste wettelijke mogelijkheden bestaan op het punt van de lonen, terwijl de overige inkomens juridisch en economisch-statistisch gezien ongrijpbare (rest)posten zijn<sup>4</sup>.

### Miljoenennota 1976, sept. 1975.

Bij de aankondiging van het beleid voor het dan nog komende jaar 1976, zoekt de regering direkte aansluiting bij de werkgelegenheidsnota van februari 1975. Ze zegt op pagina 29 het volgende. "Blijkens berekeningen van het Centraal Planbureau zal een duidelijke matiging van het stijgingstempo van de arbeidskosten ... tot een aanzienlijke verbetering van de werkgelegenheidssituatie in Nederland kunnen leiden ... Intussen is het duidelijk dat de taakstelling van het terugdringen ... van de reële arbeidskosten op zichzelf bezien tot een aantasting zal leiden van de ruimte voor toekenning van het reëel vrij beschikbaar inkomen per werknemer. Ter compensatie hiervan zal het daarom noodzakelijk zijn een afvlakking van het stijgingstempo van de kollektieve lasten tot stand te brengen. De regering neemt daarbij voorhands een beperking van de structurele belastingen en premiedrukstijging ... tot jaarlijks rond 1% als richtsnoer". De regering grijpt hier eerst terug op de becijferingen van het Planbureau in de februari-nota en kondigt daarna de 1-procent-norm aan die als kreet langzamerhand overbekend is. Ze wil daarmee via de 'kollektieve uitgaven' druk uitoefenen op de bruto loonstijging en dus op de 'reële arbeidskosten'. In deze Miljoenennota blijft het bij een aankondiging van de bezuinigings-norm. Een nadere uitwerking laat nog bijna een jaar op zich wachten. Wel kondigt de regering alvast bezuinigingen op sociale voorzieningen aan voor 1977 tot 1980.<sup>5</sup>

tabel 1.                      Bezuinigingen op sociale voorzieningen volgens plan van september 1975.

	1977	1978	1979	1980	totaal 77/80
in miljarden guldens	0,6	0,8	0,9	1,0	3,3

bron: Miljoenennota 1976, Meerjarenramingen, p.85

In de Meerjarenramingen 1976 zijn ook al maatregelen voor het economisch structuurbeleid opgenomen tot een totaal bedrag van 1,6 miljard gulden<sup>6</sup>.

Na de Miljoenennota 1976 volgt een periode van onzekerheid waarin een aantal ambtenaren (de commissie-Lamers) aan de slag gaat om bezuinigingsvoorstellen voor de 1-procent-operatie uit te werken. Rond het werk van deze commissie wordt een net van geruchten geweven. Daarvoor is de sfeer ontvankelijk gemaakt door uitspraken van den Uyl over de kinderbijslag tegenover de VPRO ter gelegenheid van het nieuwe jaar 1976. Midden in deze periode laat het *Centraal Planbureau in februari '76* het rapport *Ekonomische ontwikkeling tot 1980. Makro-ekonomische verkenning van de Nederlandse ekonomie* verschijnen. Op een karakteristieke manier doet het Planbureau een slag naar de toekomstige ekonomische ontwikkeling. Als resultaat verwacht men in 1980 (minstens)

260.000 werklozen zonder en (minstens) 210.000 met het 1-procent-beleid. Tenslotte dragen in *mei 1976* de gezamenlijke *werkgeversorganisaties* (Raad van Bestuur in Arbeidszaken) hun steentje bij in een notaatje getiteld "*Perspektief '80*". Daarin doen zij bezuinigingsvoorstellen voor alleen al de sociale zekerheid tot een bedrag van 9,2 miljard gulden in 1980 alleen al. Een aantal van hun voorstellen zijn letterlijk terug te vinden in de regeringvoorstellen:

• **Nota kollektieve voorzieningen en werkgelegenheid, juni '76.**

Negen maanden na de Miljoenennota 1976 wordt in deze nota de uitwerking van de 1-procent-norm afgedrukt. Die uitwerking is nog maar heel oppervlakkig. Men noemt bijvoorbeeld alleen cijfers voor 1977 en 1980, de tussenliggende jaren ontbreken.

tabel 2. Bezuinigingsplannen in de 1-procent-nota.  
(in miljarden gulden)

	<u>1977</u>	<u>1980</u>
— sociale verzekeringen plus sociale voorzieningen op de staatsbegroting	1,7	5,8
— overige uitgaven op de staatsbegroting	<u>1,0</u>	<u>3,0</u>
— totaal	2,7	8,8

bron: Nota kollektieve voorzieningen en werkgelegenheid, pagina's 9 en 16.  
n.b.: de bedragen zijn voor de 1e en de 2e post in een verschillend prijspeil uitgedrukt en kunnen dus eigenlijk niet bij elkaar worden opgeteld.

In paragraaf 3 zullen we deze gegevens aanvullen om de totale omvang van de 1-procent-plannen beter zichtbaar te maken. In deze nota stelt men op pagina 3 en 4 dat het 1-procent-beleid alleen onvoldoende is. Er is een 'aanvullend beleid' nodig dat de regering heeft uitgewerkt in:

**Nota Selektieve Groei, juni 1976.**

In deze nota zet minister Lubbers zijn 'structuurbeleid' uiteen. Hieronder valt o.a. het plan voor een investeringsrekening. Deze plannen leiden, in tegenstelling tot het 1-procent-beleid, niet tot verlaging van de staatsuitgaven maar tot verhoging. Deze verhoging is gericht op een directe subsidiëring van de ondernemers-kant van de economie.

tabel 3. Subsidies aan ondernemingen volgens de structuurplannen van juni 1976.

(in miljoenen guldens)				
	1977	1978	1979	1980
1. structuur bedrijfstakken	429	448	469	486
2. technologie	102	138	164	178
3. regionaal beleid en steun aan afzonderlijke bedrijven	362	371	403	432
4. mobiliteit arbeidskracht	75	75	80	85
5. kwaliteit arbeidsplaatsen	55	57	60	60
6. sociale maatregelen bij herstructurering	70	75	80	85
<b>totaal</b>	<b>1093</b>	<b>1164</b>	<b>1256</b>	<b>1326</b>
<b>totaal 1977-1980</b>				<b>4839</b>

bron: Nota Selectieve groei, tabellen op pagina's 102-103.

In deze nota trekt men naast tabel 3 nog vele miljarden uit voor de komende periode. In de slotparagraaf van dit artikel zullen we dat precies aangeven met behulp van gegevens van de Miljoenennota 1977.

Hoopt de regering met het 1-procent-beleid op een werkloosheid van 210.000 manjaren in 1980, de bedoeling van het structuurbeleid is dat dit aantal zakt tot (minstens) 150.000.

Overzien we deze paragraaf, dan blijkt het regeringsbeleid ten aanzien van de werkloosheid in 1976 uit twee delen te gaan bestaan:

- a. Het *1-procent-beleid* dat bedoeld is om de bruto loonkosten voor de ondernemers te verlagen via de verlaging van staatsuitgaven en sociale uitkeringen,
- b. het *structuurbeleid*, bedoeld om rechtstreekse subsidies te geven aan ondernemingen uit de staatsbegroting.

Naast deze twee delen kunnen we nog een derde deel zien: het *loonbeleid*. In 1976 is de loonontwikkeling volledig gedikteerd door de regering middels drie besluiten (per 1-1-76 alleen prijskompensatie, per 1-7-76 30 gulden bruto per maand erbij en verlaging van enkele premies, in november/december f 60,- bruto ineens). Dit beleid had de verlaging van de loonkosten als doel. Zelfs met dit

ingrijpende loonbeleid is het de regering niet gelukt een lagere loonstijging tot stand te brengen in 1976 dan men als uitgangspunt heeft genomen voor de komende jaren<sup>7</sup>. Dat betekent dat de loontrekkers het ergste te vrezen hebben van het regeringsbeleid 1977-1980: nemen ze niet uit zichzelf genoegen met stilstand of achteruitgang dan zal de regering dat wel voorschrijven op een nog ingrijpender manier dan in het afgelopen jaar.

We hebben nu drie onderdelen van het werkloosheidsbeleid aangegeven. In de rest van dit artikel zullen we één daarvan, het 1-procent-beleid, verder uitdiepen. In paragraaf 2 leggen we uit wat er precies mee wordt bedoeld, omdat de kreet '1-procent-norm' niet uitblinkt door duidelijkheid. In paragraaf 3 doen we verslag van onderzoek naar de werkelijke omvang van de plannen in het hele komende periode. In paragraaf 4 proberen we een aantal punten van kritiek op de plannen aan te geven. De vijfde en laatste paragraaf is bedoeld om de kritiek samen te vatten en om het 1-procent-beleid nog eens in verband te brengen met de rest van het werkgelegenheidsbeleid: structuurplannen en loonbeleid.

## *2. Wat is nu precies die 1-procent-norm?*

In het uitgebreide citaat van bladzij 29 van de Miljoenennota '76 in paragraaf 1 heeft de regering gesteld dat het nodig is "een afvlakking van het stijgingstempo van de kollektieve lasten tot stand te brengen" en wel tot rond 1 procent per jaar. Wat betekenen deze mooie woorden? Wat zijn die kollektieve lasten en over wat voor een procent gaat het?

Op zich zou het antwoord kort kunnen zijn: 'kollektieve lasten' zijn de sociale premies en de belastinginkomsten plus overige inkomsten<sup>8</sup> van de staat. En dat ene procent, nou dat is gewoon een procent van het Nationaal Inkomen.

Zo'n antwoord roept haast meer vragen op dan er door worden beantwoord. Waarom telt men premies en belastingen bij elkaar op? Wat is dat Nationaal Inkomen? En: waarom wordt er een verband gelegd tussen beide, tussen kollektieve lasten en Nationaal Inkomen (NI)?

Laten we om te beginnen uiteenzetten wat bedoeld wordt met het Nationaal Inkomen. We blijven daarbij binnen het raamwerk van de gangbare statistiek in kapitalistische landen<sup>9</sup>. In deze statistiek vormt het NI de maatstaf voor het totale inkomen uit produktieve activiteit dat binnen een land wordt ontvangen in één jaar tijd. Elk land heeft dus een eigen Nationaal Inkomen, dat ook meestal elk jaar weer anders zal zijn. Het NI wordt voor ons land geteld in guldens. Om aan het NI als totaal te komen moet er worden geteld, dat is duidelijk. Het Centraal Bureau voor de Statistiek maakt deze optelling.<sup>10</sup>

126,1 miljard	bruto lonen van alle loontrekkers in de bedrijven plus de ambtenaren (inklusief belastingen en alle sociale lasten),
29,6 miljard	bruto inkomen van zelfstandigen, ondernemers en eigenaren (uit rente, winst en huren) (inklusief belastingen en premies voor volksverzekeringen),
7,4 miljard	bruto inkomen dat in de bedrijven wordt gehouden (inklusief vennootschapsbelasting),
21,4 miljard	inkomen van de staat uit rente en dividend en uit indirecte belastingen (BTW) minus prijsverlagende subsidies.
<hr/>	
184, 5 miljard	netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

Dit NI is netto omdat de afschrijvingen van bedrijven al zijn afgetrokken: alleen de resterende winsten tellen mee. Het is het NI tegen marktprijzen omdat de BTW is meegeteld, die in de prijzen zit welke de konsumenten betalen. Er zijn nog vele varianten op het begrip Nationaal Inkomen, maar in dit verband gaat het steeds om dit 'netto NI tegen marktprijzen'.

Aan de ene kant zet men dus deze optelling van inkomens, die we verder laten voor wat ze is. Daartegenover wordt in de 1-procent-beschouwing een andere optelling gezet: belastingen, niet-belastingmiddelen<sup>11</sup> en alle sociale premies. Omdat beide optellingen in guldens gebeuren, zet men ze gewoon tegenover elkaar en zegt: de kollektieve lasten bedragen zoveel procent van het NI. In 1975 is dat volgens de gegevens van dit ogenblik 107 miljard gulden voor de rechtstreekse optelling van de kollektieve lasten, en 185 miljard gulden voor het NI. Oftewel, de kollektieve uitgaven bedragen 57 procent van het NI. In deze eerste optelling zitten wat dubbeltellingen, die er van afgetrokken moeten worden<sup>12</sup>. Na aftrek resteert er ruwweg 55 procent van het NI, wat neerkomt op 102 miljard gulden.

Waar het nu om draait in de kwestie van de 1-procent-norm is dat de verhouding tussen kollektieve uitgaven en Nationaal Inkomen niet altijd dezelfde is geweest als de 55 procent van 1975. Tien jaar geleden, in 1966, kwamen de kollektieve lasten uit op ruwweg veertig procent van het toenmalige NI. Het 'beslag van de kollektieve sektor op het NI' is dus aanmerkelijk gegroeid. Gemiddeld komen er elk jaar 1 1/2 procent van het NI bij, en voor de komende tijd verwachten de regering en het Centraal Planbureau een jaarlijkse toename van 1 3/4 procent van het NI bij 'ongewijzigd beleid'. En die groei van 1 3/4 procent wilde men niet, en evenmin de achter ons liggende groei van 1 1/2 procent van het NI per jaar. Vandaar dus de 1-procent-norm: geen groei van 1,75 of 1,50 procent maar

omlaag tot 1,00 procent per jaar. Als dus het 'beslag van de kollektieve sektor' in 1975 55 procent van het NI-1975 was, mocht het in 1976 56 procent van het NI-1976 worden, en kunnen we in dit jaar 57 procent verwachten. Omdat er nog een toename in zit, wordt de 1-procent-norm als een 'linkse norm' geproklameerd: "een jaarlijkse stijging van het aandeel van de kollektieve sektor in het nationaal inkomen met 1% ... doet de kollektieve sektor in 10 jaar tijd van 55% tot 65% van het nationaal inkomen groeien, een niet meer zo stille socialisatie! ", aldus Wolfson en le Blanc in het PvdA-blad Socialisme en Democratie<sup>13</sup>. Zij stellen het ook nog zo: Wanneer het NI naar verwachting groeit met 3,75 procent per jaar, dan krijgt de kollektieve sektor vanwege haar aandeel van 55 procent in het hele NI, al zonder meer 55 procent van die groei, wat neerkomt op 2,06 procent van de 3,75.

Daarnaast krijgt de kollektieve sektor volgens de 1-procent-norm nog een heel procent van de 3,75. In totaal gaat dus  $2,06 + 1,00 = 3,06$  procent naar de kollektieve sektor. En dat is meer dan 8/10e deel van de groei van 3,75 procent. Daarom zeggen zij: "De vraag is niet — als we nou heel eerlijk zijn — of 1% te weinig is, maar of het niet nog te veel is en wel genoeg overlaat voor de partikuliere sektor"<sup>14</sup>.

Tot zover twee verdedigers van de 1-procent-norm. Wij gaan eerst proberen de totale omvang van de 1-procent-operatie te peilen. Daarna komen we terug bij de vraag of we nu inderdaad te maken hebben met een 'linkse norm', dan wel of men probeert om rechtse bezuinigingsplannen als links beleid te verkopen.

### *3. De omvang van het 1-procent-beleid.*

Om de leesbaarheid niet te verstikken in een enorme cijferbrij geven we hier alleen de voornaamste gegevens weer. Meer gedetailleerde gegevens zijn apart opgenomen aan het eind van dit artikel.

De 1-procent-norm wordt vaak in één adem genoemd met '10 miljard bezuinigen'<sup>15</sup>. Deze tien miljard vormt bij nadere bestudering, maar een klein deel van het totale bezuinigingsplan; de 10 miljard staat (ruwweg<sup>16</sup>) voor bezuinigingen alléén al in het jaar 1980. De bedoeling van de hele operatie is echter dat óók in 1977, 1978 en 1979 (en na 1980) wordt bezuinigd. De Nota kollektieve uitgaven en werkgelegenheid noemt bedragen die enkel voor 1977 en 1980 gelden. Met behulp van de Miljoenennota 1977 hebben we dit gebrekkige beeld wat aan kunnen vullen. Daarin wordt voor elk van de jaren in de periode 1977-1980 verteld welk percentage van het Nationaal Inkomen men denkt te bezuinigen. Elders in deze nota geeft men aan welk NI men denkt te bereiken, zodat in combinatie met de percentages kan worden berekend hoeveel miljarden



ongeveer met de 1-procent-plannen zijn gemoeid.

tabel 4. Omvang van de 1-procent-bezuinigingen, 1977-1980.

jaar	1977	1978	1979	1980
'om te buigen' (in % van het NI)	1,15	1,55	2,25	2,85
NI (in miljarden guldens)	231	256	285	316
dus 'om te buigen' (in mld guldens)	2,7	4,0	6,4	9,0

totaal 'om te buigen' 1977-1980 22 miljard gulden.

bron: Miljoenennota '77, tabel 4.2 en bladzij 91.

Tellen we alle 'ombuigingen' van de vier jaren bij elkaar dan blijkt het in totaal om 22 miljard guldens te gaan, en dat is andere koek dan de kreet '10 miljard'. In deze 22 miljard zijn de bezuinigingen op sociale voorzieningen opgenomen die al in de Meerjarenramingen 1976 besloten lagen: 3,3 miljard (zie tabel 1)<sup>17</sup>. De 1-procent-plannen van juni '76 gaan dus verder en omvatten de plannen uit de Miljoenennota van september 1975. Zij zijn echter nog niet het laatste woord op bezuinigingssterrein. In de Miljoenennota 1977 kampt de regering naar eigen zeggen met mee- en tegenvallers. Daarom "bezint (ze) zich om binnen die sektor (van de sociale zekerheid, WS) nieuwe ombuigingen aan te brengen teneinde een overschrijding van de 1% norm te voorkomen"<sup>18</sup>.

In de Meerjarenramingen 1977 vinden we daarom alvast "aanvullende beleids-ombuigingen in de sociale verzekeringen en voorzieningen" tot een bedrag van 0,6 miljard in 1979 en 1980<sup>19</sup>.

*De totale bezuinigingsplannen voor 1977 tot en met 1980 kunnen dus worden becijferd op 22 tot 23 miljard gulden.* Want deze 0,6 miljard kunnen we nog eens optellen bij de 22 miljard van tabel 4.

Na 1980 werken de bezuinigingen door, ze zijn immers 'struktureel' van aard. De verlaging van de index waarmee geregeld de sociale uitkeringen worden opgetrokken, is bijvoorbeeld als een blijvertje bedoeld. Hetzelfde geldt voor de lagere personeelsuitgaven van de staat zelf. Bezuinigingsposten in laatste richting zijn zonder meer terug te vinden in de meerjarenraming van de staatsuitgaven voor het jaar 1981<sup>20</sup>.

Voor het verdere betoog is het van belang dat bij de bezuinigingsplannen een onderscheid wordt gemaakt tussen twee samenstellende delen van de 'kollektieve lasten'. De regering gebruikt zelf een tweedeling in 'sociale zekerheid' enerzijds en 'overige staatsuitgaven' anderzijds. Onder 'sociale zekerheid' verstaat men dan alle uitgaven van de sociale verzekeringen plus de sociale uitkeringen die op de

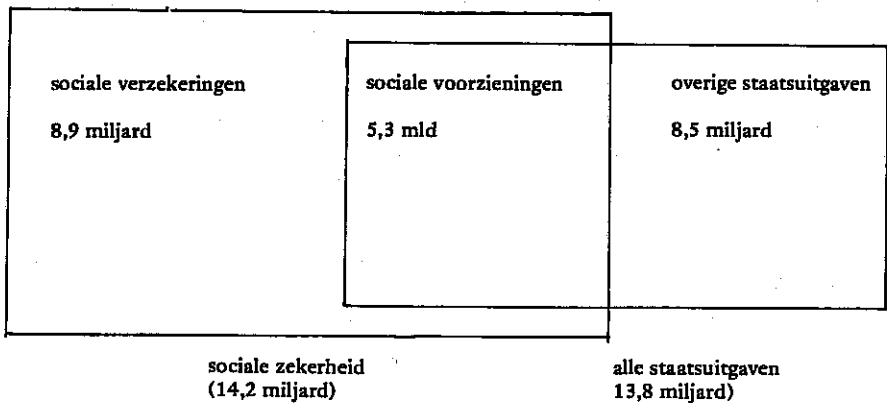
officiële staatsbegroting zijn opgenomen. De eerste groep kunnen we blijven aanduiden met het woord sociale verzekeringen. Daaronder vallen de volksverzekeringen plus de werknemersverzekeringen<sup>21</sup>.

De sociale uitkeringen uit de staatsbegroting duiden we verder aan als 'sociale voorzieningen'<sup>22</sup>.

Ons beeld is nu: overige staatsuitgaven aan de ene kant en sociale zekerheid (= sociale verzekeringen + sociale voorzieningen) aan de andere kant.

Een andere indeling die men kan maken is: alle staatsuitgaven aan de ene kant (= overige staatsuitgaven + sociale voorzieningen) en sociale verzekeringen aan de andere kant. Als we nu de cijfers uit de Nota kollektieve voorzieningen en werkgelegenheid combineren met gegevens uit de Miljoenennota 1977 ontstaat er het volgende beeld van de mogelijke indelingen.

figuur 1.-



Zie tabel I in de bijlage van dit artikel<sup>23</sup>

#### 4. *Kritiek op de 1-procent-plannen.*

We zullen in deze paragraaf vanuit vier invalshoeken de 1-procent-plannen bekritisieren. Laten we om te beginnen de plannen voor wat ze zijn, dan kunnen we ons afvragen waarop ze zijn gebaseerd: paragraaf 5.1 behandelt de verwachtingen betreffende de ontwikkeling van de 'kollektieve sektor', die aan de plannen ten grondslag liggen. Daarna kunnen we ons afvragen of het wel juist is om over een 'kollektieve sektor' te spreken met alle suggesties vandien. In paragraaf 5.2. komt de verhouding tussen "kollektieve sektor" en partikuliere

sektor en Nationaal Inkomen aan de orde. Als we de verbanden afwijzen die de regering op dit punt legt, dan blijft er voor de verdedigers van de 1-procent-plannen nog een tweede verdedigingslijn: de verhouding tussen 'aktieven' en 'niet-aktieven'. Daarover gaat paragraaf 5.3.

Omdat al de argumenten van deze drie paragrafen eigenlijk op hetzelfde (makro-ekonomische) vlak liggen als de beweringen van de regering zelf, zijn in paragraaf 5.4 enkele van de konkrete voorstellen onder de loupe genomen. Zij blijken gericht te zijn tegen groepen mensen die al beroofd zijn van een deel van hun inkomen en zich rond het minimum-inkomen bevinden.

#### 4.1. De basis van de 1-procent-plannen.

De plannenmakerij in het kader van de 1-procent-norm is gebaseerd op enerzijds een lagere verwachte groei van het NI in de komende jaren en anderzijds een verwachte groei van de kollektieve uitgaven. Over de verwachtingen aangaande de 'kollektieve sektor' zullen we eerst een aantal opmerkingen maken.

Allereerst moet gezegd worden dat de plannen zijn gebaseerd op een *verwachting* en niet op een waarneming uit het verleden. Dat wil zeggen: de groei van de kollektieve uitgaven ten opzichte van het NI is natuurlijk wel uit het verleden af te leiden maar het konkrete getal waar het hier om gaat: een groei van 1 3/4 procent van het NI per jaar in het tijdvak 1977-1980 is daaruit niet af te leiden. Zo stelt een tabel op pagina 26 van de Miljoenennota 1977 dat de gemiddelde groei van de kollektieve lasten ten opzichte van het NI in het tijdvak 1971-75 1,9 procent bedroeg, maar in het tijdvak 1972-76 al is gedaald tot 1,4 procent. Zoals al gezegd in paragraaf 3 bedroeg de gemiddelde groei tussen 1966 en 1975 1 1/2 procent van het NI. De argumentatie voor de verwachte 1 3/4 procent groei per jaar tot 1980 gaat niet verder dan een voetnoot (!) in de ekonomische verkenning door het Centraal Planbureau 'Ekonomische ontwikkeling tot 1980' van februari 1976. Daar staat te lezen dat bij 'onveranderd beleid' de druk van belastingen, niet-belastingmiddelen en sociale premies als volgt zou toenemen:

in 1977 + 2,2 procent van het nationaal inkomen

1978 + 1,3

1979 + 1,8

1980 + 1,8

Optellen en delen door 4 levert als jaarlijks gemiddelde de genoemde 1 3/4

procent<sup>24</sup>.

De verwachting van het Planbureau is gebaseerd op verwachtingen van instanties als de Ziekenfondsraad en de sociale fondsen en natuurlijk de regering zelf (Meerjarenramingen 1976). De kennis ervan is min of meer een monopolie van het Planbureau en de instanties zelf. Het is uiterst moeilijk een gegrond oordeel

te geven over deze verwachtingen<sup>25</sup>.

Maar het is niet alleen moeilijk voor een buitenstaander om inzicht te krijgen in de komende ontwikkelingen, ook het Planbureau en de regering zelf hebben daar moeite mee. Dat begon al in de tijd van de commissie-Lamers die de plannen voor de bezuinigingsnota van juni '76 heeft aangedragen. Er was op dat moment sprake van dat in 1980 zo'n 10 miljard gulden bezuinigd zou worden. In de uiteindelijke nota bleek dat 8,8 miljard te zijn geworden. Wat was de belangrijkste oorzaak van deze vermindering? In de eerdere verwachtingen waren de onderlinge betalingen van de sociale verzekeringen en dergelijke opgenomen wat natuurlijk tot gevolg heeft gehad dat men de stijging van de 'kollektieve lasten' flink overschatte. Door deze betalingen buiten beschouwing te laten daalde de noodzakelijke bezuiniging in 1980 van 10 tot 7,8 miljard waar men dan weer 1,0 miljard van de bezuinigingen volgens de Meerjarenramingen 1976 heeft bijgeteld<sup>26</sup>.

Vervolgens werd in mei 1976 vanuit het Planbureau bekend gemaakt dat in de sfeer van de ziektekosten-verzekeringen 4 miljard gulden te veel aan uitgaven was verwacht. Later bleek een deel daarvan al opgenomen in de 1-procent-plannen zodat uiteindelijk een overschatting van de uitgaven met 2,5 miljard overbleef<sup>27</sup> en dat scheelt nogal een slok op een borrel in vergelijking met de bezuinigingsplannen van 5,8 miljard gulden op de sociale zekerheid in 1980 (waarvan 1,5 miljard in de ziektekosten-sfeer).

In het najaar van 1976 is er ten bate van het loonoverleg, dat wil zeggen ter matiging van de looneisen voor 1977, meermalen geschermd met 'meevallers' bij de sociale verzekeringen waardoor de premies lager zouden kunnen zijn dan verwacht was.

Zelfs bleek er in een verwachting-op-heel-korte-termijn (de uitgaven voor de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in 1976) een 'meevaller' van vele honderden miljoenen guldens waaruit zomaar een algemene loonronde van 60 gulden bruto ineens kon worden betaald.

Tot slot is naar aanleiding van de grotere premie-opbrengst in 1976 zelfs door de Minister van Sociale Zaken gezegd dat de verwachtingen uiterst onzeker zijn, de premies in het algemeen te hoog zijn en mogelijk tussen nu en 1980 niet meer toenemen ten opzichte van het NI. Verwachtte men in het voorjaar van 1976 tijdens de opstelling van de 1-procent-plannen nog meer dan 87 miljard gulden als uitgaven van de sociale verzekeringen, nu wordt het misschien maar 73,4 miljard gulden<sup>28</sup>. Het verschil is bijna 14 miljard of meer dan 4 procent van het verwachte NI! Mogelijk heeft de minister in deze verwachting rekening gehouden met het 1-procent-beleid, maar dat kan slechts 4,1 van de 14 miljard verklaren. Er blijft dan nog bijna 10 miljard pure meevaller over en dat is meer dan het dubbele van de geplande bezuiniging.

Hoe kan op een dergelijke onzekere basis, waarin de meevallers overheersen<sup>29</sup>,

een beleid worden gebaseerd?

Ook de andere kant van de medaille is omringd met onzekerheden. Bij de vaststelling van het 'beslag' op het NI is het natuurlijk van groot belang om te weten wat het nationaal inkomen zal bedragen. De verwachtingen waren in dit opzicht in 1975 in de meerjarenramingen van de Miljoenennota '76 veel lager gesteld dan later het geval is.

tabel 5. Verwachtingen nationaal inkomen 1977-1980  
in miljarden guldens

jaar	1977	1978	1979	1980
verwacht in 1975	226	243	261	281
verwacht in 1976	231	256	285	316

bron: Miljoenennota 1977 blz. 91 en 93.

De verwachting van 1976 ligt globaal al wel min of meer ten grondslag aan de 1-procent-plannen van juni '76. Men gaat dan wel uit van een iets hoger NI in 1980: 318 miljard in plaats van 316<sup>30</sup>. Bij de presentatie van de bedragen die met de bezuinigingen zijn gemoeid gebruikt de regering zowel in de 1-procent-nota als in de Miljoenennota 1977 de twee verwachtingen naast elkaar zonder de moeite te nemen alles in eenzelfde prijspeil uit te drukken.

De hele zaak blijft met twijfels omgeven. Zo heeft men bij de vaststelling van het Nationale Inkomen de omgekeerde weg bewandeld: eerst is het NI voor 1980 bepaald en vandaaruit heeft men het NI voor 1978 en 1979 vastgesteld<sup>31</sup>. De omgekeerde weg, om eerst 1978 dan 1979 en tot slot 1980 vast te stellen is natuurlijk veel realistischer.

Al met al lijkt de basis van het 1-procent-beleid dermate wankel, dat het alleen daarom al als ongerechtvaardigd afgewezen kan worden.

#### *4.2. Kollektieve en partikuliere sektor en het nationaal inkomen.*

De 1-procent-norm is het opschrift van een verzameling plannen waarmee de regering denkt te bezuinigen op wat afwisselend wordt genoemd: kollektieve lasten, kollektieve sektor, kollektieve voorzieningen of kollektieve uitgaven. Deze begrippen worden zonder veel reserve gebruikt door zowel de regering als ondernemers, maar ook door de vakbeweging. De ruziënde ekonomen binnen de PvdA zoals Stevers en van den Doel, hebben fundamenteel met elkaar gemeen

dat ze uitgaan van de verdeling in partikuliere en kollektieve sektor, beide in verband gebracht met het NI. Het verschil van mening is alleen over welke sektor aangepakt moet worden.

Wat steekt er achter dit woordgebruik, dat suggereert dat Nederland slachtoffer is van een oprukkend kollektivisme, een sluipende socialisatie.

De kollektieve sektor enz. staat voor de optelling van staatsuitgaven en uitgaven van de sociale verzekeringen. Men veegt de inkomsten die de staat heeft uit direkte en indirecte belastingen en uit 'niet-belastingmiddelen' op één hoop met de sociale premies. Dit geheel wordt bijvoorbeeld in het FNV-plan '77 omschreven als "dat gedeelte van de in Nederland verdiende inkomens, waaraan kollektief, door regering en parlement, een bestemming wordt gegeven".

Alleen al taalkundig bezien ligt het voor de hand dat er dan ook een 'partikuliere sektor' moet zijn. En ja hoor, als je de kollektieve sektor aftrekt van het NI houd je de partikuliere sektor over. Is de ene sektor in 1975 al 55 procent van het NI, dan telt de andere sektor nog maar 45 procenten. Nu is ieder natuurlijk vrij in het vaststellen van zijn definities, maar zeg er dan wel bij dat het om een definitie vanuit een heel apart standpunt gaat. Die definitie wordt alleen bij de 1-procent-norm van stal gehaald. Als het gaat over de structuurplannen van minister Lubbers, die juist leiden tot méér 'kollektieve' uitgaven hoort men de ekonomen niet over een 'toenemend beslag van de kollektieve sektor'.

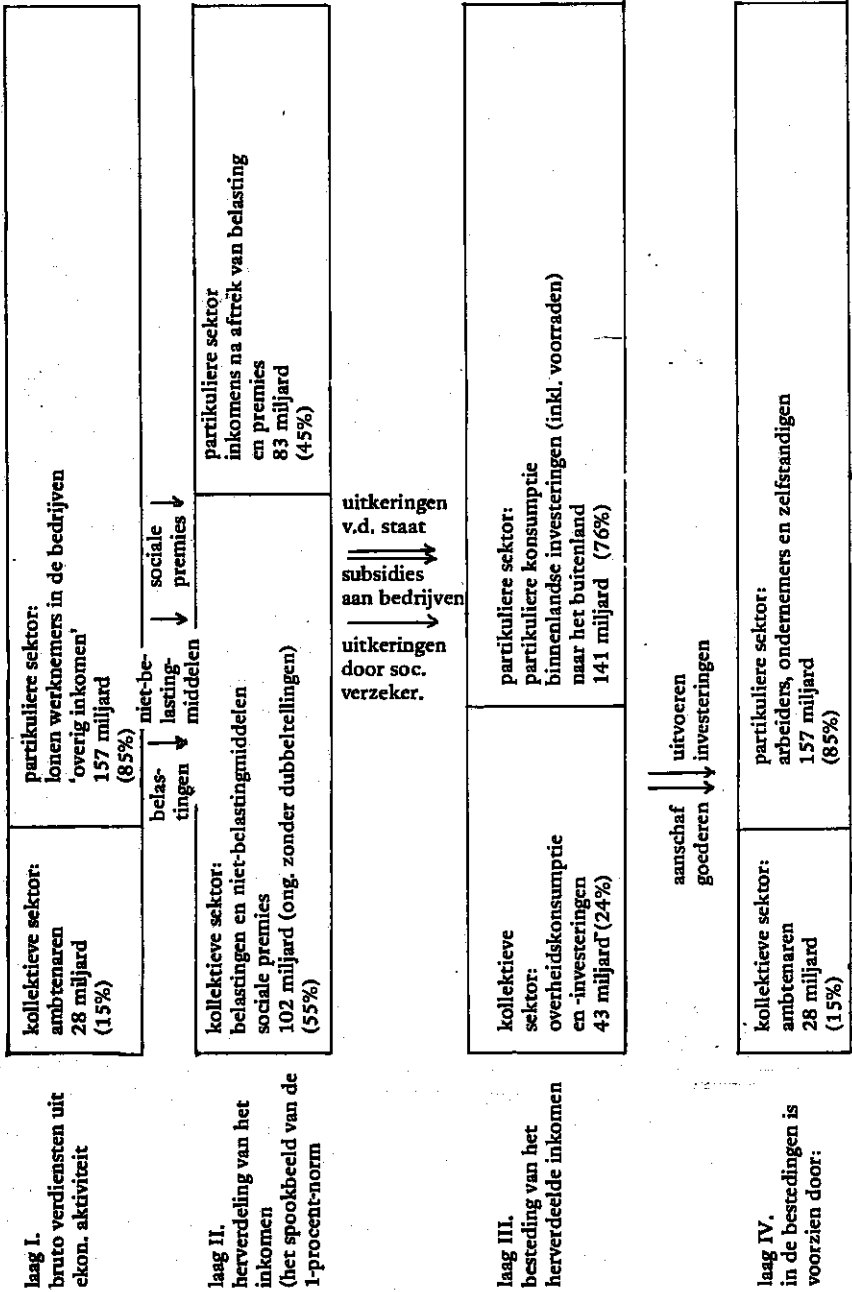
Bij nadere bestudering blijkt een 'beslag' door de kollektieve sektor op het NI ter grootte van 55 procent maar op één moment in de kringloop van de economie op te treden. Iedereen die wel eens een leerboek van de gangbare economische theorie onder ogen heeft gehad<sup>32</sup>, weet dat de ekonomen dol zijn op kringlopen in de nationale economie. Het is daarom bijzonder vreemd, en zelfs misleidend, dat er in de 1-procent-verhalen maar één momentopname wordt uitgelicht en de rest weggelaten.

Met behulp van figuur 2 zullen we proberen te verduidelijken waar het hier om gaat.

Wel, zegt men, in Nederland wordt zo'n 185 miljard gulden verdiend (steeds cijfers voor 1975). Een deel daarvan verdienen de ambtenaren, en de rest wordt verdiend door arbeiders, ondernemers, zelfstandigen en eigenaren. Deze eerste verdeling van de verdiensten is weergegeven in laag I van figuur 2. Wat gebeurt er dan? De belastingen en de sociale premies romen een groot deel van dat inkomen af en hopen het op in de 'kollektieve sektor'. Zie laag II van de figuur. Op dit niveau bevinden zich de 1-procent-verhalen. Hier is inderdaad een verhouding 55 procent kollektief en 45 procent partikulier te vinden. Hier blijven de verhalen steken, terwijl de kringloop juist verder gaat ('geld moet rollen'). Wat er tussen laag I en laag II gebeurt, kan hooguit als een herverdeling worden betiteld van inkomen. De *bestéding* van dat inkomen is een heel andere kwestie.

figuur 2. EKONOMISCHE KRINGLOOP (1975)

nationaal inkomen 185 miljard gulden



NB.: gegevens ontleend aan CBS, Nationale rekeningen 1975. Minimale verschillen weggelaten.

Daarvoor moeten we de stap zetten naar laag III van de figuur, ruwweg de 'nationale bestedingen'. Letten we bij die bestedingen op de verhouding tussen 'kollektief' en 'partikulier' dan pakt het heel anders uit dan in laag II. De 'kollektieve sektor' omvat nu niet meer dan 24 procent van het NI. Daarbij moeten we nog aantekenen dat de staatsuitgaven, want daar gaat het bij die 24 procent om, voor een groot deel (aanschaf van goederen en laten uitvoeren van investeringen: wegen, kantoren, enz.) weer bij de partikuliere sektor worden besteed — in laag IV is de cirkel rond: de ambtenaren zijn de enige producenten in de kollektieve sektor en die ontvangen daarvoor juist het inkomen dat we in laag I hebben gevonden.

Wat zijn de gevolgen van de kringloop-beschouwing voor het 1-procent-verhaal? Uit de vergelijking van de vier lagen in de figuur kan worden opgemaakt dat de definitie van 'kollektieve sektor' in het verhaal van 'een beslag van 55 procent op het NI' een bijzondere definitie is. Op de drie andere niveau's, I, III en IV, is onder de kollektieve sektor alleen het staatsapparaat begrepen. Daar gaat het om de direkte band van een kollektieve sektor met de (inkomens uit de) produktie. In laag II is er iets bijgeteld dat van de partikuliere sektor in laag I is afgepakt maar vervolgens in laag III weer is teruggegeven. Er is een herverdeling van inkomens die uiteindelijk niet overhevelt van de partikuliere naar de kollektieve sektor, maar die een herverdeling binnen de partikuliere sektor zelf inhoudt. (zie daarover paragraaf 4.3). Alle sociale uitkeringen, of ze nu worden gefinancierd door de staat of door de sociale verzekeringen, komen in de handen van mensen die er van eten of sparen. De hele hap van de uitkeringen keert dus terug in de partikuliere konsumptie en besparingen. In beide gevallen zijn ze onderdeel van de 'partikuliere sektor'.

Bij veel van de 1-procent-verhalen wordt min of meer demagogisch gedaan alsof de verhouding van 55-45 van laag II de uiteindelijke verhouding is. Het FNV-plan '77 spreekt over een kollektieve besteding door regering en parlement, maar gelukkig is iedereen die een sociale uitkering ontvangt nog vrij in de besteding — gewoon bij de kruidenier om de hoek of de supermarkt in de buurt: partikuliere konsumptie heet dat. Wolfsson en le Blanc trekken vanuit de 55-45 verhouding de lijn door: "als de groei zo doorgaat is rond de eeuwwisseling de kollektieve sektor uitgedijd tot 100 procent; iedereen is ambtenaar en ieder bedrijf is staatsbedrijf"<sup>33</sup>. Dat is je reinste bangmakerij voor een kollektivistische greep op de economie. Volgens de kringloop zou de kollektieve sektor zelfs best 100 procent van het NI kunnen inpikken terwijl de partikuliere sektor vrolijk doorbestaat. En de eerste mens die dank zij het genot van een sociale uitkering ambtenaar wordt, moet nog geboren worden.

De grap van het 1-procent-verhaal is dat eigenlijk alleen op laag II een sterke groei van het aandeel van de 'kollektieve sektor' heeft plaatsgevonden. Op alle



andere niveau's is er bijzonder weinig veranderd:

tabel 6. Verhouding kollektief-partikulier, 1966 en 1975.  
aandeel van de kollektieve sektor in procenten van het NI.

	1966	1975
inkomens uit ekon. activiteit (laag I)	12,5	15,1
herverdeelde inkomens (laag II)	40	55
nationale bestedingen (laag III)	21,7	23,5

bron: berekend uit CBS, Nationale Rekeningen 1975.

Uit deze tabel blijkt een kleine toename van het aandeel van de staat in de economische activiteiten, die in tegenstelling tot de kwestie van de herverdeling, wel in verband staan met de ontwikkeling van het Nationaal Inkomen. Bij deze toename moet wel worden opgemerkt dat de overheidsbestedingen in 1975 extra hoog waren in verband met de bestrijding van de werkloosheid. Het is natuurlijk ook zo dat een 'kollektief' aandeel in het NI niet iets slechts is — er komen allerlei diensten en activiteiten voor terug, zoals kustbeveiliging, telefoon en wegeaanleg om er maar een paar te noemen. Die kan het partikuliere ondernemerschap ons op eigen kracht niet verschaffen terwijl ze onmisbaar zijn voor produktie en samenleving.

Men kan wel kijken naar de verdeling kollektief-partikulier, papier is geduldig, maar van veel groter economisch belang is de verdeling over konsumeren en investeren. Nu zou men kunnen denken dat door de groei van de sociale zekerheid de consumptie sterk is toegenomen. Al die uitkeringstrekkers, zo moet de redenering dan zijn, eten maar extra uit de nationale ruif. Nader onderzoek laat zien dat deze voorstelling van zaken helemaal onjuist is.

tabel 7. Aandeel van de gezinsconsumptie in het NI 1966-1975

jaar	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
aandeel	63,3	62,5	61,7	62,2	62,3	61,8	61,2	60,3	61,3	64,9

(in procenten van het NI in lopende prijzen)

bron: berekend uit CBS, Nationale Rekeningen 1975, tabel 14.

Volgens deze tabel wordt er voortdurend minder van het NI gekonsumeerd dan

het geval was in 1966, tot opeens in 1975 het aandeel omhoog schiet. Van 1974 op 1975 neemt de gezinskonsumptie — zeker gezien de enorme prijsstijging — niet buitensporig veel toe zodat de plotselinge toename van het aandeel in het NI eerder in verband gebracht kan worden met het 'autonoom' inzakken van het NI (als gevolg van de crisis in de kapitalistische wereldeconomie) dan met een plotselinge geneigdheid van het Nederlandse volk om meer te gaan consumeren<sup>34</sup>.

Onze konklusie is deze: het indianen-verhaal over de oprukkende kollektieve sektor is gebaseerd op een eenzijdige definitie van die kollektieve sektor, waaruit misleidende gevolgtrekkingen worden gemaakt voor de nationale economie.

#### 4.3. *Aktieven en niet-aktieven.*

In de voorgaande paragraaf hebben we laten zien dat het onderscheid tussen kollektieve en partikuliere sektor onhoudbaar is ter verdediging van de 1-procent-norm. De voorstanders van het bezuinigingsbeleid hebben nog een tweede verdedigingslinie waarop ze zich dan terugtrekken: de toenemende druk van 'niet-aktieven' op de 'aktieven'. Wanneer men zich op deze linie terugtrekt, dan heeft men dus het argument al opgegeven dat het betalen van belasting en premies de partikuliere sektor zelf afbreekt. Nu zegt men: de mensen die in Nederland actief werkzaam zijn in het economisch proces moeten steeds meer geld opbrengen om de mensen die daar buiten staan, de 'niet-aktieven', een inkomen te verschaffen. Kijk maar naar de steeds groeiende sociale verzekeringen, is het argument.

Hoe zit dat?

Voordat we op deze zaak ingaan, een paar belangrijke opmerkingen. Ten eerste berust de hele vraagstelling op het punt van 'aktieven'/'niet-aktieven' op de vooronderstelling dat de koek op is: wat de ene groep heeft, gaat ten koste van de andere. Precieser gezegd: men gaat er van uit dat er aan de winst-kant van de economie niets meer te halen is en dat loontrekkers en ex-loontrekkers het verder maar uit moeten vechten. De krapheid van de winsten is dus voorondersteld. Deze is echter nog niet aangetoond gezien de sterk toenemende opbrengsten van de vennootschapsbelasting en de sterk toenemende uitvoer van kapitaal naar het buitenland.

Verder is het niet meer dan billijk een levensgroot vraagteken te zetten bij het woordgebruik, 'aktieven' en 'niet-aktieven'. Want wie zijn die 'niet-aktieven'? Gepensioneerden, arbeidsongeschikten en werklozen vormen het overgrote deel van deze groep uitkerings-genietters. AOW-ers dus, mensen die na een leven van hard werken tot aan hun 65ste jaar eindelijk eens niet meer hoeven werken, maar van het doorsnee-bedrijfspensioen onmogelijk in leven zouden kunnen blijven.

Mensen die al gauw 40 of 50 jaar actief geweest zijn, de 'meest-actieven' zou je kunnen zeggen en daarmee het tegendeel van 'niet-actieven'. En WAO-ers dus, mensen die voor het arbeidsproces ongeschikt zijn geworden door ziekten en ongelukken. Van de mensen in de WAO is 2/3 ouder dan 45 jaar en dus zeker langer 'actief' geweest dan de gemiddelde 'actieve' waarop de verdedigers van de 1-procent-norm doelen. Dan is er nog de omvangrijke groep van werklozen die voorzover ze een uitkering krijgen, altijd buiten hun eigen schuld werkloos zijn — zij zouden maar al te graag weer actief worden<sup>35</sup>. Maar genoeg over het krenkende woordgebruik.

Ook moet gezegd worden dat het stelsel van de sociale verzekeringen is opgebouwd vanuit initiatieven binnen de arbeidersbeweging, die nog voor 1900 ziekte- en werkloosheidskassen instelde. Vandaaruit is het hele systeem uitgegroeid, waarbij de reële invloed van de directe belanghebbenden — de loontrekkers die met elkaar solidair zijn voor risico's die elke loontrekkende loopt — steeds verder is teruggedrongen. Langzamerhand is het hele stelsel volledig onderworpen geraakt aan de macht van de Minister van Sociale Zaken. Deze houdt welhaast naar eigen goeddunken uitdeling uit de reserves van de sociale fondsen, en hij stelt de premiehoogte uiteindelijk vast. De organisatie van de sociale zekerheid is in de loop van de tijd dermate ingewikkeld geworden dat het idee van onderlinge solidariteit van loontrekkers effectief nog maar moeilijk is terug te vinden<sup>36</sup>. In het oerwoud van instanties en regelingen kan de valse tegenstelling tussen huidige en vroegere loontrekkers als 'actieven' tegenover 'niet-actieven' aftrek vinden. Daar moet dan wel meteen bij gezegd worden dat de tegenstelling vanuit de regering wordt bevorderd terwijl ze vanuit o.a. de FNV steeds wordt weersproken<sup>37</sup>.

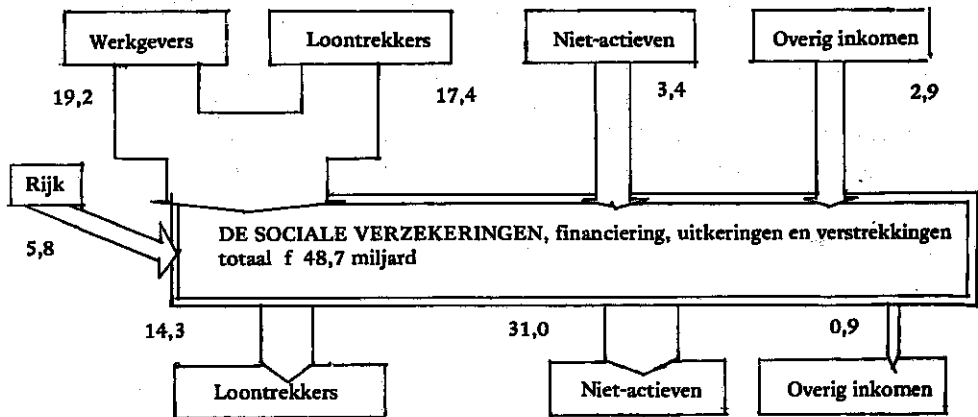
Over de verhouding tussen 'actieven' en 'niet-actieven' doen verschillende verhalen de ronde. Zo zegt men bijvoorbeeld, dat in Nederland maar een relatief klein deel van de totale bevolking ook tot de beroepsbevolking behoort. In de sociale zekerheid is daar echter weinig van te merken. De premies die gericht zijn op de leeftijdsgroepen (onder de 15 en boven de 65 jaar) die buiten de beroepsbevolking vallen zijn de laatste jaren sterk gedaald (in het geval van de kinderbijslag) of vrijwel gelijk gebleven (in het geval van de AOW-premie). Kijken we binnen de leeftijdsgroep van 15 tot 65 jaar dan blijkt dat in Nederland, wat de mannen betreft, een groter deel wèl tot de beroepsbevolking behoort dan bijvoorbeeld in Zweden en de Verenigde Staten. De Bondsrepubliek en Frankrijk liggen op hun beurt niet erg veel boven het Nederlandse aandeel. Waar wel een flink verschil ligt, is bij de vrouwen. In ons land werkt een veel kleiner deel van de vrouwen tussen 25 (!) en 65 jaar dan elders<sup>38</sup>. Aangezien er geen sociale uitkering voor huisvrouwen is, zijn deze 'niet-actieven' in het verband van de premielast van geen belang.

Wat de werkelijke beroepsbevolking betreft zijn zieken en werklozen van belang. De sterk toegenomen werkloosheid heeft maar tot een kleine toename van de WW-premie geleid vanwege in beter tijden gevormde reserves. De toegenomen ziektemelding heeft wel voor een fikse premieverhoging gezorgd. In beide gevallen heeft het weinig zin zomaar over 'niet-actieven' te spreken als men niet wil ingaan op de achtergronden van gedwongen werkloosheid en ziekte in het economisch proces.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de WAO/AAW een nieuwe voorziening is geweest waarvan het nogal voor de hand ligt dat ze in het begin tot extra lasten leidt<sup>39</sup>.

Tot slot lijkt het dienstig de uitkeringsstroom zelf aan een nader onderzoek te onderwerpen, niet alle uitkeringen gaan namelijk naar 'niet-actieven'. De regering heeft dat onderzoek zelf ook gedaan: aan de Miljoenennota 1977 ontleen wij bijgaand schema. Uit het schema kan men opmaken dat de loontrekkers zelf ongeveer 1/3 van de uitkeringen ontvangen (14,3 van 46,2 miljard). Deze 'actieven' krijgen zelfs haast net zo veel uitgekeerd als ze aan premies betalen (14,3 tegen 17,4 miljard). Bovendien betaalt de groep 'niet-actieven' zelf ook mee aan de premie-opbrengst. Dat betekent, dat er inderdaad wel een zekere herverdeling van 'actieven' naar 'niet-actieven' plaatsvindt, maar die is aanmerkelijk minder groot dan het totale uitkeringscijfer zou doen denken: de 'niet-actieven' ontvingen in 1976 blijkens dit schema per saldo niet meer dan 27,6 miljard gulden of minder dan 60 procent van de totale uitkeringen.

Schema 2.7. Het verdelingsaspect van de sociale verzekeringen (1976, in miljarden gulden)



bron: Miljoenennota 1977, pagina 25.

#### 4.4. Konkrete bezuinigingsplannen treffen de laagste inkomens.

Zoals opgemaakt kan worden uit figuur 1 in paragraaf 3 wil de regering bijna 2/3 van de bezuinigingen halen bij de sociale zekerheid. De plannen in deze sfeer betreffen de gezondheidszorg, de ambtenaren (het 'dubbel pakken' — nl. ook al via het algemene loonbeleid — waartegen o.a. de ABVA zich verzet), kinderbijslag en -aftrek, en tenslotte sociale uitkeringen. We beperken ons hier tot een paar plannen, omdat het te ver zou voeren ze allemaal onder de loupe te nemen. De sociale uitkeringen gaat de regering op twee manieren te lijf. Enerzijds op een algemene manier: 'korrekities op uitkomsten loonindex' noemt men dat, anderzijds via gerichte maatregelen ten aanzien van WAO, ZW, WW en WWV. Wat het algemene plan betreft, is de regering van plan te gaan sleutelen aan de koppeling tussen uitkeringen en loonontwikkeling. De regering zegt daarover zelf, in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer: "de stijging van de uitkeringen als gevolg van loon-indexering beïnvloedt overigens niet de premiedruk, omdat ook de inkomsten zich ontwikkelen met de lonen"<sup>40</sup>. De verlaagde koppeling betekent dus een verslechtering voor de uitkeringsgerechtigden op een punt waar de premiebetalers geen last van hebben.

Wat de gerichte maatregelen aangaat bespreken we hier alleen het meest concrete plan: verlaging van de WAO-uitkering van 80 procent naar 75 procent van het vroeger genoten loon. Het argument is, dat men bij langdurige werkloosheid in de WWV vervalt en die kent een uitkering van 75 procent. En waarom zou men dan bij langdurige arbeidsongeschiktheid meer krijgen? Dus maak er van: eerst 80 procent in de Ziektewet en na een jaar 75 procent in de WAO, net als eerst 80 procent in de WW en na een half (!) jaar 75 procent in de WWV. In het licht van de al jarenlang gestelde eis tot optrekking van de WWV-uitkering tot 80 procent is dat tamelijk bot. Het is te meer bot, daar de regering in 1974-1975 bij de behandeling van een eventuele minimum-uitkering in de Ziektewet zich daartegen verzette met de bewering "dat voor het overgrote deel van de werknemers volledige doorbetaling van het netto-loon bij ziekte plaatsvindt"<sup>41</sup>. (krachtens cao-bepalingen). Dus volgens de regering zelf geen 80 procent maar 100 procent in de Ziektewet. Mag men dan in de WAO zijn 80 procent houden? Nader onderzoek van de gemiddelde uitkering in de WAO leert dat deze niet veel verschilt van het wettelijk minimumloon:

tabel 8. Gemiddeld inkomen in de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering, 1975

gemiddelde bruto-jaar-uitkering	f	16.900
bruto minimum jaar-uitkering		15.240
netto gemiddelde jaar-uitkering		13.310
netto minimum jaar-uitkering = netto minimum-loon		12.260

n.b. : steeds is gerekend met 7% vakantiegeld. Netto is berekend voor een gehuwde WAO-er met 2 kinderen met arbeidsongeschiktheidsaftrek. Uitgegaan is van uitkeringsdagen die zijn herleid tot de maximale arbeidsongeschiktheid.

Uit deze tabel, die is berekend uit voorlopige gegevens van de Sociale Verzekeringsraad, blijkt dat het netto-inkomen van de gemiddelde WAO-er niet meer dan 8,6 procent hoger is dan het netto minimum-loon (daarop is de minimum-uitkering gebaseerd).

Omdat de WAO een minimum-uitkering kent die vlak onder de gemiddelde uitkering ligt, terwijl de maximale uitkering dat gemiddelde ver overtreft moeten we aannemen dat het inkomen van de overgrote meerderheid van de WAO-ers zich vlak bij de minimum-uitkering bevindt.

Vergelijken we het regeringsplan met deze inkomenssituatie. Een verlaging van 80 tot 75 procent betekent een achteruitgang van 6,7 procent (5 t.o.v. 80). Bij verlaging tot 75 procent wordt de overgrote meerderheid van de arbeidsongeschikten dus op het minimum-loon gedrukt: het gemiddelde zal nog maar 1,8 procent boven dat minimum-niveau liggen<sup>42</sup>. En dat na een leven van hard werken (gezien de leeftijd van de massa der WAO-ers)! Van een band met het vroeger verdiende inkomen blijft zo niets over — het verschil tussen Bijstand en WAO wordt wel heel klein.

Daar moet dan nog bij gezegd worden, dat de WAO-ers al een aanzienlijk inkomensverlies hebben geleden doordat hun uitkering slechts 80 procent van het vroegere inkomen bedraagt. Hun bruto inkomensverlies is te becijferen als minstens 20/80 of één kwart van de bruto uitkering. Voor de gemiddelde WAO-er betekent dat in 1975 een bruto achteruitgang met f 4.200 (16.800 gedeeld door 4).

Ook hier blijkt van 'dubbel pakken' sprake te zijn in de regeringsplannen wat een argument te meer is om ze af te wijzen.

## 5. De 1-procent-plannen in een breder verband.

Overzien we de konklusies van paragraaf 4:

- de verwachtingen waarop de plannen steunen zijn zo onzeker, dat de noodzaak van bezuinigingen daaruit niet afgeleid mag worden,
- het spookbeeld van de oprukkende kollektieve sektor blijkt het gevolg van een eenzijdige definitie waaruit misleidende konklusies worden getrokken; dit woordgebruik dat ekonomen in VVD en PvdA met elkaar gemeen hebben — en alleen maar gebruiken als het er om gaat bezuinigingen te verdedigen — moet worden afgewezen.
- de 'niet-aktieven' blijken de meest-aktieven, de valse tegenstelling tussen 'aktieven' en 'niet-aktieven' wordt door de regering bevorderd en door de vakbonden terecht bestreden; voorzover de premielast is toegenomen in de afgelopen jaren is dat een logisch gevolg van de uitbreiding van de voorzieningen (met premiedaling elders ertegenover! ); en tot slot ontvangen de 'niet-aktieven' lang niet alle uitkeringen — een belangrijk deel komt weer in handen van de 'aktieven'.
- konkrete bezuinigingsplannen treffen mensen onderaan de inkomensladder die zo dubbel gepakt worden.

Er rijst de vraag, maar waarom wil men dan in godsnaam dat 1-procent-beleid? Dat beleid valt binnen het bruto loonbeleid dat de regering in 1975 is gaan voeren. Dat beleid is in samenhang met de structuurplannen van Lubbers gericht op verbetering van de winstgevendheid. "Verbetering" vanuit het oogpunt van de internationale concurrentiekracht van de nederlandse ondernemers in de eerste plaats. Of het ook tot verbetering van de werkgelegenheid en verlaging van de werkloosheid zal leiden is een ander punt. Daartoe is een nadere analyse van de arbeidskosten-theorie nodig die we hier niet zullen uitvoeren. Gezien de sterk toenemende uitvoer van kapitaal, waarmee de nederlandse ondernemers investeringen in het buitenland plegen; gezien het arbeidsbesparende karakter van de investeringen die dan nog wel in Nederland worden gedaan; gezien de verwachtingen dat toenemende winstgevendheid eerst gebruikt zal worden voor 'sanering van de vermogensverhoudingen' (d.w.z. aflossing van vreemd kapitaal, in plaats van extra investeringen) lijkt het vooralsnog niet erg waarschijnlijk dat er op het front van de werkgelegenheid resultaten van het 1-procent-beleid gevonden kunnen worden.

Wat de regering doet is de voornaamste kosten-faktor van de ondernemingen, waarop door een nationale regering nog invloed kan worden uitgeoefend (de loonkosten), te verlagen via direkte loonmaatregelen die bedoeld zijn voor de loontrekkers in actieve dienst, en via het 1-procent-beleid dat bedoeld is voor de massa van buiten het arbeidsproces geplaatste ex-loontrekkers. Daarnaast is het

struktuurbeleid van Minister Lubbers in de maak, dat enerzijds via loonkosten-subsidies ook beoogt de loonkostenpost te verlagen en anderzijds via gerichte subsidies de winstgevendheid rechtstreeks op te krikken. Van de plannen van Lubbers moet gezegd worden dat uit de Miljoenennota 1977 een veel preciezer beeld is opgenomen in figuur 3.

figuur 3. Regeringsbeleid ten aanzien van winstgevendheid 1976-1980.

verlaging van de bruto loonkosten			verhoging van de winst	
direkt loonbeleid	1-procent-beleid	struktuurbeleid van Lubbers		
		loon-kosten subsi-dies	'belasting-herziening'	direkte steun aan bedrijven
7 miljard	22 à 23 miljard	5,2 mld	3,8 mld	15,8 mld

bron: Struktuurbeleid zie Miljoenennota '77 tavel 5.7 en 5.8.

N.b.: arbeidsmarktmaatregelen ad 0,9 mld geteld bij loonkostensubsidies ad 4,3 mld. Van directe steun aan bedrijven moeten ondernemers zelf 5,6 mld opbrengen.

Uit deze figuur blijkt de samenhang van de beleids-onderdelen. Bij het 1-procent-beleid *vermindert* men de uitgaven met 22 à 23 miljard in totaal, waarvan 13,8 miljard op de staatsbegroting. Bij het struktuurbeleid *verhoogt* de regering de uitgaven 24,8 miljard gulden. (Daarvan 3,8 miljard betreft verlaging van de inkomsten en moet 5,6 miljard door de bedrijven worden opgebracht door afschaffing van de investeringsaftrek. Per saldo resteren aan directe uitgaven-verhoging 15,4 miljard; het gat in de begroting is 15,4 plus 3,8 miljard.

*Konklusie:* aan de ene kant bezuinigt men voor een onbekend bedrag op de directe lonen, en voor in totaal 22 à 23 miljard op het bruto gedeelte van de lonen via het 1-procent-beleid. Aan de andere kant subsidieert men direkt de winstgevendheid. Wie hier spreekt over een overheveling van loontrekkers en uitkeringstrekkers naar eigenaren en ondernemers via vooral de staatskas heeft geen ongelijk. Het 1-procent-beleid levert volgens figuur 1 bijna 14 miljard op voor de staatskas. Het struktuurbeleid levert per saldo aan extra staatsuitgaven ruim 15 miljard.

Wie hier spreekt over een 'linkse norm' probeert inderdaad rechtse bezuinigings-plannen als links beleid te verkopen.



## BIJLAGE 1-PROCENT-NORM

Tabel I. Bezuinigingen op sociale verzekeringen en voorzieningen en overige staatsuitgaven, 1977-1980

in miljarden guldens	1977	1978	1979	1980	totaal
1. sociale verzekeringen	0,8	1,4	2,6	4,1	8,9
2. sociale voorzieningen op begroting	0,8	1,2	1,3	1,4	4,7
3. overige staatsuitgaven	1,0	1,4	2,6	3,5	8,5
4. totaal	2,6	4,0	6,5	9,0	22,1
waarvan					
5. sociale zekerheid (1 + 2)	1,6	2,6	3,9	5,5	13,6
6. totale staatsbegroting (2 + 3)	1,8	2,6	3,9	4,9	13,2

bron: berekend uit tabel 4.2 van de Miljoenennota 1977 met behulp van het Nationaal Inkomen volgens pagina 91 van deze nota.

Tabel II. Uitsplitsing van de bezuinigingen op de sociale zekerheid, in 1977 en 1980

in miljoenen guldens	1977	1980
gezondheidsverzekeringen	405	1495
algemene bijstand	60	250
werknemersvoorzieningen	120	690
voorzieningen overheids personeel	418	630
kinderbijslag- en aftrek	225	1000
koppeling uitkeringen en loonontwikkeling	350	1200
nog in te vullen	100	500
totaal	1678	5765

bron: Nota kollektieve voorzieningen en werkgelegenheid, p. 16.

Tabel III. Uitsplitsing van de bezuinigingen op de overige staatsuitgaven, 1977-1980.

in miljoenen guldens volgens meerjarenramingen 1976 (!)	1977	1978	1979	1980
algemeen bestuur	16	35	56	86
defensie	70	100	150	200
justitie en politie	37	57	86	118
verkeer en waterstaat	202	240	435	432
ekonomische zaken	15	22	35	40
energiefonds	—	—	105	167
landbouw en visserij	12	19	36	52
onderwijs en wetenschappen	186	228	371	497
akademische ziekenhuizen	60	85	125	170
welzijnssector c.a.	40	58	97	145
volkshuisvesting	171	259	366	465
spreiding rijksdiensten	—	—	—	108
ontwikkelingssamenwerking	70	63	57	50
wetenschapsbeoefening	11	18	29	35
personeelsuitgaven	100	190	300	420
<b>totaal</b>	<b>990</b>	<b>1374</b>	<b>2248</b>	<b>2985</b>

bron: 1977 en 1980 uit Nota kollektieve voorzieningen en werkgelegenheid, pagina 9; 1978 en 1979 in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer, kamerstuk 13951, nummer 4, pagina 28.

tabel IV. Bestedingsverdeling van de bezuinigingen op overige staatsuitgaven, 1977-1980.

lonen	35 procent
materiële bestedingen	35
inkomensoverdrachten	15
vermogensoverdrachten en kredieten	15
	<b>100</b>

bron: Tweede-Kamerstuk, 13951 nummer 4, pagina 29.

## NOTEN

1. Met dank aan de leden van het project 'Werkloosheid en regionale onderontwikkeling' aan de Economische Fakulteit van de Rijksuniversiteit Groningen.
2. Vergelijk *Nota inzake de werkgelegenheid*, feb. '75, pag. 104.
3. idem, pag. 20. Dat er geen sprake is van een algemene matiging, kan ook worden opgemaakt uit de *Miljoenennota 1977* waarin het kabinet — in navolging van het CPB — verwacht dat de lonen in 1976 niet meer dan 9 à 9 1/2 procent hoger zullen zijn dan in 1975 terwijl de 'overige inkomens' maar liefst 26 procent hoger zullen uitvallen. (pag. 19-22).
4. *Miljoenennota 1977*, pag. 21 en CBS, *Nationale Rekeningen 1975*, pag. 35.
5. *Miljoenennota 1976*, pag. 48.
6. *Nota Selektieve Groei*, pag. 103 voetnoot 1.
7. Volgens CPB, *Makro-ekonomische Verkenning 1977*: 8 à 8,5 procent in 1977.
8. De overige inkomsten van de staat, de zogenaamde nietbelasting-middelen, komen tegenwoordig in de allereerste plaats uit de aardgasopbrengsten (f 6 miljard). Verder: rente van woningbouwverenigingen op woningwetleningen, omroepbijlagen, winst van Nederlandse Bank, PTT, DSM e.a., allerlei boeten en heffingen. Samen goed voor 14 miljard in 1977.
9. Het zou te ver voeren de hele gangbare statistiek van het Nationaal Inkomen hier ter discussie te stellen. Voor een nader onderzoek naar de ontwikkeling van het kapitalisme in Nederland, m.n. de verhouding tot particuliere accumulatie en staatssektor zou dat overigens wel van belang zijn.
10. Cijfers over 1975; ontleend aan CBS, *Nationale Rekeningen 1975*, tabellen 10 en 11.
11. zie noot 8.
12. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de belastingen die betaald worden door mensen die een sociale uitkering ontvangen. Dat geeft wel aan dat het moeilijk is om aan de inkomsten-kant van de kollektieve sektor de dubbel-tellingen exakt te bepalen. Aan de uitgaven-kant gaat dat beter, daar gaat het om de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen.
13. *Socialisme en Democratie*, februari 1976, pagina 59.
14. idem.
15. Zie CPB, *Ekonomische ontwikkeling tot 1980*, paragraaf 'projecties bij 1-procent-norm' Staatscourant 24-2-1976.
16. De 10 miljard blijkt bij nader onderzoek een foutief cijfer. Zie daarover paragraaf 4.1
17. *Nota kollektieve voorzieningen en werkgelegenheid*, pag. 8 en *Miljoenennota 1977*, pag. 92, tabel 82 'saldo ombuigingen'.
18. *Miljoenennota 1977*, pagina 44.
19. idem, bladzij 81.
20. idem, blz. 79-81.
21. Volksverzekeringen zijn:
  - AOW — Algemene Ouderdomswet
  - AWW — Algemene Weduwen- en Wezenwet
  - AKW — Algemene Kinderbijslagwet, inkl. KWL en KKZ
  - AAW — Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
  - AWBZ — Algemene Wet Bijzondere Ziektekostenwerknemersverzekeringen zijn:
  - ZW — Ziektewet
  - ZFW — Ziekenfondswet
  - WW — Werkloosheidswet
  - WAO — Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering
22. Onder de staatsbegroting vallen:
  - ABW — Algemene Bijstandswet (daaronder valt o.a. de RWW — Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers)

WWV — Wet Werkloosheidsvoorziening.

In de 1-procent-nota rekent men ook de regelingen voor amtenaren (wachtgeld, ziektekosten, en pensioenen) hierbij.

23. In deze figuur hebben we de 0,6 miljard "aanvullende beleidsomvingen — zie noot 20 — geteld bij de sociale voorzieningen.
24. *Nederlandse Staatscourant*, 24-2-1976. Voetnoot 8.
25. De artikelen van Vincent Bakker in *Vrij Nederland* van 1 mei en 26 juni 1976 vormen een geslaagde kritiek op het CPB op dit punt.
26. *Nota van Antwoord* bij de Tweede Kamer-behandeling van de 1-procent-nota, Kamerstuk 13951 nummer 4 pagina 20. (zie ook de 1-procent-nota zelf, pagina 7, tabel 3).
27. idem, pagina 22.
28. *Volksrant* 20-1-1977.
29. De 'tegenvallers' lijken voornamelijk betrekking te hebben op de bezuinigingsplannen: die leveren minder op dan was verwacht, en dat is van een andere orde dan de gemelde 'meevallers'. Het blijft overigens 'meevallers' regenen, nu net weer 225 miljoen bij de ZFW en 182 miljoen bij de AWBZ (*Volkskrant*, 15-2-'77).
30. als noot 26 pagina 24.
31. *Miljoenennota 1977*, pagina 91 noot 1.
32. Een voorbeeld is hoofdstuk 3 van Samuelson, *Handboek van de economie*. Voor een kritiek: E. Nell, *De beleving van de politieke economie*, in: *De armoede van de economische wetenschap*, SUNSchrift 81.
33. als noot 13 pagina 57.
34. De sociale uitkeringen groeien in 1975 ook niet buitensporig hard. En de verdeling van het gezinsinkomen over konsumeren en sparen komt vrijwel overeen met het gemiddelde van de afgelopen tien jaren (verg. *Nationale Rekeningen 1975*, tabellen 4 en 44).
35. Vergelijk het *Onderzoek onder werklozen* van het Instituut voor Arbeidsvraagstukken in Tilburg, 1976.
36. Doordat de premies een vast percentage vormen van het inkomen tot een bepaalde hoogte (de premiegrens) en bovendien aftrekbaar zijn voor de belastingen, drukt de premielast wel erg zwaar op de lagere looninkomens. Er is eigenlijk sprake van een 'omgekeerde solidariteit': de lagere inkomens betalen meer dan de hogere. Voor de lagere inkomensgroepen kunnen de sociale verzekeringen zo inderdaad als een zware last worden ervaren.
37. De regering spreekt bijvoorbeeld in de 1-procent-nota over 'werknemersvoorzieningen'. Daardoor verdwijnt buiten het beeld dat WAO en WW verzekeringen zijn met rechten die zijn verworven door premiebetaling.
38. *Interimnota inzake de werkgelegenheid*, pagina 63.
39. Of de WAO een vorm van verborgen werkloosheid is doet er in dit verband ook weinig toe (zie overigens het artikel over verborgen werkloosheid in dit tijdschrift), want die (gedwongen) werklozen zouden anders een andere uitkering hebben gekregen, van WW of WWV waarvoor — zeker gezien de leeftijd van de meeste WAO-ers eveneens het inkomensminimum van kracht is.
40. als noot 24, pagina 44.
41. Zie kamerstuk 13017.
42. Dat de meerderheid tegen het minimum-inkomen aanzit, betekent anderzijds dat het regeringsplan geen volledig profijt kan opleveren tenzij men ook de minimum-uitkering gaat verlagen.