

Hoofdpunten van een sociaal-economisch beleid in de jaren 1983-1986

Eind september kwam PvdA-informateur Van Kemenade met een aantal voorstellen voor het de komende jaren te voeren sociaal-economische beleid. Het betreffende document drukken we hier bijna integraal af. Het mag dan niet de basis zijn geworden van een nieuw kabinet, het vormt het logisch uitgangspunt voor de door de Partij van de Arbeid te voeren oppositie en verdient als zodanig verder bediscussieerd en uitgewerkt te worden. In komende nummers hopen we dan ook op Van Kemenades 'Hoofdpunten' terug te komen.

1. De Nederlandse economie bevindt zich, overigens met die van vele landen om ons heen, in een diep dal, waarvan bovendien de bodem nog steeds niet bereikt lijkt. De groei van de wereldhandel is zeer gering of afwezig, de rendementen en de vermogenspositie van het bedrijfsleven zijn zodanig verslechterd dat vele bedrijven genoodzaakt zijn hun activiteiten te stoppen of af te bouwen, de binnenlandse bestedingen dalen en versterken dit proces van economische teruggang, de werkloosheid stijgt tot een economisch en sociaal onaanvaardbare hoogte van ruim 700 000 mensjaren in 1983 en bij ongewijzigd beleid tot boven het miljoen in 1986, met inbegrip van de zgn. verborgen werkloosheid in de WAO en de AAW. Mede daardoor loopt het financieringstekort van de overheid op tot het ongekend hoge niveau van rond 11% in 1983, waardoor de financierbaarheid van de overheidsuitgaven ernstig wordt bedreigd, de rentelasten over enige tijd alleen al 15 à 20% van de overheidsuitgaven zullen vereisen en de kapitaalkosten van het bedrijfsleven verder onder druk worden gezet.

2. Het spreekt vanzelf dat de economische recessie in ons land, zeker in een open economie als Nederland is, in hoge mate door internationale economische ontwikkelingen wordt bepaald, zoals de geringe groei van de wereldhandel en de zeer hoge rentestanden in vooral de Verenigde Staten. Met name voor Nederland is het dan ook van het allergrootste belang om binnen de daarvoor in aanmerking komende internationale organisaties zoals de EEG, het IMF, de OESO, de Wereldbank, de ILO en de FAO te ijveren voor een internationaal economisch beleid waardoor een steeds verdere inkrimping van de bestedingen wordt tegengegaan, de internationale rentevoeten worden verlaagd en protectionisme wordt vermeden.

3. Maar onze binnenlandse economische situatie is daarvan niet alleen afhankelijk. Ze wordt met name ook bepaald door:

- de omvang en de aard van de collectieve uitgaven, die enerzijds mede bepalend zijn voor de kapitaalkosten en de arbeidskosten van het bedrijfsleven, maar anderzijds ook van grote invloed zijn op het niveau en de aard van de binnenlandse bestedingen en dus op de werkgelegenheid;
- de gemiddeld ronduit slechte vermogenspositie van het bedrijfsleven, die mede wordt veroorzaakt door de invloed van binnenlandse factoren op de kapitaalkosten, de loonkosten en de energiekosten;

– het niveau van de binnenlandse bestedingen en de daarmee samenhangende rendementsverwachtingen van het bedrijfsleven, hetgeen bijvoorbeeld in hoge mate het geval is voor de sector van het midden- en kleinbedrijf die sterk van de binnenlandse markt afhankelijk is en waarin 40% van de totale beroepsbevolking en zelfs 70% van de beroepsbevolking in de marktsector werkzaam is.

Er is dus alle aanleiding voor een consequent volgehouden sociaal-economisch beleid dat een evenwichtige ontwikkeling van dergelijke factoren tegelijkertijd en in onderling verband mogelijk maakt, juist nu stimulerende impulsen vanuit het buitenland uitblijven.

4. Een beleid dat streeft naar economisch herstel en terugdringing van de werkloosheid dient zich primair te richten op verbetering van de economische bedrijvigheid en de rendementspositie in de marktsector. Een dergelijk beleid dient zowel betrekking te hebben op beheersing van de kosten voor het bedrijfsleven als op het handhaven en versterken van de afzetmogelijkheden.

In dat kader zullen de volgende maatregelen worden genomen:

a. Het verlagen van kapitaalkosten, in casu de rentelasten, van het bedrijfsleven door een beheerste maar consequent volgehouden reductie van het financieringstekort van de overheid.

Weliswaar wordt, zoals bekend, de hoogte van de rente in ons land in sterke mate bepaald door de buitenlandse rentestand, maar ze wordt onmiskenbaar ook beïnvloed door het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt en dus door de omvang van het financieringstekort. Een aanzienlijke reductie van het financieringstekort op korte termijn, door middel van diep ingrijpende bezuinigingen in de overheidsuitgaven, zou echter bij een veronderstelde lage groei van het nationaal inkomen van ongeveer 1% onvermijdelijk leiden tot een aanzienlijke verlaging van het niveau van de binnenlandse bestedingen en tot een versnelde groei van de werkloosheid in de collectieve en particuliere sfeer. Daardoor zouden de belastingontvangsten dalen en de (overdrachts)uitgaven stijgen, waardoor steeds verdergaande bezuinigingen noodzakelijk worden en ook de rendements- en vermogenspositie van het bedrijfsleven per saldo worden verslechterd. Voorkomen moet worden dat onze economie op een dergelijke glijbaan terechtkomt. Anderzijds is ook een verdere groei van het financieringstekort boven het nu in 1983 reeds voorziene niveau van rond 11% of zelfs ook een langdurige stabilisering van het financieringstekort op dit niveau onwenselijk, omdat dat een opwaartse druk op de toch al te hoge rente zou uitoefenen en tot onaanvaardbare hoge rentelasten voor de overheid leidt. Bovendien dragen de beheersing en de beheersbaarheid van de collectieve sector op zich zelf bij tot het behoud (of het herstel) van het vertrouwen in het economisch klimaat en daarmee tot de bereidheid om te investeren en het daarvoor benodigde risicodragend kapitaal te verschaffen.

Evenwichtige maatvoering is hier dus vereist, maar evenzeer consequente uitvoering. Dit leidt tot de volgende beleidsuitgangspunten met betrekking tot het financieringstekort van de overheid:

– een structurele reductie van het tekort met per saldo 0,5% per jaar vanaf 1984 bij een economische groei op het niveau van de lage variant van het CPB (d.w.z. van 1 à 1,5%);

– verdergaande reductie van het tekort bij een grotere economische groei waarbij in beginsel de daardoor additioneel voor de collectieve sector vrijkomende middelen grotendeels voor de tekortvermindering worden aangewend;

– terwijl bij een economische groei die lager is dan gemiddeld 1% per

jaar, gedurende enige jaren een stabilisatie van het financieringstekort aanvaardbaar is, om een te grote terugval van binnenlandse bestedingen te voorkomen.

Een dergelijk beheerst en evenwichtig beleid is te meer verantwoord omdat we ons in de 'gunstige' situatie bevinden van een relatief hoog overschot op de betalingsbalans, waarvan een neerwaartse druk op de rentestand uitgaat.

b. Matiging van de loonkostenstijging.

Het beleid dient erop gericht te zijn dit tenminste als volgt te realiseren:

– in overleg met de sociale partners wordt ernaar gestreefd om, zoals onder andere door het CNV is voorgesteld, ten minste de helft van de nominale loonruimte, inclusief de prijscompensatie, te bestemmen voor het scheppen van werk, met name door vormen van arbeidsherverdeling en arbeidstijdverkorting, op decentraal niveau nader in te vullen. Dit zal derhalve tot een betere spreiding van de nog beschikbare arbeid, leiden tot een daling van het niveau en het volume van de uitgaven voor sociale uitkeringen waardoor per saldo de premiedruk en de collectieve lasten kunnen dalen;

– bovendien wordt in overleg met de sociale partners bezien of het mogelijk is om, met het behoud van het systeem van de prijscompensatie, tijdelijk eveneens af te zien van het resterende deel van de nominale loonruimte, inclusief de prijscompensatie. Daardoor zal de inflatiegraad worden verminderd, de rendements- en concurrentiepositie worden verbeterd en de werkgelegenheid en de investeringen worden bevorderd.

Om een onwenselijk scherpe teruggang van de koopkracht en dus van het niveau van de particuliere consumptie daardoor te vermijden, zou dit zo nodig gepaard kunnen gaan met enige vermindering van de belastingdruk.()

Het deel van de nominale loonruimte dat op deze wijze ter beschikking van de bedrijven blijft, zal, mede ter versterking van het conjuncturele karakter van deze operatie, al naar gelang de situatie per bedrijfstak geheel of ten dele ook in vormen van investerings- en/of spaarloon kunnen worden vertaald. Het spreekt overigens vanzelf dat de bereidheid van de werknemers om, ten behoeve van de verbetering van de vermogens- en rendementspositie van bedrijven, af te zien van een deel van de loonruimte, gepaard zal moeten gaan met regelingen voor de medezeggenschap over de bestemming van deze ruimte in de onderneming. In het overleg zal moeten worden bezien, wat daarvoor de meest geëigende vormen kunnen zijn en of ook van de zijde van de overheid een bijdrage hiertoe wenselijk is, bijvoorbeeld door een daarop gerichte wijziging van de Wet op de ondernemingsraden;

– vervolgens dient het beleid erop gericht te zijn stijging van de premiedruk te voorkomen en waar mogelijk verlaging van de premiedruk, die immers een aanzienlijke component van de arbeidskosten in het bedrijfsleven vormt, te bewerkstelligen. Het hier voorgestelde beleid, waarvan loonmatiging en arbeidsherverdeling wezenlijke bestanddelen zijn, biedt daarvoor ook de mogelijkheden. Voor zover desalniettemin enige stijging van de premiedruk ten gevolge van verdere groei van het volume van de sociale uitkeringen nog onvermijdelijk mocht blijken, zullen deze premiedrukstijgingen niet ten laste van het werkgeversaandeel mogen komen;

– ten slotte dient, met name ter verlichting van de loonkostendruk in arbeidsintensieve bedrijven, de heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringspremies te worden heroverwogen. Met name dient te worden nagegaan of het werkgeversaandeel in de premielast niet evenwichtiger kan worden verdeeld over kapitaalsintensieve en arbeidsintensieve ondernemingen.

c. Verbetering van de vermogenspositie en stimulering van de investeringsgeneigdheid van het bedrijfsleven.

Hoewel zonder twijfel de investeringsgeneigdheid in hoge mate ook afhankelijk is van de afzetmogelijkheden en de daarmee samenhangende rendementsverwachtingen, is de financiële positie van het bedrijfsleven inmiddels zo verzwakt, dat tijdelijk enkele stimulansen ter verbetering van de vermogenspositie en ter stimulering van nieuwe activiteiten alleszins gerechtvaardigd zijn. Daartoe zullen de volgende maatregelen worden genomen:

- fiscaal meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen in de onderneming, bijvoorbeeld door een verhoging van de vermogens- en voorraadaf trek;
- wederinvoering van de aftrek voor vervroegde afschrijving van gebouwen en outillage;
- verbetering van de mogelijkheden tot benutting van resultaten van research en ontwikkeling;
- bevordering van nieuwe activiteiten en ondersteuning van nieuwe ondernemingen, door de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en de Nederlandse participatiemaatschappij meer bevoegdheden te geven en grotere financieringsmogelijkheden door overheveling van WIR-gelden naar deze maatschappijen;
- beperking van regels en voorschriften en opruiming van bureaucratische procedures en administratieve rompslomp, overall waar deze niet strikt nodig zijn voor de bescherming van de rechtszekerheid, voor een rechtvaardige behandeling van betrokkenen, voor een verantwoorde controle op het gebruik van collectieve middelen en voor de naleving van essentiële, in de wet verankerde doelstellingen in de samenleving;
- stimulering van de export, door middel van kredietfaciliteiten en exportbevorderende activiteiten in het buitenland, in nauwe samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.

Gezien de benarde situatie van de overheidsfinanciën en de grenzen die aan de overheidsuitgaven gesteld worden door het toch al hoge financieringsstekort, kan de totale omvang van ook deze faciliteiten slechts beperkt zijn. Ter gedachtenbepaling zou voor het totaal van deze maatregelen kunnen worden uitgegaan van een bedrag oplopend tot ongeveer twee miljard in 1986, boven hetgeen ter zake in 1983 is voorzien en uitgaande van een economische groei van rond 1%. Daardoor is het te meer vereist om er bij de samenstelling van dit pakket en bij de keuze van de uitvoeringsmodaliteiten scherp op toe te zien dat deze impulsen ook werkelijk ten goede komen aan die bedrijven en activiteiten, die ze het meest dringend nodig hebben.

d. Het zoveel mogelijk opvoeren of tenminste handhaven van het niveau van de binnenlandse bestedingen.

Waar meer dan de helft van onze economische bedrijvigheid en zelfs meer dan tweederde van de werkgelegenheid afhankelijk is van de binnenlandse markt, worden economisch herstel, terugdringing van de werkloosheid en de geneigdheid tot investeren niet alleen bepaald door verlichting van de kosten van het bedrijfsleven, maar in hoge mate ook door de binnenlandse afzetmogelijkheden en dus door het niveau van de binnenlandse bestedingen. Dit vereist, naast de hiervoor beoogde stimulering van investeringen in de marktsector, in de huidige situatie ook een grote terughoudendheid met betrekking tot de verlaging van de particuliere consumptie, althans op macro-niveau, en handhaving of zelfs versterking van het niveau van overheidsinvesteringen, die immers een directe uitstraling hebben naar de marktsector.

5. Ook de overheid zelf dient een gericht en gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid te voeren.

Naast de noodzakelijke bijdrage van de overheid aan het beleid gericht op economisch herstel in de marktsector en naast een systematische toetsing en herschikking van de arbeidsplaatsen in de quartaire sector naar de meest dringende noden, zal het directe werkgelegenheidsbeleid van de overheid met name gericht moeten zijn op een selectief herstel van het niveau van de overheidsinvesteringen (inclusief de gesubsidieerde bouw) en op de opzet en uitvoering van specifieke werkgelegenheidsprogramma's voor de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, waaronder met name de jongeren.

Dit totaal van overheidsactiviteiten ten behoeve van de werkgelegenheid vereist uiteraard een gecoördineerde beleidsaanpak om het geheel voor het parlement, de diverse overheidsinstanties en voor het bedrijfsleven doorzichtig en controleerbaar te maken en om een effectieve en voortdurende afstemming van de vele activiteiten binnen de overheid beter te kunnen waarborgen. Een dergelijke gecoördineerde aanpak dient zijn uitdrukking te vinden in een meerjarig werkgelegenheidsprogramma, zoals bijvoorbeeld bedoeld in de tweede versie van het werkgelegenheidsplan.

Voor wat de overheidsinvesteringen betreft dient het beleid in concreto te voorzien in:

- a. realisering van een programma van vernieuwbouw en gesubsidieerde nieuwbouw van te zamen gemiddeld rond 145 000 woningen per jaar;
- b. uitbreiding van zgn. energie-investeringen zoals isolatie en alternatieve energiebronnen;
- c. uitbreiding van zgn. infrastructurele investeringen zoals bijvoorbeeld openbaar vervoer, verkeersveiligheid en bodemsanering;
- d. bevordering van nieuwe industriële projecten door geleidelijke versterking van de MIP en door de verdere verbetering van de toepassing van resultaten van research en technologische ontwikkeling in het bedrijfsleven.

6. Daarnaast dient de overheid in samenwerking met de sociale partners specifieke aandacht te besteden aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Een daartoe uit te voeren jeugdwerkplan bevat tenminste de volgende elementen:

- a. het, in overleg met het bedrijfsleven, ontwikkelen van een zgn. werkgarantie voor jongeren die langdurig achtereen werkloos zijn; dat wil zeggen het garanderen van mogelijkheden om aan deze jongeren voor de duur van ten minste drie jaar een baan aan te bieden bij de overheid of in het bedrijfsleven;
- b. het bevorderen van stageplaatsen en leerlingarbeidsplaatsen;
- c. het versoepelen van de verbinding tussen de leer- en arbeidsovereenkomst in het leerlingstelsel;
- d. het bevorderen van deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting met name voor jongeren; de overheid dient hier het initiatief te nemen door over te gaan tot invoering van de regel dat jongeren, in samenhang met een algemene arbeidstijdverkorting bij het overheids personeel, gedurende de eerste drie jaar na schoolverlating bij de overheid slechts voor maximaal 32 uur per week worden aangesteld en het aantal jongeren werkzaam in (semi-) overheidsdienst dienovereenkomstig wordt uitgebreid;
- e. de volledige invoering van het zgn. kort middelbaar beroepsonderwijs;
- f. het scheppen van de mogelijkheid tot her- en bijscholing en tot het volgen van dag/avondonderwijs met behoud van uitkering;
- g. het onder bepaalde voorwaarden mogelijk maken dat jongeren met be-

houd van uitkering tijdelijk en vrijwillig werk kunnen verrichten bij het bedrijfsleven of de overheid;

h. uitbreiding van de zgn. experimentele regeling arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen.

7. Ook dit beleid, gericht op economisch herstel, het zoveel mogelijk in stand houden van het niveau van de binnenlandse bestedingen en de verbetering van de rendements- en vermogenspositie van het bedrijfsleven, zal niet in staat zijn de werkloosheid tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen. We hebben immers nu reeds een bijzonder hoog niveau van werkloosheid bereikt met rond 700 000 werklozen in 1983.

Maar bovendien zal naar verwachting het arbeidsaanbod in de komende jaren aanzienlijk groter worden ten gevolge van met name het groeiende aantal vrouwen dat toetreedt tot de arbeidsmarkt. Daarom zal het, zowel economisch als om redenen van verdelende rechtvaardigheid, nu meer dan ooit noodzakelijk zijn de nog beschikbare arbeid te herverdelen, zodat ook bij een gelijkblijvend of zelfs inkrimpend niveau van werkgelegenheid meer mensen, zij het korter, aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Daardoor zal tevens het volume van het beroep op de sociale uitkeringen kunnen dalen.

Die arbeidsverdeling kan in principe op verschillende manieren worden gerealiseerd zoals door middel van arbeidstijdverkorting per dag of per week, educatief verlof, vrijwillig vervroegde uittreding, verlenging van de schoolloopbaan, enz., waarbij arbeidstijdsverkortingen per dag met het oog op een betere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid en dus in het belang van de emancipatie van de vrouw voorkeur verdient.

Mede gelet op de zeer verschillende mogelijkheden tot arbeidsherverdeling per bedrijf of bedrijfstak dienen de vormen waarin dat kan worden gerealiseerd en de waarborgen voor evenredige inschakeling van meer werkenden, door de sociale partners zelf decentraal te worden vastgesteld.

Om daling van de arbeidsproductiviteit en verdere verslechtering van de rendementspositie te voorkomen dient dit echter gerealiseerd te worden zonder verhoging van de totale arbeidskosten, hetgeen een herverdeling van de totale loonsom over meer werkenden en dus een inkomensdaling voor de nu werkenden zal betekenen, terwijl de bedrijfstijd ten minste gelijk dient te blijven.

Het beleid van de overheid ten aanzien hiervan dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:

a. er wordt naar gestreefd om in een raamovereenkomst of een sociaal convenant tussen overheid en sociale partners af te spreken dat ten minste de helft van de nominale loonruimte, inclusief de prijscompensatie, voor werkgelegenheid en bij voorkeur voor vormen van arbeidsherverdeling wordt bestemd, waarbij de invulling door middel van decentrale onderhandelingen zal plaatsvinden;

b. de overheid bevordert proefprojecten met arbeidstijdverkorting in onderscheiden bedrijfstakken;

c. de overheid geeft in haar eigen personeelsbeleid het voorbeeld door in overleg met de organisaties van overheidspersoneel een concreet tijdspad uit te zetten dat leidt tot een gemiddelde arbeidstijdverkorting van gemiddeld één uur per dag per werkende, geleidelijk in te voeren in een periode van ongeveer vijf jaar, met een evenredige inschakeling van meer arbeidskrachten;

d. er wordt een daarop nu reeds afgestemd beleid bij de vervulling van vacatures ontwikkeld en ingevoerd;

e. de overheid draagt zorg voor een systematische vermindering van het aantal overuren bij het overheidspersoneel.

8. Bij een beleid dat tracht economisch herstel te bevorderen en de werkloosheid terug te dringen is een matiging van de inkomensontwikkeling onvermijdelijk. Drastische verlaging van de koopkracht, althans op macro-niveau, tast echter de particuliere consumptie aanzienlijk aan en leidt tot vraagtuitval en verdere afkalving van de werkgelegenheid. Ook hier is derhalve een evenwichtige benadering vereist.

Zo'n benadering is reeds aangegeven bij punt 4 onder hetgeen ter zake van de loonkostenmatiging is voorgesteld. De reële koopkracht is echter niet alleen afhankelijk van het directe loon of inkomen, maar ook van verschillende met name door de overheid veroorzaakte lasten of lastenverzwaringen. Om te voorkomen dat daardoor de koopkracht en de particuliere consumptie te zeer zouden worden uitgehold dient het beleid de volgende elementen te bevatten:

- a. de belastingdruk zal niet worden verhoogd, met uitzondering van enkele specifieke maatregelen ten behoeve van een rechtvaardige lastenverdeling, zoals bedoeld in punt 9; in 1985 zal worden beoordeeld of dit beleid ook in de daarop volgende jaren kan worden voortgezet;
- b. ook ten aanzien van de premiedruk zal een terughoudend beleid moeten worden gevoerd, zoals reeds in punt 4b is aangegeven; het lijkt echter, gezien de niet op voorhand te schatten ontwikkeling van het volume van de sociale uitkeringen, niet verstandig hier een even absolute norm te formuleren als voor de belastingdruk en daardoor op voorhand de overheidsuitgaven te belasten met de prijs voor eventuele volumestijgingen;
- c. de stijging van overheidstarieven wordt zoveel mogelijk beperkt; bij de afweging tussen eventueel noodzakelijke tariefstijgingen en anders onvermijdelijke beperkingen van de dienstverlening dient echter ook de werkgelegenheid die daardoor in het geding zou komen een zwaarwegende rol te spelen en zonodig te prevaleren boven de nadelen van de tariefstijging;
- d. er zal een stringent prijsbeleid moeten worden gevoerd, waarbij uiteraard overbodige regels, voorschriften en beschikkingen worden verwijderd;
- e. de jaarlijkse trendmatige huurverhoging wordt zoveel mogelijk beperkt; gelet op de huidige ontwikkeling van de bouwkosten en de inflatie lijkt het mogelijk de jaarlijkse huurverhoging te beperken tot een percentage dat lager ligt dan 6, afgezien van de overigens noodzakelijke huurharmonisatie.

9. De economische situatie is van dien aard en de noodzaak om economisch herstel te bevorderen en de werkloosheid terug te dringen is zo groot dat het onvermijdelijk zal zijn van alle burgers een inkomensoffer te vragen. Daarbij is een rechtvaardige lastenverdeling een onmisbare en vanzelfsprekende voorwaarde.

Er zal, ook al met het oog op de maatschappelijke bereidheid tot inkomensmatiging, een beleid moeten worden gevoerd waarbij de inkomens van de laagst betaalden zoveel mogelijk worden ontzien en bij de hoogste inkomens een verdergaande beperking plaatsvindt. Om dat te realiseren worden in het te voeren inkomensbeleid de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. de koopkracht van de minima wordt zoveel mogelijk beschermd; met name de gevolgen van arbeidsherverdeling op de inkomensontwikkeling dienen echter uiteraard ook bij de minima door te werken;
- b. de koopkracht van diegenen die alleen of met meerderen voor hun levensonderhoud uitsluitend zijn aangewezen op één inkomen op minimum-niveau wordt jaarlijks gegarandeerd;

c. de bestaande inkomensverschillen tussen minimum en anderhalf keer modaal worden zoveel mogelijk gehandhaafd;

d. boven anderhalf à twee keer modaal is een grotere inkomensachteruitgang, dan voor de inkomens tussen minimum en anderhalf modaal, gerechtvaardigd en noodzakelijk, oplopend met de hoogte van het inkomen. Voor zover deze uitgangspunten voor de lastenverdeling niet worden gerealiseerd ten gevolge van effecten van overheidsbeleid of als gevolg van de uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de sociale partners, zal de overheid corrigerend moeten optreden. Daartoe staan de overheid verschillende instrumenten ter beschikking zonder ernstig afbreuk te doen aan zoveel mogelijk vrije onderhandelingen zoals:

- de inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting;
- het meer benadrukken van het draagkrachtbeginsel in het sociale verzekeringsstelsel (bijvoorbeeld verschuiven van de maximumpremiegrenzen of beperking van de aftrekbaarheid van de volksverzekeringspremies);
- het structureel maken van de bestaande maximering van de vakantieuitkering voor alle inkomenscategorieën;
- het ten dele belastbaar maken van de kinderbijslag.

Of en zo ja welke van deze instrumenten zullen worden gehanteerd en in welke mate, zal in het centraal overleg met de sociale partners moeten worden besproken en in het eerder genoemde tripartite convenant moeten worden vastgelegd. Ten behoeve van meer rechtvaardige inkomensverhoudingen is het tevens vereist in het belastingstelsel meer nadrukkelijk rekening te houden met de draagkracht per economische eenheid.

10. Rechtvaardige inkomensverhoudingen zijn ook en nu wellicht meer dan ooit vereist tussen diegenen die wel en diegenen die niet (meer) aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Ons stelsel van sociale zekerheid biedt daarvoor de garantie. Dit stelsel staat onder zware druk, niet alleen ten gevolge van de enorme volumegroei van de laatste jaren die een grote last legt op de overheidsuitgaven en de loonkosten in het bedrijfsleven, maar ook omdat het door sommigen als een te grote belemmering wordt beschouwd voor een meer vrije loonvorming en ook omdat bij sommigen de bereidheid om de lasten van deze vorm van solidariteit te dragen wordt uitgehouden door de ervaring van misbruik of oneigenlijk gebruik daarvan. Dat neemt echter niet weg dat het hier gaat om een zo wezenlijk kenmerk van onze beschaving dat de centrale doelstelling van beleid dient te zijn de essentie van dit stelsel te handhaven en te beschermen, in het bijzonder de zgn. netto-netto-koppeling die de sociale zekering in dit stelsel vormt. Handhaving derhalve van de koppeling van de netto-minimumuitkering aan het netto wettelijk minimumloon en handhaving van de koppeling van het wettelijk minimumloon aan de ontwikkeling van de lonen, die ten grondslag ligt aan de wet op het minimumloon. Daarnaast dienen er overigens noodzakelijke herzieningen en correcties in het stelsel van sociale zekerheid te worden gerealiseerd, waaronder met name:

- a. herziening en stroomlijning van het stelsel tot een doorzichtig en meer samenhangend systeem dat een individuele garantie biedt tegen een te groot inkomensverlies door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom en dat een bestaanszekerheid verzekert; ()
- b. vooruitlopend op deze stelselherziening zijn echter ook nu reeds correcties van grote verschillen in het stelsel gerechtvaardigd. Onder andere de WAO dient te worden herzien en qua niveau en uitkeringssystematiek meer in overeenstemming te worden gebracht met andere sociale uitkeringen, zoals met name de uitkeringen ter zake van werkloosheid. Daarbij dient

vanzelfsprekend rekening te worden gehouden met de directe gevolgen van dergelijke wijzigingen voor onderscheiden categorieën, zoals bijvoorbeeld nieuwe en bestaande uitkeringsgerechtigden, en zullen met het oog daarop zondig faseringen moeten worden voorzien. Concrete voorstellen dienen met spoed te worden voorbereid, zodat met deze correcties indien enigszins mogelijk reeds in 1983 een begin kan worden gemaakt.

Bovendien dient misbruik van sociale zekerheid krachtig te worden bestreden. Juist diegenen die handhaving van de essentie van dit stelsel en met name van de netto-netto-koppeling als een wezenlijk onderdeel daarvan als uitgangspunt van beleid hanteren dienen ervoor te waken dat het maatschappelijk draagvlak voor deze solidariteit door misbruik ervan wordt uitgehouden. Juist zij ook zijn bij uitstek gelegitimeerd dit misbruik met krachtige middelen te voorkomen en te beperken. In dat kader is het verantwoord om ook in Nederland spoedig over te gaan tot invoering van de zgn. belasting- en verzekeringskaart, gekoppeld aan de invoering van het zgn. sociaal en fiscaal nummer dat een effectieve aanpak van belastingfraude, het zwarte circuit en misbruik van sociale uitkeringen mogelijk maakt.

11. () Om een vermindering van het financieringstekort ook daadwerkelijk te realiseren en om daarenboven middelen vrij te maken voor een actief werkgelegenheidsbeleid van de overheid (met name overheidsinvesteringen en de uitvoering van het jeugdwerkplan), is, uitgaande van een economische groei overeenkomstig de laagste CPB-variant, een bezuiniging op de collectieve uitgaven noodzakelijk van tien à vijftien miljard gulden in de periode 1984-1986 boven het reeds in 1983 voorziene niveau.

Bewust wordt hierbij een marge aangegeven en niet een exact bedrag, omdat de omvang van de noodzakelijke bezuinigingen mede afhankelijk is van tevoren niet exact te voorspellen factoren, zoals bijvoorbeeld de invloed van de voorgestelde aanwending van de nominale loonruimte en van een actief herstelbeleid op het volume van het beroep op de sociale uitkeringen, de feitelijke ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de mate waarin andere financieringsbronnen feitelijk ter beschikking komen.

Daarom dient jaarlijks de meerjarenplanning van de overheidsfinanciën te worden bijgesteld in het licht van dan bekende ontwikkelingen en volgens een stringente besluitvormingsprocedure zoals bijvoorbeeld recent is voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte.

12. Bij de realisering van de noodzakelijke bezuinigingen dienen de volgende uitgangspunten te worden gehanteerd:

- a. (verdere) bezuinigingen op overheidsinvesteringen moeten worden vermeden, hetgeen uiteraard de mogelijkheid onverlet laat van herschikkingen binnen het niveau van de materiële overheidsuitgaven;
- b. zoveel mogelijk dient een verschuiving plaats te vinden van consumptieve naar investeringsuitgaven;
- c. beperking van het aantal arbeidsplaatsen in de overheid of semi-overheidssector dient zoveel mogelijk te worden voorkomen;
- d. een gelijke behandeling van ambtenaren en trendvolgers met de werknemers in het particuliere bedrijfsleven;
- e. handhaving van de netto-netto-koppeling tussen het minimumloon en de minimum-sociale uitkeringen.

Dit leidt ertoe dat de benodigde bezuinigingen vooral zullen moeten worden gevonden in:

- a. correcties in het nu bestaande stelsel van sociale zekerheid, zoals het invoeren van de zgn. glijdende schaal, het alsnog onderwerpen van de

ziektewetuitkeringen aan premieheffing, die in beginsel ten laste van de werknemers dient te komen, het beter afstemmen van het niveau en de systematiek van de WAO en de AAW op andere loondervingsuitkeringen en het stringent toepassen van de zgn. verdisconteringsregeling in de WAO;

b. correcties in de sfeer van de kinderbijslag, zoals het gelijktrekken van het bedrag per kind ongeacht het aantal kinderen en de rangorde in de kinderrij, het ten dele belastbaar maken van de kinderbijslag en het afschaffen van de kinderbijslag voor studerende kinderen boven de 18 jaar, onder gelijktijdige invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering;

c. correcties in het trendbeleid met betrekking tot ambtenaren en trendvolgers en harmonisering van de arbeidsvoorwaarden binnen het overheids-personeel, zoals het opschonen van de trend voor oneigenlijke toeslagen en uitkeringen, het realiseren van een gelijke behandeling op nettoniveau en harmonisering van de sociale voorzieningen binnen en buiten de overheid;

d. bestrijding van fraude en misbruik en vereenvoudiging van het belastingstelsel met handhaving van het draagkrachtbeginsel;

e. medefinanciering van overheidsvoorzieningen bijvoorbeeld door middel van toepassing van het profijtbeginsel en de beperking van bestaande voorzieningen (met name in de volksgezondheid), waarbij gebruik moet worden gemaakt van de zgn. heroverwegingsrapporten;

f. overdracht van momenteel door de overheid verrichte taken of beheerde voorzieningen van particuliere organisaties en instellingen, voor zover althans het maatschappelijk belang van die activiteiten en voorzieningen en een rechtvaardig en voor ieder toegankelijk gebruik ervan geen overheids-verantwoordelijkheid vereisen en voor zover democratische controle kan worden gegarandeerd en de doelmatigheid kan worden verbeterd;

g. toetsing van overheids-subsidies op hun tertiaire inkomenseffecten en op hun invloed op het functioneren van deelmarkten (zoals bijvoorbeeld de relatie tussen individuele huursubsidies en het aanbod van huurkamers).

13. Daarenboven vergt het hiervoor in hoofdzaken voorgestelde beleid ook meer uitgaven boven hetgeen in deze bezuinigingen op de collectieve uitgaven is verdisconteerd. Het gaat daarbij met name om:

- de eventuele belastingvermindering om het koopkrachtverlies ten gevolge van het afzien van een deel van de nominale loonruimte te beperken;
- de voorgestelde faciliteiten ten behoeve van het bedrijfsleven;
- het handhaven respectievelijk opvoeren van het niveau van de overheidsinvesteringen en de uitvoering van het jeugdwerkplan.

Daar staan echter, juist als gevolg van het voorgestelde beleid, belangrijke verlagingen van de overheidsuitgaven tegenover, zoals met name:

- de daling van het volume en het niveau van de overdrachtsuitgaven ten gevolge van de voorgestelde aanwending van de nominale loonruimte voor arbeidsherverdeling;
- de vermindering van de kosten van het (semi-)overheidspersoneel ten gevolge van de doorwerking van het eventueel afzien van dat deel van de loonruimte dat niet in arbeidsherverdeling wordt omgezet en voor zover niet gecompenseerd door belastingverlichting;
- de mogelijkheid om de ruimte die ontstaat in de loonkosten van het (semi-)overheidspersoneel ten gevolge van de bestemming van een deel van de loonruimte in het bedrijfsleven ten behoeve van arbeidsherverdeling ten dele aan te wenden voor overheidsinvesteringen en de uitvoering van het jeugdwerkplan (en dus slechts ten dele voor arbeidsherverdeling bij de overheid).

Daarenboven dient een uiterste inspanning te worden verricht om additionele financieringsbronnen voor economisch herstel aan te boren. Met name de volgende mogelijkheden dienen daartoe te worden beproefd en benut:

- enkele gerichte lastenverzwaringen, die ook om redenen van een rechtvaardiger inkomensverdeling noodzakelijk zijn, zoals het versterken van de draagkracht per economische eenheid in de belasting, het beperken van de inflatiecorrectie, het beperken van de aftrekbaarheid van de premies volksverzekering, dan wel het verschuiven van de premie-inkomensgrenzen;
- het, in overleg met institutionele beleggers, gebruiken van de zgn. overrente van de pensioenfondsen voor leningen tegen gematigde (rente)voorwaarden ten behoeve van de financiering van met name de woningbouw; naar analogie van wat ter zake in Amsterdam mogelijk bleek;
- ten slotte dient er met kracht naar te worden gestreefd extra afzet van aardgas in het buitenland te realiseren, hetgeen gezien de daling van de aardgasafzet en gezien de beschikbare voorraden meer dan verantwoord is. De eventuele opbrengst daarvan en van de oliewinning op de Noordzee dient dan echter uitdrukkelijk *uitsluitend* te worden aangewend voor (overheids)investeringen, met name voor de zgn. energie-investeringen, en voor stimulering van investeringen in de particuliere sector.

Bovendien dienen er met betrekking tot de meeropbrengst ten gevolge van een eventuele extra aardgasafzet en ten gevolge van de oliewinning op de Noordzee nadere regelingen te worden getroffen met de oliemaatschappijen over de bestemming daarvan in investeringen.

Het batig saldo van deze uitgaven en inkomsten dient uiteraard bepalend te zijn voor de mate waarin telkenjare de hiervoor gestelde impulsen voor economisch herstel kunnen worden gerealiseerd en voor een eventuele bijstelling van het beleid. Vaststaande norm dient daarbij echter te zijn, dat het structurele financieringstekort in ieder geval en ten minste met 0,5% per jaar wordt teruggedrongen bij de in de lage variant veronderstelde economische groei.

14. Uit het hiervoor gaande blijkt eens te meer hoe essentieel de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven is voor een stimulering van economisch herstel en voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Het is daarom van groot belang om in overleg met de sociale partners te komen tot een raamovereenkomst of een sociaal convenant op centraal niveau met betrekking tot het door de overheid en de sociale partners te voeren sociaal-economisch beleid.

In een dergelijk, jaarlijks aan de hand van de ervaringen en de economische ontwikkelingen tijdig bij te stellen convenant zouden van de zijde van de sociale partners afspraken kunnen worden gemaakt over het kader van het decentraal uit te werken arbeidsvoorwaardenbeleid en over de randvoorwaarden voor de aanwending van de nominale loonruimte, zoals hier is voorgesteld. Van de zijde van de overheid zouden in een dergelijke convenant afspraken kunnen worden gemaakt met betrekking tot:

- de aard en omvang van de eventuele lastenverlichting ter vermijding van een te grote koopkrachtdaling op macro-niveau;
- het beleid met betrekking tot de overheidstarieven;
- het beleid met betrekking tot de overheidsuitgaven, het financieringstekort en het niveau van de overheidsbestedingen;
- het beleid met betrekking tot de belasting- en premiedruk;
- het achterwege laten van een loonmaatregel indien ook decentraal binnen de in het convenant overeengekomen randvoorwaarden wordt geopeerd. ()

In het arbeidsvoorwaardenbeleid met betrekking tot het personeel in over-

heids- en (semi-)overheidsdienst blijft een gelijke behandeling met werknemers in de particuliere sector uitgangspunt.

Het is onjuist van het overheidspersoneel extra inkomensoffers te vragen ter vermindering van de collectieve uitgaven – die immers in het belang van alle burgers zijn – uitsluitend en alleen omdat hun inkomen nu eenmaal van die collectieve uitgaven deel uitmaakt.

Dat neemt niet weg dat de overheid wél een zgn. trendzettend beleid zou kunnen en mogen voeren, bijvoorbeeld, zoals hier is voorgesteld, ten aanzien van arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid, overwerk, omvang en aard van de bestemming van een deel van de nominale loonruimte, enz.

Bovendien zijn in het kader van het trendbeleid en juist vanwege een gelijke behandeling ook correcties in de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel gerechtvaardigd zoals bij voorbeeld het verwijderen van ongelijke elementen of toeslagen uit de trend ().

15. In aansluiting op de richting van het hier voorgestelde sociaal-economisch beleid én om een convenant als hierboven bepleit reeds op korte termijn mogelijk te maken, zijn enkele wijzigingen in de nu ingediende begroting voor 1983 noodzakelijk. Met name is het gewenst om de voorgestelde bevrozing van alle overdrachtsuitgaven ongedaan te maken en correcties toe te passen die kunnen leiden tot een meer evenwichtige lastenverdeling dan nu is voorzien. Op die basis zou er dan naar moeten worden gestreefd om reeds met betrekking tot 1983 te komen tot een convenant als bovenbedoeld, zodat reeds in 1983 de daardoor beoogde stimulansen voor economisch herstel kunnen worden gerealiseerd.

Om te voorkomen dat het financieringstekort van de overheid zou stijgen boven het niveau dat nu reeds voor 1983 is voorzien en om tevens een meer evenwichtige lastenverdeling tussen onderscheiden inkomensgroepen te bereiken, zijn daarenboven nog enkele andere maatregelen noodzakelijk. Concreet wordt daarom voorgesteld om, uitgaande van de verwachting dat de sociale partners bereid zullen zijn om reeds voor 1983 af te zien van rond 2% van de nominale loonruimte ten behoeve van herverdeling van arbeid, onder handhaving van de bedrijfstijd, in 1983 de volgende maatregelen te treffen in afwijking van het in de Miljoenennota en de MEV 1983 opgenomen beleid:

- a. het ongedaan maken van de voorgenomen bevrozing van de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en van de uitkeringen krachtens de sociale zekerheid;
- b. het invoeren van 1% loonsomtrend bij ambtenaren en trendvolgers, vooruitlopend op de invoering van investeringsloon, waarvan ten minste de helft bestemd wordt voor overheidsinvesteringen en de andere helft voor arbeidstijdverkorting;
- c. halvering van het positief exploitatiesaldo bij de sociale verzekeringsfondsen;
- d. toepassing van slechts 80% inflatiecorrectie;
- e. het treffen van bezuinigingen ten bedrage van rond een miljard, waaronder het invoeren van de zgn. glijdende schaal, enige besparing op de kinderbijslag onder andere door geleidelijke harmonisering van de bedragen per kind in de kinderrij, een begin van correcties in de WAO. ()