

Verkiezingsinzet: doelmatigheid en gelijkheid

De jacht op de gunst van de kiezers is begonnen. Op 3 mei volgend jaar zullen de Tweede Kamer verkiezingen plaats hebben. Met nog ruim een half jaar om stemmen te winnen, barstte tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van eind september de strijd los. Een levendig debat was het gevolg, waarin met name de grote politieke partijen elkaar aaiden, provoceeden en standpunten ontlokten.

Een prominente plaats in het debat had de vraag hoe méér werkgelegenheid kan worden gecreëerd, met name in het on- en laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt, en hoe de werkloosheid kan worden bestreden. Dat is logisch, omdat het kabinet op Prinsjesdag een plan presenteerde waarmee juist deze twee doelstellingen gerealiseerd moeten worden¹. Bovendien hadden het CDA, de VVD en de Partij van de Arbeid enkele weken daarvoor hun concept-verkiezingsprogramma's gepresenteerd, waarin onder andere hun visies op de sociale zekerheid, het wettelijke minimumloon en de werking van de arbeidsmarkt uiteen worden gezet². In feite gaat het hierbij over de herbezinning op de kerntaken van de overheid. In nummer 15/4 heeft de redactie van TPE de oproep aan auteurs gedaan om hun visie te geven op de kerntaken van de overheid. In dit licht onderwerpt ze de concept-verkiezingsprogramma's op elementen aan de afweging tussen doelmatigheid en gelijkheid.

De mate waarin de drie partijen veranderingen voorstellen met betrekking tot het wettelijke minimumloon, de sociale zekerheid en de algemeen ver-

¹*Meer werk, weer werk*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 406, nr 1.

²*Wat mensen bindt*, Partij van de Arbeid Verkiezingsprogramma 1994-1998; *Nederland moet weer aan de slag*, Kernprogramma 1994-1998 van de VVD; *Wat echt telt*, Concept-verkiezingsprogramma van het CDA.

bindend verklaring van CAO's heeft te maken met de begrippen doelmatigheid (in de zin van meer werkgelegenheid door verandering van de regelingen) en inkomensgelijkheid. Tussen de aldus gedefinieerde vormen van doelmatigheid en gelijkheid bestaat een afruil. Het optimum wordt bepaald door de individuele voorkeur voor één van de twee. Zo kan afschaffing van het wettelijke minimumloon zeer doelmatig zijn wanneer de loonkosten dalen en er meer arbeid gevraagd zal worden. De keerzijde is vergroting van de inkomensverschillen en dus een vermindering van de inkomensgelijkheid. Met dit kader in het achterhoofd worden de voorstellen in de conceptverkiezingsprogramma's omtrent de uitkeringen, het wettelijke minimumloon en de algemeen verbindend verklaring van CAO's in onderlinge samenhang geanalyseerd.

De diagnose van de drie grootste partijen in het parlement, CDA, VVD en PvdA, is ongeveer dezelfde. De Nederlandse economie zit niet alleen in een recessie, maar de werking van de arbeidsmarkt hapert ook structureel. Hierdoor is er te weinig vraag naar arbeid, ligt de werkloosheid na elke recessie op een hoger niveau en dreigt de sociale zekerheid onbetaalbaar te worden. Het structurele element zit hem onder andere in de hoge loonkosten in met name het laagste segment van de arbeidsmarkt. Dit heeft uitstoot van arbeid tot gevolg. Arbeid wordt door kapitaal vervangen of bepaalde arbeidsintensieve diensten verdwijnen gewoonweg (de boodschappen-inpakker in de supermarkt). Voor alle drie de partijen is een randvoorwaarde terugdringing van de collectieve lastendruk. De VVD wil het meest bezuinigen: 17 miljard gulden in 4 jaar tijd. De PvdA en het CDA zijn hierin wat gematigder. Zij bezuinigen respectievelijk 8 en 9 miljard gulden. Daarnaast stellen de drie partijen specifieke maatregelen voor op het terrein van sociale zekerheid, wettelijke minimumloon en de algemeen verbindend verklaring van CAO's.

De drie partijen stellen elk verschillende maatregelen voor met betrekking tot deze drie onderwerpen. Voor een goed begrip van deze voorstellen is het van belang de huidige onderlinge relatie tussen het bestaansminimum (sociale zekerheid), de wettelijke minimale beloning voor verrichtte arbeid en de door sociale partners afgesproken beloning in beeld te hebben. Feitelijk kent onze arbeidsmarkt drie inkomensgaranties. De sociale zekerheid zorgt er voor dat mensen zonder baan toch geld hebben om voor zichzelf en hun eventuele gezin te zorgen. Dit legt een bodem in de loonstructuur. In het algemeen zullen mensen zeker méér willen verdienen dan hun uitkering wanneer zij een betaalde baan van 40 uur accepteren. Zij moeten immers vrije tijd inleveren. Het wettelijke minimumloon garandeert mensen met een baan een minimuminkomen. Voor alleenstaanden ligt het minimumloon boven het minimum-uitkeringsniveau. Voor alleenverdienende gehuwden of

samenwonenden is er nauwelijks verschil, waardoor de financiële prikkel om een baan tegen het wettelijke minimumloon te zoeken ontbreekt. Dit komt de flexibiliteit van de arbeidsmarkt niet ten goede. Daarenboven verklaart de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een CAO op verzoek van een meerderheid van werkgevers en werknemers in een bedrijfstak algemeen verbindend voor de gehele bedrijfstak. De algemeen verbindend verklaring zorgt er voor dat mensen met dezelfde functie in dezelfde bedrijfstak minimaal (en soms ook maximaal) hetzelfde verdienen. Dit beperkt dus de loonconcurrentie. Als gevolg van overheidsingrijpen krijgen deze werknemers een loon dat veelal ver boven het minimumloon ligt. Gemiddeld lagen de laagste CAO-schalen in 1993 ongeveer 11 procent boven het wettelijke minimumloon.

De VVD is het meest rigoreus in haar verkiezingsvoorstellen. Ze wil een basisstelsel voor de sociale zekerheid, waarbij de overheid zorg draagt voor voor minimumuitkeringen die 60 procent van het nu geldende minimumloon zouden moeten bedragen. Dit is een nogal eigenaardig ijkpunt, omdat het minimumloon in de visie van de VVD moet worden afgeschaft. Dit stelsel geldt overigens bij invoering alleen voor de 'nieuwe gevallen'. De huidige uitkeringsgerechtigden dalen via een bevriezing van hun uitkering langzaam af naar dit niveau. Werkenden kunnen zich vrijwillig aanvullend verzekeren. Echter, worden deze afspraken in de CAO gemaakt, dan mag dit deel niet algemeen verbindend worden verklaard. Ook de looncomponent mag niet meer algemeen verbindend worden verklaard. Om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden in een sociaal onacceptabele situatie terechtkomen is flankerend beleid nodig, waaronder het verlenen van bijzondere bijstand in individuele gevallen.

Het scenario van de VVD slaat de fundering onder het hele loongebouw weg. Alle drie de inkomenswaarborgen staan op de helling. Door de loonparagraaf en de bovenwettelijke uitkeringen niet algemeen verbindend te verklaren wordt loonconcurrentie tussen bedrijven toegestaan in de hoop de loonkosten te drukken. Wanneer het wettelijke minimumloon wordt afgeschaft, kan niet alleen de ruimte tussen het huidige wettelijke minimumloon en de eerste CAO-schaal worden opgevuld, maar kunnen de lonen zelfs beneden het oorspronkelijke minimumloonniveau zakken. De netto lonen zullen waarschijnlijk niet beneden het minimumuitkeringsniveau zakken, omdat dan te zwaar moet worden geleund op het sanctie-instrument van vermindering of stopzetting van de uitkering om zo uitkeringsgerechtigden een betaalde baan te laten aanvaarden. Schalkse uitkeringsgerechtigden zijn immers altijd in staat zich toegang te verschaffen tot het uitkeringssysteem, desnoods door zich tijdens het sollicitatiegesprek onbeleefd te gedragen. Verlaging van de uitkering op minimumniveau zorgt er voor dat er nog wat meer neerwaartse rek in de loonvorming zit dan nu het geval is. De insteek

van de VVD is die van doelmatigheid boven gelijkheid. De vérstrekkenheid van de maatregelen leidt er waarschijnlijk toe dat de loonkosten dalen, waardoor er meer werkgelegenheid wordt gecreëerd. Aan de andere kant zullen de inkomensverschillen toenemen. De situatie van de arbeidsmarkt in de Verenigde Staten komt dichterbij. Daar geldt weliswaar een wettelijke minimumloon, maar dat is zo laag dat grote bevolkingsgroepen wel een baan hebben, maar een inkomen beneden het bestaansminimum. De 'working poor' worden zij door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling genoemd. Ook het bijstandsniveau zal onder het huidige bestaansminimum liggen.

Het CDA gaat minder ver in zijn voorstellen. Het wil afschaffing van minimumloon om meer werkgelegenheid voor on- en laaggeschoolden te creëren. De bijstand wordt verzelfstandigd en bedraagt 50 procent van het huidige sociaal minimum voor gehuwden/samenwonenden. Door een strenger sanctiebeleid voor uitkeringsgerechtigden moeten financiële prikkels om een betaalde baan te accepteren worden ingebouwd. Onderdelen van de CAO die apert in strijd zijn met het overheidsbeleid kunnen mogelijk niet algemeen verbindend worden verklaard.

In termen van gelijkheid zit het CDA tussen de VVD en de PvdA in. Het uitkeringsniveau blijft gehandhaafd, maar het wettelijke minimumloon wordt afgeschaft. Het is de vraag of deze voorstellen, in combinatie met een mogelijke instandhouding van de algemeen verbindend verklaring van CAO's, doelmatig zijn in de zin dat ze meer werkgelegenheid creëren. Er zijn namelijk maar ruim 100.000 werknemers die het minimumloon verdienen. De verwachting dat de laagste CAO-schalen en dus de loonkosten zullen dalen als gevolg van afschaffing van het wettelijke minimumloon, is erg optimistisch. De afgelopen jaren is gebleken dat ondanks bevrozingen van het wettelijke minimumloon, de laagste CAO-lonen juist zijn gestegen. Het is dus geen 'gulden middenweg'.

De Partij van de Arbeid wenst de komende kabinetsperiode het sociaal minimum, evenals het minimumloon, te handhaven. De algemeen verbindend verklaring van CAO's is in het concept-programma pas dan onderwerp van discussie, wanneer de overheid niet binnen 6 maanden tot afspraken komt met de sociale partners over opvulling van de ruimte tussen het wettelijke minimumloon en de laagste CAO-schaal. Ook de PvdA wil verzelfstandiging van de bijstand. De betaalbaarheid van het sociale-zekerheidsstelsel moet worden gewaarborgd door bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik. Meer vraag naar arbeid zal onder andere ontstaan door verkleining van de wig. Door een verschuiving van de lasten op laagbetaalde naar hoogbetaalde arbeid en door arbeid minder te belasten en consumptie en milieuvervuiling méér, kunnen de kosten van arbeid binnen de perken blijven.

De voorstellen van de PvdA leunen zwaarder op het gelijkheidsbeginsel dan die van VVD en CDA. Handhaving van het huidige uitkeringsniveau, het wettelijke minimumloon en in principe van de algemeen verbindend verklaring van CAO's, waarborgen een zelfde mate van inkomensgelijkheid die nu al bestaat. Door verschuiving van lasten naar de hogere inkomens wordt zelfs een verdere inkomensnivellering bepleit. De PvdA kiest er voor om meer werkgelegenheid op andere manieren te realiseren. Gezien de structurele problemen op de arbeidsmarkt is het echter de vraag of deze voorstellen de werkloosheid kunnen verminderen.

Wanneer er na de verkiezingen een coalitie tussen de VVD en het CDA tot stand komt lijkt de sociale bescherming op alle fronten onder druk te staan. Er zal meer gekozen worden voor doelmatigheid dan voor gelijkheid. Grote inkomensverschillen en uitkeringsgerechtigden die beneden het huidige bestaansminimum moeten leven zullen het gevolg zijn. Dit ondermijnt de sociale cohesie. De VVD stelt in haar concept-verkiezingsprogramma dat de overheid moet doen waar ze goed in is. Dat is volgens de redactie van TPE toch in de eerste plaats het bevorderen van solidariteit van de mensen die het beter hebben met de mensen die het minder hebben, van werkenden met uitkeringsgerechtigden. Het rechtvaardigheidsbeginsel is daarbij van groot belang. De vraag of de werkloosheid dan substantieel zal kunnen dalen blijft echter wel prangend aanwezig. De keuze voor rechtvaardigheid boven doelmatigheid is geen goede, maar misschien wel de minst slechte keuze.

(Rosemarie Bastianen)