

Werkloosheid en armoede

de oplossing die werkt

Hans Hulst en Auke Hulst
m.m.v. Thomas Cool

WERKLOOSHEID EN ARMOEDE

Werkloosheid en armoede
de oplossing die werkt



THESIS PUBLISHERS AMSTERDAM

© 1998 Auke Hulst / Hans Hulst / Thomas Cool

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without the written permission from the publisher.

Thesis Publishers, Prinseneiland 305, 1013 LP Amsterdam
Tel. 020 - 625 54 29, fax 020 - 620 33 95, email thesis@antenna.nl

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door een subsidie van
het Samuel van Houten Genootschap

ISBN 90 5170 447 X
NUGI 681

Voorwoord

‘Werkloosheid en armoede’ beschrijft hoe de huidige situatie van werkloosheid en armoede voor velen is ontstaan, tegelijkertijd biedt het een manier om op een structurele wijze iets aan deze problemen te doen. De diagnose en de therapie die worden beschreven zijn mijns inziens hoogst innovatief.

Velen zoeken de oorzaak van werkloosheid en armoede in de technologie en de concurrentie met de lage lonen landen. Nee, zeggen de auteurs, de oorzaak is het ontspoorde belastingstelsel in de hele Westerse wereld. De belastingvrije voet is achtergebleven bij het bestaansminimum, en daardoor zijn de loonkosten op minimumniveau veel te hoog geworden. De overheden zien deze oorzaak over het hoofd, en bestrijden de werkloosheid met het verkeerde medicijn van een restrictief budgettair en monetair beleid.

Inkomens beneden het netto minimum moeten worden vrijgesteld van belastingen en sociale premies. Dat is de kern van het verhaal. Dit komt neer op een verhoging van de belastingvrije voet van deze inkomens tot netto minimum niveau. Omdat deze inkomens feitelijk toch al geen belasting betalen kost deze maatregel, door het bestaan van een belastingvacuüm, niets, terwijl door het kwijtschelden van lasten de vraag naar laaggeschoolde arbeid zal stijgen. Uit de markt geprijsd werk wordt weer betaalbaar en aangepakt.

De tweede hoofdconclusie van dit boek is dat de huidige werkloosheid blijkbaar wordt veroorzaakt door de overheid, die juist zegt de werkloosheid te willen bestrijden. Dat is een boodschap waar velen van zullen schrikken, en die serieuze aandacht verdient.

De analyse waar dit boekje verslag van doet is ontwikkeld door Thomas Cool, een econometrist, die werkzaam is geweest bij het Centraal Planbureau. Aan Hans en Auke Hulst is gevraagd om de analyse te vertalen voor het grote publiek. De auteurs zijn daar zeker in geslaagd!

Het doet me genoegen dit boek onder uw aandacht te mogen brengen en ik twijfel er niet aan dat dit boek een groter publiek vertrouwd zal maken met deze belangwekkende analyse.

E. S. H. van Stappershoef

Voorzitter Samuel van Houten Genootschap

Wetenschappelijk bureau van het Sociaal Liberaal Forum

Inhoudsopgave

Voorwoord . . . 5

Algemene inleiding . . . 9

Deel 1: Werk door de jaren heen . . . 15

Inleiding: Dokteren aan de maatschappij . . . 17

§ 1.1 Van werkverschaffing tot Melkertbaan . . . 18

§ 1.2 Werkloosheid, armoede en criminaliteit . . . 30

§ 1.3 Het arbeidsethos . . . 35

§ 1.4 Werkloosheid, ontwikkelingen en cijfers . . . 38

§ 1.5 Conclusies . . . 42

Deel 2: Werkloosheid is onoplosbaar, toch? . . . 43

Inleiding . . . 45

§ 2.1 De onderkant van de arbeidsmarkt . . . 46

§ 2.2 Lastendruk en de belastingvrije voet . . . 49

§ 2.3 De analyse nader uitgewerkt . . . 54

§ 2.4 Beleidsverstarring. De noodzaak van een Economisch Hof . . . 60

§ 2.5 Conclusies . . . 72

Deel 3: Een ander Nederland . . . 73

Inleiding . . . 75

§ 3.1 Werk, maar wat voor werk? . . . 76

§ 3.2 Werkloosheid en de overheidsfinanciën . . . 80

§ 3.3 Werkloosheid, de Sociale Zekerheid en de AOW . . . 82

§ 3.4 Werkloosheid en Europa . . . 85

§ 3.5 Enkele andere actuele voorstellen . . . 88

§ 3.6 Conclusies . . . 97

Bijlage 1: Grafische uitwerking . . . 99

Bijlage 2: De lange weg van analyse naar beleid . . . 107

Verantwoording . . . 117

Personenregister . . . 119

Algemene inleiding

Werkloosheid, de prijs van slecht beleid

Het gaat goed met Nederland. De economie groeit, het begrotingstekort daalt, de winsten stijgen. Maar hoezeer 's lands bewindslieden en *captains of industry* ook in polonaise door de straten mogen gaan, achter vele gesloten gordijnen wordt nauwelijks gemerkt hoe 'goed' het gaat. Voor werklozen wier uitzicht op een baan nog altijd miniem is, staat het er zelfs slechter voor dan ooit. Zij kunnen zich slechts afvragen: het gaat goed, maar met wie? En de hardwerkende burger, uit wiens zweetdruppels de voor uitkeringen benodigde belastingcenten worden geperst, betaalt natuurlijk weer de rekening.

Twee miljoen inactieven

In Nederland staan anderhalf tot twee miljoen mensen langs de kant, die graag zouden willen werken maar dat niet mogen. Dat is het aantal inwoners van de provincies Utrecht en Limburg bijelkaar, een vierde van de totale Nederlandse beroepsbevolking van acht miljoen. Het is een probleem dat zijn gelijke niet kent in de hedendaagse politiek, want het raakt aan alle andere problemen: het betaalbaar houden van AOW, Sociale Zekerheid en gezondheidszorg, het op orde houden van de Staatsfinanciën, en het bestrijden van de criminaliteit, om de meest in het oog springende te noemen. De implicaties zijn enorm. Zelfs bij een meer conservatieve schatting van een miljoen inactieven, die elk gemiddeld een uitkering ontvangen van zo'n 15 duizend gulden, bedraagt de nota die Nederland voor deze inactiviteit wordt gepresenteerd 15 miljard gulden. Dat is 1000 gulden per Nederlander, en 4000 gulden voor een gezin met twee kinderen. Niet één keer, maar elk jaar opnieuw.

Dat er massale werkloosheid is, is geen nieuw gegeven. In feite wordt de gehele Westerse Wereld al meer dan twee decennia geteisterd door een schijnbaar onuitroeibare werkloosheid. De werkloosheidscijfers fluctueren weliswaar, afhankelijk van de internationale conjunctuur en de steeds weer inventieve wijze waarop beleidsmakers menen tot berekening van werkloosheidscijfers te moeten komen, maar altijd is er sprake van een aanzienlijke groep mensen die *gedwongen* wordt langs de kant te staan.

Oud-Premier Lubbers zei eens: 'Nederland is ziek.' Structurele en massale werkloosheid mag men gerust een ziekte noemen, het is een vorm van sociaal economische verlamming.

Hebben we het evenwel over deze ziekte, dan is het goed de symptomen van de oorzaken te onderscheiden. Wanneer men koortsverschijnselen gaat bestrijden, maar niet de virusinfectie die die koorts veroorzaakt, dan ben je verkeerd bezig. Met werkloosheid is het precies zo; ze is het gevolg van achterliggende factoren. De achterliggende factoren - de eigelijke ziektekiem - is niet zozeer de werkloosheid zelf, of de hoge loonkosten, maar het fiscaal beleid dat ervoor gezorgd heeft dat de lastendruk op lonen zo heeft kunnen oplopen als het door de jaren heen heeft gedaan. De feitelijke ziekte schuilt dus in het beleid en de wijze waarop deze tot stand heeft kunnen komen. Zowel economisch als maatschappelijk betalen we jaar in jaar uit, op deze manier de prijs van slecht beleid. Het doel van dit boek is dan ook het proces dat tot de huidige structurele werkloosheid heeft geleid te duiden, en aan te geven hoe de ziekte bestreden en zelfs genezen kan worden. Want werkloosheid is een van die dingen waarover veel wordt gesproken, maar waarvan maar weinig wordt begrepen.

Overbelasting en werkloosheid

Cohen Stuart gaf in 1889 de analogie dat een brug eerst zijn eigen gewicht moet dragen voordat hij verder belast kan worden.¹⁾ Op soortgelijke wijze moet een mens eerst het eigen bestaansminimum kunnen verdienen, voordat hij voor belasting in aanmerking komt. Dit lijkt een voor de hand liggend principe: je gaat geen bloed aftappen bij iemand die zojuist een fikse hoeveelheid heeft verloren in een ernstig auto-ongeluk. 'Donoren' zoek je onder de 'draagkrachtigere' medemens. Jammer genoeg werkt het in het Nederland van 1997 een tikkeltje anders. Ook mensen die maar net genoeg 'bloed' door het lichaam hebben stromen om hun vitale lichaamsfuncties gaande te houden, worden geacht hun bijdrage te leveren. In het geval van met werk verdiende guldens betekent dit dat iemand die *voor* belasting zichzelf net zou kunnen onderhouden, dat *na* belasting opeens niet meer kan. Voor hem of haar rest dan nog slechts één oplossing: de uitkering. Deze burger is het slachtoffer geworden van overbelasting, in de fiscale zin. Want elke overbelasting, ook een overbelasting van 1%, maakt al werkloos. De grote en hardnekkige werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt mag dan niet verbazen.

In 1889 had Cohen Stuart zijn omgeving niet mee. Armoede was normaal zoals nu in Afrika. Juist omdat het overal bestond, werd het niet gezien. De

1) Zie ook: *Inkomstenbelasting* - Prof.mr. H.J.Hofstra, Kluwer, Deventer, 1975

verpaupering behoorde tot ieders geestelijke bagage, en liet zich moeilijk wegedeneren of wegdenken. De analogie van de brug was daardoor didactisch minder effectief. Een mens kan immers heel wat lasten dragen voordat hij echt instort. En instorten betekent niets wanneer een mensenleven niets waard is. De levensduur van arbeiders in 1889 was kort, maar de toehoorders van Cohen Stuart waren dat van arbeiders gewend, en wanneer de ene werkmans het begaf, dan was er weer een andere, dus wat was het probleem eigenlijk?

In 1997 is Nederland een welvaartsstaat. Van toehoorders wordt niet meer gevraagd om vanzelfsprekende verpaupering weg te denken. Cohens grootste didactische probleem lijkt zo overwonnen; zijn analogie wint aan overtuigingskracht. In de welvaartsstaat betekent overbelasting, zoals in deel twee van dit boek nader zal worden aangetoond, daadwerkelijk uitschakeling. Een overbelaste werknemer wordt werkloos. Overbelasting is nu *inefficiënt*. Een overbelaste brug wordt door de staat ondersteund, en is daarmee duurder dan een onbelaste brug. In feite wordt iedereen door deze situatie gedupeerd: de werklozen die langs de kant staan, en de werkenden van wiens belastinggeld deze werklozen ondersteund worden. Eigenlijk is deze situatie nogal dom, omdat het in een welvaartsstaat altijd goedkoper is mensen in staat te stellen te blijven werken dan ze te veroordelen tot de uitkeringsfuik.

Het is al vaak gezegd dat de reden dat zoveel mensen in Nederland werkloos zijn, schuilt in het feit dat de loonkosten te hoog zijn. Oppervlakkige denkers, veelal van rechts-liberale snit, menen daaruit de conclusie te moeten trekken dat het wettelijk minimumloon, bruto- en netto-, dan maar verlaagd of afgeschaft moet worden. Als de Nederlandse werknemer zo duur is, zo menen sommigen, dan moet ze maar wat minder verdienen, met alle sociale gevolgen van dien. De insteek van de auteurs van dit boek is dan ook een andere. Ook wij constateren een te hoog loonniveau, maar dan met name op bruto-niveau. De afweging om iemand in dienst te nemen wordt immers gemaakt door de werkgever, en het enige bedrag dat voor hem of haar relevant is, is dat van de loonkosten: de eigenlijke beloning van de werknemer aangevuld met belastingen, premies en andere additionele kosten. Doordat dit bruto-minimumloon uit meerdere elementen is opgebouwd, kun je er ook op diverse manieren in snijden. Snij je in het feitelijke loon van de werknemer, dan is degene die erop achteruit gaat de werknemer zelf. Snij je echter in de belastingen en premies, dan wordt arbeid goedkoper *zonder* dat dit ten koste gaat van de werknemer. Dit snijden in lasten is overigens niet alleen een pragmatische maatregel, de analogie van Cohen Stuart geeft ons een principieel

dwingende reden om het te doen. De tendens om iemand middels belastingen tot inactiviteit dwingen, daar waar hij of zij zichzelf best zou kunnen bedruipen, is een redeloze aanslag op de eigenwaarde en het ego van de burger, die tot nadenken zou moeten stemmen.

Tot slot wijst Cohen Stuarts analogie ons het middel bij uitstek om de scheefgegroeide belastingssituatie te herstellen: de belastingvrije voet. Principieel zou deze voet even hoog moeten zijn als het sociaal minimum, daar waar de huidige voet daar ver op achterblijft. Het optrekken van de voet naar dit minimum zou tegelijk de wens om op sociaal verantwoorde wijze de loonkosten te verlagen kunnen vervullen. Het is wat je noemt: twee vliegen in één klap.

De verscheurde samenleving

Werk, werk, werk, kent u die kreet? Soms wekken de aanhangers van werk als doelstelling een bijna religieuze indruk. Gelijk de Labberdaan in het Bommel-verhaal met dezelfde naam, zien zij geen hoger doel dan te werken, 'machtig sjouwen met stenen en beuken en aanstampen en prachtige weg platdreunen.' Anderen vinden dit een te simpele levensfilosofie, en betichten haar aanhangers van een 'gekrompen zielsleven.'²⁾ Maar allen onderkennen ze de centrale rol die werk in de maatschappij inneemt: niet alleen economisch, maar ook sociaal. Het is het cement tussen de maatschappelijke bouwblokken. En wat is een metselwerk met te weinig cement? Een ruïne.

'Als consulent van het gewestelijk arbeidsbureau in Lelystad,' zo lezen we in de *Elsevier* van 14 maart 1987, 'weet Bob Ferwerda uit ervaring hoeveel moeite velen hebben om te accepteren dat ze werkloos zijn en vermoedelijk ook geen werk meer zullen krijgen. Hij schrikt er al niet meer van, wanneer wanhopige werklozen bij zijn bureau met zelfmoord dreigen. Vijftien cliënten hebben in de loop van de tijd ook de daad bij het woord gevoegd. En daar zijn de mislukte pogingen dan nog niet eens bijgeteld.'

Werklozen hebben het zelf nog vaak het moeilijkst met de eigen situatie. Ze schamen zich voor hun werkloosheid, ontberen veelal een sociaal kader, en komen de deur maar weinig uit. 'De gordijnen gaan dicht,' zoals dat dan heet. Want in een wereld waarin iedereen vraagt 'wat je doet', is elke dag een mijnenveld.

Hieruit blijkt wel dat het gevaar van het sociaal isolement in de heden-

2) 'De Labberdaan.' Opgenomen in *Een Eenvoudige Doch Voedzame Maaltijd*, door Marten Toonder. De Bezige Bij, Amsterdam, 1970.

daagse 'risicomaatschappij' allerminst denkbeeldig is. Inhakend op het gedachtengoed van de Duitse socioloog Beck, schrijven Van Berkel, Brand en Maaskant hierover: 'Hoewel de nieuwe armen door de statelijk georganiseerde sociale zekerheid in een betere materiële positie verkeren dan vroegere armen of huidige armen in niet-Westerse maatschappijen, zijn hun sociale formaties (familie, buurt, parochie, beroepsgroep of vakbond, klasse) dusdanig geërodeerd dat voor bepaalde categorieën onder hen een sociaal en zinvol bestaan sterk onder druk staat.'³⁾

Maar naast het isolement op individueel niveau, dreigt er nog een tweede isolement: dat van het werkloze bevolkingsdeel als geheel. Steeds meer zien we een opeenhoping van werklozen ontstaan in de arme wijken, veelal in grote steden. In deze moderne getto's is het werkloosheids-percentages een veelvoud van dat in de betere wijken, zodat de voortschrijdende scheuring tussen werkenden en niet-werkenden ook demografisch vorm heeft gekregen. Gevreesd mag worden dat met het vergroten van deze kloof tussen arbeiders en baanlozen, de bereidheid tot het bieden van een sociaal vangnet zal afnemen. Want wanneer de werkenden zich niet meer kunnen identificeren met de niet-werkenden, wanneer zij hen niet meer op straat tegenkomen, omdat ze zich ophouden in de getto's, wanneer zij geen werklozen meer kennen in de eigen sociale kring, dan worden de problemen van werklozen even ontastbaar als die van de door een windhoos getroffen bevolking van willekeurig welk Derde Wereld-land. Het empathisch fundament onder de medemenselijkheid zal worden weggeslagen.

Tijd voor een structurele aanpak.

'De volledige werkgelegenheid en de verzorgingsstaat zijn beide in gevaar,' zo schreef dr. W. Albeda al in 1984, 'Wij hebben in de na-oorlogse periode zoveel hoop en verwachting in deze twee projecten geïnvesteerd, dat de crisis waarin beide zich bevinden iedere burger moet interesseren.'⁴⁾

Sinds dr. Albeda dit in 1984 schreef is de wereld veranderd. De muur is gevallen, de Koude Oorlog is niet meer. Eén ding is echter allerm minst veranderd: de crisis van de werkgelegenheid, en daarmee samenhangend de verzorgingsstaat, duurt nog immer voort. Wellicht wordt ze vooralsnog overstemd door de euforie over al dat moois dat Paars ons heeft gebracht, maar dit

3) *Uitgeschreven of Afgeschreven?* - R. K. van Berkel, Aat Brand, Jos Maaskant. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht 1996.

4) *De Crisis van de Werkgelegenheid en de Verzorgingsstaat* - Dr. W. Albeda, Uitgeverij Kok, Kampen, 1984.

zijn slechts de vruchten van een gunstiger tij. Daarbij zal de goede verstaander temidden van het feestelijk klaroengeschal van politiek en bedrijfsleven het geweeklaag van de nationale minima, die het door het herhaaldelijk 'aanhaken van de broekriem' zo moeilijk hebben gekregen dat er in het 'beschaafde' Nederland zelfs een heus armoedeprobleem bestaat, niet zijn ontgaan. Het is daarom dat een structureel begrip en een structurele aanpak van het fenomeen werkloosheid nu misschien wel belangrijker is dan ooit. Het verhaal van de mier en de krekels mag ons daarbij tot voorbeeld strekken. Het blijft niet eeuwig zomer, en wanneer wij nu niet een structurele aanpak van het werkloosheidsspook in gang zetten, is de ramp straks, wanneer we weer in een conjunctureel dal terechtkomen, niet te overzien. Iets waar vooral de vrolijk fiedelende krekels in het Paarse Kabinet zich goed rekenschap van zouden moeten geven, en met hen wij allemaal.

Deel 1:

Werk door de jaren heen

Inleiding

Dokteren aan de maatschappij

Wanneer we alle maatschappelijke ziektebeelden in kaart brengen, dan springt er eentje duidelijk uit: de werkloosheid. Dit op zich is geen verrassende constatering: politici roepen het al jaren - wat niet betekent dat ze veel succes hebben gekend in het bestrijden ervan. De werkloosheid is het sociale ziektebeeld bij uitstek dat de politiek - de dokter van de maatschappij - maar niet onder de duim kan krijgen.

Een reden van het falen van 's lands politici is wellicht dat ze essentiële stappen in het genezingsproces overslaan. Het in kaart brengen van de symptomen, het nalopen van de medische historie van de patiënt; beide zijn van het grootste belang wanneer men de feitelijke oorzaak van de ziekte wil ontdekken, *en* bij de wortel aan wil pakken. De politiek doet het vaak anders, zij doet er alles aan om alleen de symptomen te onderdrukken, en neemt niet de tijd de problematiek helder te analyseren. Het is als het toedienen van een pijnstillertje: de pijn neemt even af, maar zodra de pijnstillertje is uitgewerkt komt ze even hard weer terug. In dit boek volgen we daarom een andere weg: eerst het schetsen van de ontwikkelingen, en de symptomen, alvorens - in Deel 2 - over te gaan naar het ontrafelen van de eigenlijke ziekte, en, belangrijk, het bepalen van de juiste medicijnen.

*Van werkverschaffing tot Melkert-baan***De Grote Depressie**

Waren de 'roaring twenties' een decennium van haast decadente voor-spoed, met de koersval van Wallstreet op 24 oktober 1929 komt aan deze zon-nige periode een abrupt einde. Al snel blijkt de koersval niet louter een dip in de aandelenhandel maar ook de voorbode van een algehele economische cri-sis, van een diepte en omvang zoals de wereld die voorheen nooit gekend heeft. Herbert Hoover, president van de Verenigde Staten, ziet de ernst van problematiek niet in, hij is ervan overtuigd dat een nieuwe bloeiperiode niet lang op zich kan laten wachten. Hij heeft het mis.

De werkloosheid, in de voorgaande jaren nauwelijks een probleem, neemt schrikbarende vormen aan. En vaak komt die werkloosheid niet alleen. Veel werknemers die hun congé hebben gekregen zijn ook hun spaargeld kwijt geraakt, omdat de bank waar hun spaarcentjes bewaard werden failliet is gegaan. Deze pechvogels zijn gedwongen om, bij gebrek aan een sociaal vangnet, op straat te leven. Soms ook leven de dakloze mannen samen in grote groepen, 'Hoovervilles' genaamd, een twijfelachtige eer die Hoover dankt aan zijn halfzachte aanpak van de problematiek.

In Europa reageren de overheden op de crisis door de economische touw-tjes stevig in handen te nemen. Ook hier zijn miljoenen werkloos geworden; het mag dan ook geen verbazing wekken dat veel landen protectiemaatrege-len nemen om de eigen werkgelegenheid te beschermen. Niet in alle landen neemt de overheid de teugels even strak in handen. In Engeland, een land met een traditioneel grote economische vrijheid, valt de staatsinmenging bijvoor-beeld mee. Frankrijk, op dat moment geregeerd door de Volksfront-regering, begint in 1936 met een 'New-Deal'-achtige politiek naar Amerikaans voor-beeld. In Duitsland, waar de crisis buitengewoon diep is, nestelt de overheid zich meteen in een sleutelpositie. Functies die tot voor kort tot het particulie-re domein behoorden worden door de staat overgenomen. Als Hitler in 1933 aan de macht komt, mede vanwege de crisis, belooft hij weliswaar het parti-culier initiatief weer te bevorderen, maar in de praktijk is de greep van de Nazi's op de economie sterker dan ooit. Bovendien wordt, in het belang van de herbewapening, alle energie gericht op de zware industrie.

De Nederlandse regering reageert op de crisis door, net als de meeste andere Europese landen, een dam op te werpen aan de grens. De werkloosheid ondertussen wordt aangepakt door grootscheepse werkverschaffings projecten. Werklozen worden verplicht om zwaar werk te verrichten. Op het Groningse wad bijvoorbeeld besluit de Rijksdienst voor de Werkverschaffing werklozen in te zetten voor de landaanwinning. Daarmee worden twee vliegen in één klap geslagen. Nederland krijgt er land bij en er is werk voor de werklozen. In de praktijk betekent dit dat onder vaak moeilijke omstandigheden zwaar werk verricht moet worden, zoals bijvoorbeeld het graven van greppels in de slikken. De betaling is minimaal. Van de elf gulden per week die de werklozen verdienen moet vaak bovendien een groot gezin worden onderhouden.

Keynes

John Maynard Keynes zorgt in 1936 met zijn *The General Theory of Employment, Interest and Money* voor een kleine revolutie in economenland. Getroffen door de enorme werkloosheid van de 'Grote Depressie' stelt Keynes in zijn standaardwerk het vraagstuk van de werkgelegenheid, dat voordien door de economie nogal is verwaarloosd, centraal. Keynes breekt in de *General Theory* met de algemene opvatting onder economen dat het prijsmechanisme (dalingen en stijgingen van prijzen) er automatisch voor zorgt dat alle produktieve krachten ingeschakeld worden. Het is mogelijk, zo stelt hij, dat de bestedingen voor langere tijd tekortschieten en een deel van de capaciteit niet benut wordt. Werkloosheid en depressies zijn in dat geval dus een rechtsreeks gevolg van het tekortschieten van de effectieve vraag.⁵⁾ Wanneer deze onderbesteding optreedt en werkloosheid het gevolg is hoeft de overheid niet werkloos toe te zien, aldus de *General Theory*. In de visie van Keynes kan de overheid via belastingverlagingen en overheidsinvesteringen de economie weer een injectie geven, de bestedingen aanwakkeren en zo *full employment* weer binnen bereik brengen. Het begrotingstekort dat het gevolg is van deze spenderingen moet tijdelijk maar door de vingers worden gezien, eventueel kan later in tijden van economische voorspoed reparatie plaatsvinden.

Pas na de Tweede Wereldoorlog pakken de beleidsmakers Keynes' theorieën op. In de decennia die volgen op de acceptatie van de *General Theory* varen vele politici blind op het 'Keynesiaanse' kompas: het is uit met de 'lais-

5) De effectieve vraag is de verwachting van ondernemers ten aanzien van hun afzet, op grond waarvan zij hun productie en arbeidsinzet bepalen.

sez-faire', actieve overheidsparticipatie wordt het nieuwe devies. Niet zonder succes: van 1950 tot circa 1970 heerst er (bijna) volledige werkgelegenheid. In de jaren '70 volgt er echter een nieuwe dip. Tegelijkertijd zorgt de in het verleden weinig doordachte toepassing van platvloerse 'Keynesiaanse' methoden ervoor dat een nieuw verschijnsel de kop opsteekt: de Stagflatie. Deze kwaadaardige combinatie van werkloosheid, inflatie en, soms, stagnerende groei, houdt tot op de dag van vandaag aan. Daarom spreken we ook wel van 'De Grote Stagflatie'.

De traditionele 'Keynesiaanse' methoden lijken ondertussen niet meer afdoende om de nieuwe problematiek - de ingrijpende veranderingen in de economische structuur en de Stagflatie - aan te pakken. Keynes' theorieën komen dan ook langzaam in het verdomhoekje om in de '80-er jaren afgelost te worden door het neo-liberale gedachtengoed.

Volledige werkgelegenheid

Als Hitler in 1945 verslagen is maakt Europa de balans op van vijf jaar zinloze vernietiging. Aan de overkant van de grote plas kijkt men met zorg toe. Zou de grootste afnemer van de Amerikaanse economie zich op eigen kracht weten te herstellen? George C. Marshall, minister van Buitenlandse Zaken onder Truman, is niet van plan het antwoord op deze vraag af te wachten. Onder invloed van Keynes' pleidooi voor overheidsingrijpen zet Marshall een omvangrijk hulpprogramma op touw dat Europa op de weg naar volledig herstel een duwtje in de rug moet geven. Met succes, in relatief korte tijd krabbelen de West Europese economieën weer overeind.

Ook in Nederland mist het Marshall-plan haar uitwerking niet. De financiële injectie van het plan gekoppeld aan het strenge begrotingsbeleid van minister van Financiën Liefstinck maken ook hier een snel herstel mogelijk. Liefstinck wordt bovendien in de rug gesteund door het college van Rijksbemiddelaars, dat het loonpeil strak beheerst, en de Nederlandsche Bank, die ervoor zorgt dat de geldhoeveelheid binnen de perken blijft. De werknemers nemen ondertussen genoegen met minimale loonstijgingen. Midden jaren vijftig is als gevolg van deze bundeling van krachten het ergste leed geleden. De economie groeit stormachtig, er is werk voor iedereen. Jelle Zijlstra, toenmalig minister van Economische Zaken, schrijft in zijn memoires over deze periode, 'Snel groeiende werkgelegenheid, lage inflatie, gezonde betalingsbalans, puike overheidsfinanciën, het kon niet op. Politiek gezien creëerde dit de uiterst aangename situatie dat de verwachtingen van de mensen steeds door de werkelijkheid werden overtroffen. Het was alsof men nog jarenlang niet kon geloven dat dit kleine, geplunderde, half verwoeste, van

zijn koloniën beroofde land er ooit weer bovenop zou kunnen komen.⁶⁾

De hosanna stemming over de Nederlandse economie heeft echter haar keerzijde; ze vertaalt zich in een roep om hogere lonen. Werd tot dusver slechts incidenteel toestemming gegeven voor loonstijgingen, in 1956 wordt voor het eerst overgegaan tot een algemene loonronde. Iedereen, bij overheid en bedrijfsleven, gaat er 6 procent op vooruit. Ondertussen wordt zo wel de kiem gelegd voor een gevaarlijk 'haasje-over spel' van lonen en prijzen. De opwaartse loon/prijs-spiraal ligt op de loer.

De Grote Stagflatie

Ging het Nederland in de jaren '50 economisch voor de wind, de zestiger jaren geven een ander beeld te zien. Langzaam gaat het weer bergafwaarts. De werkloosheid stijgt weer, en wordt bestreden met een lage rente, maar tegelijkertijd steekt er een nieuw soort inflatie de kop op waartegen de oude recepten machteloos blijken. Gesproken wordt over *the new inflation*, maar in feite gaat het hier al om een vorm van stagflatie.⁷⁾

Rond 1970 treedt er een groeivertraging in, die nog wordt versterkt door dollar- en oliecrisis. De nog steeds opzettende werkloosheid wordt nu aangepakt met de traditioneel 'Keynesiaanse' stimulering, nu wat minder via de rente maar meer door het accepteren van tekorten. Het gevolg is weer inflatie, die echter vergezeld wordt door een blijvend hoge werkloosheid. De stagflatie wordt nu herkend voor wat hij is.

De theorie van de Phillips-curve kan dit ongebruikelijke samengaan van inflatie en werkloosheid wellicht wat verduidelijken. Phillips onderzocht het verband tussen de mate van werkloosheid en de procentuele loonontwikkeling. Uitgangspunt was de algemeen aanvaarde opvatting dat bij werkloosheid de looneisen gering zouden zijn. Door de Engelse economie van 1861 tot 1957 aan een nader onderzoek te onderwerpen wist Phillips te komen tot een aantal verrassende conclusies. Zo stelde hij bijvoorbeeld vast dat bij tamelijk hoge werkloosheidspercentages er nog steeds een opwaartse druk op de lonen bestond.⁸⁾ De bevindingen van Phillips werden door latere economen (Samuelson en Solow) vastgelegd in een curve die ze de 'Phillipscurve' doopten. (zie figuur 1).

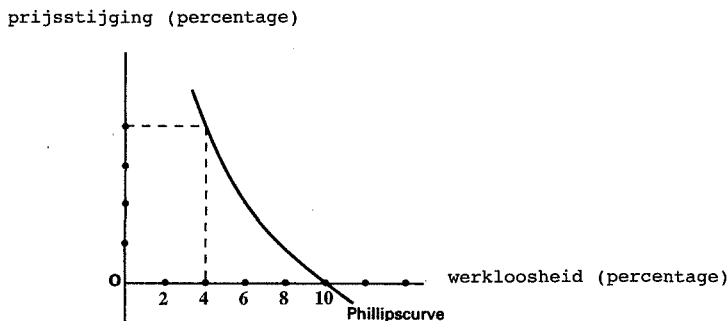
6) Jelle Zijlstra, *Per slot van rekening*, Contact 1992.

7) Zoals gezegd is stagflatie is een ongunstige uitruil van werkloosheid en inflatie, soms gecombineerd met een stagnerende groei.

8) Tegenwoordig is bekend dat deze opwaartse druk op de lonen zich nog sterker voordoet bij een dalende werkloosheid.

De Phillips-curve geeft een negatief verband aan tussen het werkloosheidspercentage en de prijsontwikkeling. We zien dat, omdat van (de kans op) werkloosheid een dreiging uitgaat, werkloosheid een drukkend effect heeft op

Figuur 1: De Phillipscurve



de lonen. Bij hoge werkloosheid kan men dus verwachten dat de looneisen gematigd zullen worden en dat de inflatie daardoor lager is, terwijl bij lage werkloosheid de spanningen oplopen, er hogere looneisen gesteld worden en de inflatie stijgt. Overheden zullen vaak aansturen op een werkloosheidsniveau waarbij de prijsacceleratie nul is. In het Engels is dat de Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment, de NAIRU.

Waar Keynes de mogelijkheid opperde dat bij volledige werkgelegenheid de effectieve vraag zodanig kan toenemen dat inflatie optreedt, en hij het tegelijkertijd niet onmogelijk achtte dat de opwaartse druk op de prijzen voor aan-gescherpte looneisen zou zorgen, en dus voor een opwaartse loon/prijsspiraal, verhelderde Phillips dat deze verschijnselen zich al konden voordoen vóór het bereiken van volledige werkgelegenheid. Dit nieuwe verschijnsel plaatste de beleidsmakers voor een vervelend dilemma. Bij het bestrijden van werkloosheid met 'Keynesiaanse' middelen ligt inflatie immers altijd op de loer, terwijl het onder controle krijgen van de inflatie met behulp van bestedingsbe-perkingen juist zorgt voor toenemende werkloosheid. De uitruil van inflatie en werkloosheid is bovendien de laatste vijftientig jaar nog aanzienlijk ver-slechterd. In figuur 1 kan dit verschijnsel weergegeven worden door het omhoogschuiven van de curve. Stagflatie kan dus ook gezien worden als het verschuiven van een gunstige Phillipscurve naar een ongunstige Phillipscurve.

Voortmodderen

De tweede oliecrisis in 1979 inspireert de Amerikaanse bank (FED) tot een koerswijziging. Op zoek naar nieuwe recepten besluit men de theorieën van Milton Friedman in de praktijk uit te proberen. De FED bepaalt in dit scenario de geldhoeveelheid, de hoogte van de rente wordt aan de markt overgelaten. Als gevolg hiervan stijgt de rente tot ongekende hoogte, terwijl ook de werkloosheid groeit.

In 1980 wordt Ronald Reagan gekozen. Met zijn komst zet de VS een zogenaamd 'aanbod-beleid' in, dat door de rest van de wereld op de voet wordt gevolgd. In de praktijk wordt dit 'aanbod-beleid' vooral vorm gegeven door belastingverlagingen en het accepteren van begrotingstekorten. Een platvloerse 'Keynesiaanse' benadering dus, met als variatie een hoge rente die een drukkende werking uitoefent op de prijs van arbeid. De werkloosheid, en de stagnerende economische groei blijven echter zorgen baren.

Het is onder dit slechte gesternte dat in Nederland Van Agt II aantreedt. Dit samenwerkingsverband van PvdA, CDA en D66 moet, nadat in het eerste kabinet Van Agt minister van Financiën Andriessen te weinig steun onderzond voor zijn bezuinigingsplannen, en als gevolg daarvan aftrad, nu toch echt een stevig begin maken met bezuinigen. Het PvdA smaldeel in het kabinet voelt daar echter weinig voor. Den Uyl zelf, zittend op Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van oudsher één van de *spending departments*, heeft juist handenvol geld nodig voor de financiering van zijn miljardenverslindende banenplannen. Minister van Financiën Van der Stee herinnert zich de streken van Den Uyl in *Joop Den Uyl, Politiek als hartstocht*⁹⁾: 'Ik zal nooit vergeten dat ik naar de jaarvergadering van het IMF in Washington was geweest, ik kom terug en lees tot mijn stomme verbazing dat Joop Den Uyl een werkgelegenheidsplan van tien miljard heeft gelanceerd. Ik wist van toeten noch blazen, werkelijk van toeten noch blazen. Er was geen enkel overleg over geweest, niets, niets, niets. *Dat* heeft voor mij de verhoudingen verziekt.' Die verziekte verhoudingen zijn er mede debet aan dat het opstellen van de begroting van 1982 voor Van Agt cum suis een te grote horde blijkt. Het kabinet valt, wordt nog even opgevolgd door een interim kabinetje Van Agt III, zonder de PvdA, om daarna in mei 1982 de kiezer weer aan het woord te laten.

9) John Jansen van Galen en Bert Vuijsje, *Joop Den Uyl - Politiek als hartstocht*, 1985 Unieboek BV.

Lubbers' no nonsense

Als de kiezer heeft gesproken, en vooral D66 heeft gestraft voor het fiasco van Van Agt II, lijkt een CDA/VVD kabinet de logische keuze. Tot verrassing van velen is Dries van Agt niet meer beschikbaar om deze combinatie te leiden; hij trekt zich kort na de verkiezingen terug uit de landspolitiek. Van Agt polst nog wel Jan de Koning voor het premierschap, maar deze bedankt voor de eer. De Koning ziet meer in Ruud Lubbers, die indruk heeft gemaakt door als fractievoorzitter de ernstig verdeelde CDA fractie bij elkaar te houden. Zo kan het dat Lubbers, die tot voor kort vooral opviel door zijn wollig taalgebruik, eind 1982 aantreedt als kopman van de nieuwe Liberaal/Christen Democratische regeringsploeg.

Lubbers I presenteert zich van meet af aan als een soort zakenkabinet, niet zo vreemd als je bedenkt dat de ministerraad in belangrijke mate bevolkt wordt door ex- topmanagers uit het bedrijfsleven. De managers van Lubbers I deinzen dan ook niet terug voor harde maatregelen, want er moet bezuinigd worden. En bezuinigd wordt er. Alle departementen moeten fors inleveren. Geld voor nieuw beleid of beleidsintensiveringen is er nauwelijks; minister van Financiën Ruding waakt als een moederkloek over het huishoudboekje van de BV Nederland.

De vakbonden, onder aanvoering van Wim Kok, worden er onderwijl van overtuigd dat ze zich in deze tijden van economische rampspoed in moeten houden met het stellen van looneisen. Het is deze bereidheid van de werknemers om langdurig genoeg te nemen met minimale loonstijgingen die de basis legt voor de relatief gunstige uitgangspositie die Nederland anno 1997 heeft ten opzichte van de meeste andere West-Europese landen.

Hoezeer Lubbers en consorten zich echter ook inspannen, de werkloosheid blijft stijgen. Was er rond 1970 met 69.000 (frictie) werklozen nog praktisch sprake van volledige werkgelegenheid nu, midden jaren '80, is het werkloosheidscijfer de barrière van één miljoen werklozen angstvallig dicht genaderd. Ruud Lubbers kan deze trend niet langer aanzien en kondigt aan dat hij het bijltje erbij zal neergooien als het miljoen daadwerkelijk wordt doorbroken. Zoals gewoonlijk wordt de soep echter niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend. Vanaf het moment namelijk dat Lubbers zijn aankondiging doet treedt er een vorm van lichte chaos in met betrekking tot het werkloosheidscijfer. Voortaan doen er verschillende werkloosheidscijfers de ronde, waarbij het opvalt dat de officiële cijfers altijd de laagste zijn. Zo gaat het CBS in 1989 over tot een nieuwe berekenmethode van het officiële werkloosheidscijfer, die dit cijfer in één klap met 270.000 verminderd, overbodig te zeggen dat Lubbers deze 'daling' van de werkloosheid met een glimlach incasseert.

Over de grens wordt in '89 historie geschreven. In Duitsland valt de Berlijnse muur, en het Roemeense volk ontdoet zich van Ceaucescu. Stuk voor stuk ruilen de voormalige Oostbloklanden het juk van het communisme in voor het kapitalisme. De abrupte overschakeling van een planeconomie naar een markteconomie naar westers voorbeeld verloopt echter niet overal vlekkeloos. In Duitsland bijvoorbeeld worden na de hereniging West-Duitse lonen normaal voor de veel minder productieve 'Ossies'. Mede hierdoor neemt de werkloosheid onder de voormalige Oost-Duitse werknemers schrikbarende vormen aan. De inflatie en de uitkeringslast op de Duitse begroting die hiervan het gevolg zijn leiden weer tot rentestanden die het Europees Monetair Systeem doen kraken in haar voegen.

De WAO-malaise

Nadat de VVD in het reiskostenforfait een stok heeft gevonden om Lubbers II mee te slaan is het electoraat weer aan zet. De zegswijze 'wie breekt betaalt' blijkt ook nu weer van toepassing; de VVD krijgt de schuld van de kiezer en neemt mokkend plaats in de oppositiebankjes. De diepe wonden geslagen door de onstuimige rit van Van Agt II blijken ondertussen dusdanig geheeld dat het CDA de PvdA weer acceptabel acht als regeringspartner. Het zaad voor een nieuw rooms rood verstandshuwelijk is geplant.

Vanaf haar aantreden in 1989 hangt rond Lubbers III een aura van saaiheid en futloosheid. Niemand is echt blij met het kabinet. De PvdA, na jaren straatvechten in de oppositie eindelijk weer in de regering, heeft moeite met haar nieuwe rol. Intern is de sfeer ronduit slecht; het bewindspersonenoverleg is een puinhoop en de verhoudingen tussen de PvdA ministers onderling zijn dramatisch. Jacques Wallage toendertijd staatssecretaris van onderwijs daarover in *Regerenderwijs*: 'In de bewindsliedenploeg is geleidelijk aan iets kils ontstaan. Men zag elkaar teveel als concurrent. Er was weinig kameraadschap. Men was geen klankbord voor elkaar.' ¹⁰⁾

De interne verhoudingen binnen de PvdA worden bovendien begin jaren negentig nog sterker op de proef gesteld als de partij te maken krijgt met de grootste crisis uit haar bestaan; de WAO crisis.

Die WAO blijkt, wat iedereen eigenlijk al lang wist, gierend uit de hand te zijn gelopen. Het aantal WAO'ers is opgelopen tot circa 1 miljoen, terwijl lang niet alle WAO'ers werkelijk arbeidsongeschikt blijken te zijn. Veel WAO'ers zijn door werkgevers in de WAO geparkeerde verkapte werklozen. Dit misbruik kende vooral in de jaren zeventig haar hoogtepunt; het aantal

10) Peter Rehwinkel en Jan Nekkers, *Regerenderwijs*, Uitgeverij Bert Bakker 1994

WAO'ers steeg in deze periode van 4,1% van de beroepsbevolking in 1970 naar 11,2% in 1980.

Anno 1991 is het glashelder dat pijnlijke maatregelen noodzakelijk zijn om de groei van het aantal WAO'ers af te remmen of om te buigen naar een daling. Om de WAO betaalbaar te houden zijn bovendien kortingen op de uitkeringen van oude of nieuwe WAO'ers onvermijdelijk.

Op 14 juli 1991, in wat is bekend geworden als de 'WAO-nacht', besluit het kabinet om over te gaan tot herziening van de Ziektewet en de WAO. Voor de PvdA is dit akkoord het begin van een ware martelgang. Er barst een storm van protest los die vooral neerdaalt op de socialisten. Lidmaatschappen worden bij bosjes opgezegd en ook de opiniepeilingen laten een duidelijke afkalking zien van de PvdA-aanhang, een ontwikkeling die pas tegen het einde van de regeerperiode gestuit wordt. Partijvoorzitter Marjanne Sint is het eerste slachtoffer van de WAO heisa; zij was onbereikbaar tijdens een kampeervakantie in Italië en verzuimde dus leiding te geven toen de WAO crisis opblaaste, ze kan vertrekken. Ook Kok wankelt, maar nadat een buitengewoon congres het vertrouwen in hem heeft uitgesproken krijgt hij de gelegenheid om de gifbeker tot het einde toe leeg te drinken.

Uiteindelijk loopt de WAO crisis met een sisser af. De parlementaire enquête naar de uitvoering van de WAO onder leiding van Flip Buurmeijer concludeert dat iedereen schuld draagt en dus niemand schuldig is, terwijl de afspraken in het 'Bami-akkoord' het in 1993 mogelijk maken dat de PvdA iets van haar sociale gezicht terugkrijgt. Wat rest voor de socialisten is een nare herinnering.

Werk, werk, en nog eens werk.

Zomer 1994. Nadat het derde kabinet Lubbers al struikelend de eindstreep heeft gehaald en de kiezer de tweede kamer heftig door elkaar heeft geschud, biedt het schouwspel op de trappen van Huis ten Bosch een onwennige aanblik. Voor het eerst sinds haar aantreden in 1980 wordt hare majesteit geflankeerd door een regeringsploeg waarin geen plaats is voor confessionele bewindslieden; zeventig jaar onafgebroken dominantie van het CDA en haar voorlopers is daarmee ten einde. Onder de nieuwbakken ministers zien we een glunderende Hans van Mierlo, die voor deze bijzondere gelegenheid het onderste knooppje van zijn overhemd heeft dichtgeknoopt. Zijn hartewens gaat met Paars in vervulling. Zou er dan werkelijk iets gaan veranderen in het Haagse?

Al snel blijkt het met de frisse wind van Paars wel mee te vallen. Als het er echt om spant worden de meningsverschillen als vanouds achter gesloten

deuren gladgestreken in het torentje, en ook het dualisme van de liberale voorman Frits Bolkestein blijkt weliswaar publicitair interessant maar blijft politiek meestal zonder consequenties. Waar het de belangrijkste beleidsdoelstellingen betreft is er al evenmin iets nieuws onder de zon. Het creëren van meer werkgelegenheid blijft het belangrijkste speerpunt. Het regeerakkoord zegt het zo: 'Ondersteund door het thans in te zetten beleid moet het mogelijk zijn tussen nu en 1998 tenminste 350 000 mensen aan het werk te krijgen (...) In het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een verlaging van de arbeidskosten en een vergroting van de participatie mogelijk en wenselijk'.¹¹⁾

Melkert-banen

Het is de nieuwbakken minister van Sociale Zaken Ad Melkert die zich de werkgelegenheidslessen van het regeerakkoord het best in de oren knoopt. Koud uit de kamerbankjes presenteert hij reeds zijn eerste plan om het werkloosheidspook te lijf te gaan. Melkert helpt op kosten van SoZaWe veertigduizend werklozen aan het werk. De zogenaamde Melkert-banen die Sociale Zaken daartoe creëert kunnen dienen als werkervaringsplaatsen om op termijn de doorstroming van werklozen naar een reguliere baan te vergemakkelijken.

Alle nobele bedoelingen van Melkert ten spijt vallen de resultaten tegen. In de praktijk blijken andere werkgelegenheidsprojecten te worden verdrongen. Zo sneuvelen twee projecten van het FNV omdat de werkgevers die oorspronkelijk wilden meewerken lucht kregen van de gemeentelijke subsidies die er op 'Melketiers' binnengehaald konden worden. Een andere tegenvaller is dat in sommige gemeenten, Amsterdam bijvoorbeeld, een deel van de Melkert-banen ingevuld wordt met banenpoolers wier contract wordt omgezet. Zo wordt het werkgelegenheidseffect gedeeltelijk onklaar gemaakt.

Maar Melkert houdt het niet bij zijn Melkert-banen. Overtuigd als hij is dat lage lonen tot meer banen leiden dreigt hij in '94 de CAO niet langer algemeen verbindend te verklaren als er geen nieuwe lage loonschalen komen. Morrend gaan de bonden akkoord: er worden loonschalen gecreëerd tussen de laagste CAO-schaal en het minimumloon. Niet alleen voor de werknemers is het afschaffen van de algemeen verbindend verklaring een schrikbeeld, ook de werkgevers, die elkaar dan op loonkosten zullen beconcurreren, vrezen deze maatregel. Ook zij gaan akkoord.

Toch is Melkert nog niet tevreden, er zijn nu weliswaar lage loonschalen,

11) Opgemerkt zij overigens dat de nieuwe instroom op de arbeidsmarkt in dezelfde periode 300 000 mensen bedraagt zodat de feitelijke werkloosheid slechts met vijftigduizend zal dalen.

gebruikt worden ze niet. In de praktijk blijkt het voor werkgevers vaak niet doenlijk om het eenvoudige werk dat de 'lage loonschalers' volgens de minister zouden moeten doen binnen hun nering te vinden. Weer dreigt Melkert met het niet algemeen verbindend verklaren, zonder resultaat: de lage loonschalen zijn leeg en blijven leeg.

Ook op een ander terrein leidt Melkert een nederlaag, dit keer echter tot zijn eigen genoegen. Wat is het namelijk het geval? Bij de totstandkoming van het Paarse regeerakkoord is afgesproken dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om werkgevers en werknemers tijdelijk dispensatie te verlenen om onder het minimumloon te werken. In feite betekent dit het afscheid nemen van het minimumloon als absolute ondergrens. Van Melkert is bekend dat hij deze ontwikkeling absoluut niet ziet zitten. Hij heeft echter voor zijn toetreding tot het kabinet het regeerakkoord in zijn geheel moeten onderschrijven, en dus voert hij ook dit onderdeel van de gemaakte afspraken loyaal uit. Als de kamer begin 1997 zijn plannen met het minimumloon afschiet kan Melkert een glimlach dan ook met moeite onderdrukken.

Adviezen van hooggeleerde heren

Opvallend in de discussie over de werkloosheid is dat de analyse van het probleem over het algemeen dezelfde is maar dat vervolgens gekozen wordt voor oplossingen die ofwel politiek niet haalbaar zijn ofwel maatschappelijk onaanvaardbaar. Vaak is dit overigens hetzelfde. Een mooi voorbeeld van dit fenomeen is het rapport 'Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering' dat maart 1996 door een commissie van zes wijze (SER)economen ten doop werd gehouden. Onder aanvoering van Ad Kolnaar, hoogleraar te Tilburg en bekend van het AOW treurspel waarmee de deconfiture van het CDA werd ingezet, komt deze commissie tot de conclusie dat een groot deel van de werklozen te laag opgeleid is voor een baan tegen het wettelijk minimumloon of de laagste CAO-lonen, hun produktiviteit weegt eenvoudigweg niet op tegen het van overheidswege ingestelde minimumloon. De oplossing voor dit probleem volgens Kolnaar cs: schaf het minimumloon af, geef werkloos Nederland een betere opleiding en haal de sociale partners over om het hele loongebouw wat te laten zakken. Om bovendien het accepteren van een baan aantrekkelijker te maken voor uitkeringsgerechtigden stelt men voor om de uitkeringen te verlagen.

Interessante voorstellen, die wellicht adequaat zouden kunnen zijn, maar politiek dusdanig gevoelig liggen dat realisatie ervan zeer onwaarschijnlijk is. Weinig politici willen verantwoording dragen voor de maatschappelijke onrust die dit soort maatregelen teweeg brengen en dus sterft het rapport van

Kolnaar en zijn secondanten een zachte dood.

Dit neemt niet weg dat de analyse van de Commissie van Economische Deskundigen ten dele een juiste is. De produktiviteit van vele werklozen weegt inderdaad niet op tegen de minimale vergoeding die wettelijk (of door CAO's) is voorgeschreven. Dientengevolge zijn veel werklozen in hoge mate oninteressant voor werkgevers. In hoofdstuk twee van dit boek wordt ingegaan op een methode die dit probleem aan de wortel aanpakt, zonder dat de pijnlijke maatregelen die Kolnaar voorstaat uit de kast getrokken hoeven worden.

Het geluid van Kolnaar en zijn SER-collega's is nog maar amper weggestorven als mei 1997 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de WRR, met veel bombarie een duit in het zakje komt doen. Ook hier is de vergroting van de arbeidsparticipatie het kernpunt. Prof. dr. Dik Wolfson, auteur van het rapport *Van verdelen naar verdienen*, zegt het in de krantenkoppen zo: 'Iedereen die kan, zal werken'

Centraal in *Van verdelen naar verdienen* staat de zorg dat in 2020 bij ongewijzigd beleid 6 miljoen werkenden evenzovele uitkeringstrekkers zullen moeten onderhouden. Voor dit naderende onheil is volgens Wolfson maar één remedie: het aantal werkenden moet drastisch omhoog. Eén van de manieren die de WRR aandraagt om dit te bereiken is het verbeteren van de arbeidsbemiddeling, wat overigens impliceert dat de WRR ervan uitgaat dat het werk er dus wel is. Ook bijscholing zien Wolfson en de zijnen als een probaat middel om de arbeidsmarkt een nieuwe impuls te geven. En als het niet anders kan moeten werkgevers op grote schaal gesubsidieerd worden om werklozen in dienst te nemen en te houden. Daarmee wordt overigens wel in belangrijke mate het positieve financiële effect van het afnemen van het aantal uitkeringsgerechtigden teniet gedaan, en daar was de hele operatie nou net om begonnen.

Werkloosheid, armoede en criminaliteit

Armoede

Elk jaar kent de stad een paar zwervers meer. De *shopping-bag-lady* bij de brug over het Verbindingskanaal, de wit- en wildbehaarde oude man die door het centrum doolt, de neger met de vage oogopslag die passanten om een knaak placht te vragen, en die inmiddels - heel marktconform - zijn vraagprijs wegens gebrek aan succes tot een gulden heeft laten zakken, allen maken zij tegenwoordig deel uit van het straatbeeld. En dat zijn nog maar de meest in het oog springende aanwijzingen dat armoede in Nederland bestaat. De verborgen armoede van de student die elke maand eindigt op een dieet van rijst en thee, of de bijstandsmoeder die met een dichtgelopen en ontstoken oog loopt, omdat er geen geld meer is voor nieuwe lensvloeistof, daar weten veel mensen maar heel weinig vanaf.

Armoede in Nederland is lange tijd doodgezwegen. Politici wisten niet beter of Nederlanders waren mensen die, met een brede glimlach om hun tandheelkundig bijgespijkerde mond, van het leven genoten, en - in de visie van een enkele partij - rond de meiboom dansten. Een uit onwetendheid geboren misvatting - welke beleidsmaker laat nou zijn gezicht zien in het milieu van de minder draagkrachtigen? - die niet alleen simplistisch is, maar ook geruststellend. Wie er met succes in slaagt om een probleem buiten de maatschappelijke discussie te houden, zal er ook niet op worden aangesproken wanneer het probleem niet wordt opgelost.

Anno 1997 begint een klimaatverandering merkbaar te worden. Aanstichter daarvan is Bisschop Muskens, die met zijn in 1996 opgestarte media-offensief het armoedeprobleem op de agenda van politiek Den Haag wist te krijgen. De hosanna-stemming over de Nederlandse economie deed vervolgens de rest. Langzaam ontstaat zo een voedingsbodem voor het verhogen van de uitkeringen, het vrijmaken van meer geld voor de bijzondere bijstand en andere leuke dingen voor het minder bedeelde deel der natie. Maar in hoeverre, zo kunnen we ons afvragen, is (een beetje) meer geld voor de minst draagkrachtigen een oplossing? Lapmiddelen verlichten wellicht even de wurgende omstrengeling van de armoede, een structurele oplossing - werk

- blijft achterwege. Daarbij moeten we ook vrezen voor de beperkte aandachtsspanne van 's lands politici. Het onderwerp armoede is wellicht even 'in', maar kan evensnel weer 'uit' raken, zonder dat er structureel iets gedaan is.

Volgens een onderzoek van Brunt en Godschalk uit 1991 blijkt armoede 'in vele gevallen een tocht langs de afgrond te zijn. Steeds bestaat de kans dat er onverwachte uitgaven gedaan moeten worden, voortdurend worden de dagen geteld tussen de ontvangst van de bijstandsuitkering en de noodzaak te betalen voor voedsel, kleding of huur. Voor velen is dit demoraliserend: ook al doe je nog zo je best, steeds opnieuw kom je in de problemen.'¹²⁾

Armoede is een samenspel van meerdere problemen tegelijk - beperkte financiële middelen, langdurige bestaansonzekerheid, een onzeker toekomstperspectief - die met haar ijzeren houdgreep langzaam maar zeker alle hoop en leven uit een mens kan wringen. Vooral mensen die langdurig aan de onderkant van de samenleving bivakkeren zijn niet langer in de positie zelfstandig uit deze problemen te komen, en worden gevangen in een 'cultuur van armoede.' Voor hen wordt het steeds moeilijker de vicieuze cirkel van werkloosheid, onvoldoende scholing, gezondheidsproblemen, e.d te doorbreken.¹³⁾

Een schijnprobleem?

Er zijn mensen die beweren dat armoede in Nederland geen echte armoede is, zoals de hongerende massa's in Afrika armoede lijden. In Nederland, zo menen zij, wijzend op haar goede sociale voorziening en bovengemiddelde welvaart, is armoede een schijnprobleem, want een inkomens- en welvaartsituatie waarin voor het leven gevreesd moet worden zal hier niet gauw voorkomen.

In zekere zin gaan deze argumenten op. Armoede in Nederland, zeker wanneer het wordt afgezet tegen de situatie in de Derde Wereld, is vooral een relatief begrip. Het is de subjectieve beleving van het leven van een minimum-uitkering, het gevoel elk dubbeltje om te moeten draaien, daar waar anderen zorgeloos door het leven kunnen stappen. Deze relatieve, ook wel

12) 'Marginaal: armoede en gettovorming in Nederland.' - L. Brunt en J. Godschalk, Sociologische Gids, nr. 1 - 1991.

13) *Omgaan met langdurige werkloosheid, een levensstijlbenadering naar de relatie werkloosheid en criminaliteit onder jongvolwassen mannen* - S. Miedema, Onderzoekscentrum voor Criminologie en Jeugdcriminologie, Rijksuniversiteit Groningen, 1993

moderne armoede is een 'sensitizing concept'. Het is de beleving van achterstand, wanneer men zichzelf vergelijkt met de grote groepen binnen het maatschappelijk verband die enkele sporten hoger op de ladder staan.

Dit maakt het probleem natuurlijk niet (veel) minder ernstig. Sociaal psychologisch is het funest voor iemand om te moeten worstelen om het hoofd boven water te houden, daar waar hij overal om zich heen kan constateren dat zo'n penibele situatie (ogenschijnlijk) niet een onvermijdelijke is, en wellicht wel aan zichzelf te wijten is. Voor de hongerende massa's in Afrika speelt dit sociaal psychologische element bijvoorbeeld nauwelijks. Armoede raakt daar vooral aan het fysieke welzijn, niet aan het sociale. De hongerende Afrikaan ziet immers dat praktisch iedereen in zijn omgeving honger lijdt - het is de onwrikbaarheid van het lot. 'Klassieke' armoede kan derhalve gedefinieerd worden als overwegend van fysieke aard, 'moderne' armoede als overwegend van sociaal-psychologische.

Richten we ons op dit soort 'moderne' armen, dan hebben we het in Nederland al gauw over bijna een miljoen mensen voor wie dit probleem in sterke mate speelt. Dat is 25% van de mensen die een AOW, WAO, WW of andere uitkering ontvangen. Hedy D'Ancona pleitte in haar functie van Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in dat licht voor 'het versterken en handhaven van onafhankelijkheid,' van deze groep, 'Daarmee bedoel ik, dat voorkomen moet worden dat mensen in een neerwaartse spiraal van marginalisering en minderheidsvorming terecht komen, en uiteindelijk belanden in een uitzichtloze situatie. Een situatie die gekenmerkt wordt door sociaal isolement en een (grote) afhankelijkheid van allerlei voorzieningen. Doorbreking van dergelijke processen,' zo lezen we, 'kan plaatsvinden door de vitale vermogens van mensen te activeren, door maatschappelijke participatie te stimuleren en integratie te bevorderen.'¹⁴⁾

Overigens dient te worden aangetekend dat een recent onderzoek ¹⁵⁾ van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (het RIVM) de overtuiging dat armoede in Nederland niet raakt aan het fysieke welzijn in een grimmiger licht plaatst. Mensen met een laag inkomen, zo blijkt, leven gemiddeld vijf jaar korter dan mensen in een goede inkomenssituatie, en verkeren gedurende hun leven twaalf (!) jaar langer in een slechte gezondheid. Ongemerkt is werkloosheid, en de daaruit voortvloeiende armoede, dus letterlijk een kwestie van leven en dood geworden.

14) 'Welzijnsbeleid in de jaren negentig,' 1991. Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1992 van het ministerie van WVC.

15) *Tijdstroom* - Milieu-toekomstverkenning van het RIVM, 1997, Bilthoven

Werkloosheid en haar bijwerkingen

Werkloosheid is een sociaal probleem dat zijn samenhang heeft met andere sociale problemen als criminaliteit, drugsgebruik, normvervaging en ontwrichte en problematische gezinnen. Allemaal zijn het onwenselijke bijverschijnselen van werkloosheid die voortspruiten uit de wijze waarop mensen met werkloosheid, en de daarmee gepaard gaande armoede, omgaan. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat deze symptomen louter voorbehouden zijn aan uitkeringsgerechtigden. Elk verschijnsel op zich kan zich immers ook nog manifesteren als voortvloeisel van andere factoren.

Hoe langer iemand werkloos is, hoe kleiner de weerstand wordt tegen de verleiding om de eigen situatie middels ongeoorloofde middelen te verzachten. Men kan hierbij denken aan kleine vermogensdelicten, waarbij de meest voorkomende het zwartwerken is, uitlopend naar zwaardere delicten als diefstal en drugshandel. Als objectief voorbeeld van het verband tussen werkloosheid en criminaliteit, dat iedereen natuurlijk intuïtief wel onderkent, kan gewezen worden op een onderzoek van Kroes en Weerman ¹⁶⁾ uit 1990 naar het aantal verbalisaties in de stad Groningen. Zij constateerden dat van het werkende bevolkingsdeel in de periode 1975-1988 slechts 1% in aanraking is gekomen met justitie. Onder de groep baanlozen was dit percentage acht keer hoger. Een tweede conclusie was dat, hoewel de criminaliteit onder werkenden sterk was gedaald gedurende de onderzochte periode, het totale criminaliteitsvolume was toegenomen, doordat er een sterke toename geconstateerd werd van het aantal voor vermogensdelicten geverbaliseerde baanlozen.

Uit het grijpen naar lichte en zwaardere illegale middelen om het verblijf in de eigen uitzichtloze situatie (financieel) te veraangename blijkt een agressieve omgang met het probleem. In de praktijk, echter, zal slechts een klein deel van de baanlozen naar deze agressieve methoden grijpen. Eerder zullen ze vluchten in het gebruik van roesmiddelen als drank, soft- en hard-drugs, hoewel ook dit in zekere mate kan leiden tot crimineel gedrag.

Een derde uitwas van voortdurende werkloosheid zijn toenemende intermenselijke spanningen, binnen gezins- alsmede wijkverband. Niet zelden is daarbij sprake van een combinatie met drank- en drugsgebruik. Wie kent het beeld niet van de televisie: een werkloos geworden vader, die gebukt onder de psychische druk van het gevoel een 'loser' te zijn, een drankprobleem heeft

16) *Arbeidspositie en Criminaliteit. Een onderzoek naar daders aan de hand van geregistreeerde processen-verbaal in de periode 1975-1988* - L. Kroes en F. Weerman, Onderzoekscentrum voor Criminologie en Jeugdcriminologie, Groningen.

ontwikkeld, en vandaaruit is afgegleden naar geweld binnenshuis en andere uitwassen. Jammer genoeg raken dergelijke TV-drama's zeer dicht aan de situatie in vele Nederlandse gezinnen. Waarmee werkloosheid niet alleen ingrijpt in de levens van zij die direct getroffen zijn, maar ook zij die in hun directe omgeving verkeren.

Het arbeidsethos

De mens schijnt sinds jaar en dag opgezadeld te zijn met een beklemmend arbeidsethos, een diep knagend gevoel dat hij werken moet, zich nuttig moet maken voor de maatschappij, op moet gaan in de werkende massa. Vele eeuwen her zei Sint Paulus al: 'Wie niet wil arbeiden, dat hij ook niet ete,' en hoewel er met Bisschop Muskens toch ook een barmhartiger geluid te beluisteren valt - men mag tenminste nog een brood stelen - is er in deze verachting van de vermeende lapzwans nog maar weinig veranderd. De arbeidsparticipatie mag dan teruggelopen zijn, de meestgehoorde vraag op feestjes is nog altijd: 'Wat doe je?' En niet: 'Wat wil je?' om maar eens een vraagstelling te poneren die heel wat dichterbij aan de kern van de menselijke identiteit raakt. Het beeld dat zich opdringt is dat van de mens als personificatie van arbeid, en diengevolge, dat van de werkloze als onvolwaardig individu.

Tussen middel en doel: nutsmaximalisatie en het arbeidsethos

Kijken naar het begrip werk kunnen we dat op twee manieren doen: we kunnen werk zien als doel of we kunnen werk zien als middel. De invalshoek waartoe een werkloze genegen is bepaalt hierbij voor een deel zijn werkloosheidsbeleving. De baanloze die werk als doel ziet, zal zich 's ochtends met een zwaar gevoel van leegte uit zijn krakende bed hijsen en met afgunst de forensen beneden zijn flat zien passeren. De baanloze die werk als middel ziet zal daarentegen zonder een dergelijke vorm van negatieve emotie ontwaken. Wel is het denkbaar dat hij dermate gebukt gaat onder spierpijn, veroorzaakt door verouderd slaapgerei, dat hij tot de conclusie komt dat vervanging wenselijk is, en dat hij daartoe op zoek moet gaan naar geschikte arbeid, om de benodigde fondsen bijeen te schrapen.

Het verschil tussen de hierboven beschreven baanlozen is dat de laatste wordt gedreven door 'hypothetische imperatieven.' Hij beseft dat wanneer men het doel - een nieuw bed - wil, het middel noodzakelijk is; de twee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hij maakt een afweging op basis van objectieve factoren om te komen tot een beslissing. Veelal zal de conclusie zijn dat werkzaamheden inderdaad noodzakelijk zijn, want, zoals de Chicago School der economen ons leert, men moet de nutsmaximerende abstractie van

het menselijk handelen altijd in het achterhoofd houden. De baanloze met het sterke arbeidsethos, echter, wordt vooral gedreven door morele factoren, 'categorische imperatieven.' Er valt voor hem geen afweging te maken, hij is het voertuig van het subjectieve. Zelfs wanneer hij een leuk fortuintje heeft geërfd, en wel over het nodige slaapcomfort beschikt, zal het lege gevoel in zijn binnenste heersen. Geen croissantje aan het ontbijt, geen tennisbaan in de tuin, geen Porsche op de oprit helpt ertegen. Het enige dat helpt is een baan.

Stigmatisering van de werkloze

In de praktijk is het zo dat in de huidige maatschappelijke verhouding het 'categorisch imperatief' het 'hypothetisch imperatief' sterk overschaduwde. De arbeidsmoraal in onze lage landen, en ook elders in de Westerse Wereld, heeft de vorm aangenomen van een religie. Een bij-effect van deze arbeidsbeleving is dat zij die niet in staat zijn of gesteld worden deze religie te belijden voor heidenen worden aangezien. En plaats voor een weerwoord is er niet, want in dat opzicht verkeert de werkloze van nu in dezelfde positie als een van hekserij verdachte oude croon in de donkerste middeleeuwen. Het is mede hierom dat het de morele plicht van elke regering is te streven naar volledige werkgelegenheid. Want wanneer politici zeggen, zoals Felix Rottenberg in een niet zo ver verleden: 'We moeten accepteren dat werkloosheid niet oplosbaar is,' dan geven ze niet alleen het abstracte ideaal van volledige werkgelegenheid ¹⁷⁾ op, maar ook de mensen die achter de koele werkloosheidscijfers van het CBS schuilgaan. Ze laten de 'moderne' heksen verdrinken, en wenden zich af.

In de top-tien van verwerpelijke gedrag scoren niet-werken en vermogensdelicten door niet-werkenden schrikbarend hoog, zoals ook bleek uit een onderzoek van Maassen en De Goede ¹⁸⁾. Zij concludeerden aan de hand van ruime ondervraging dat van een tiental gegeven gedragingen het 'profiteren van sociale voorzieningen als men kan werken' en het 'verdienen terwijl men in de WW loopt,' door Nederlanders het sterkst worden veroordeeld, meer nog dan 'winkeliers met vals geld betalen', 'stelen in een winkel' of 'collega's bestelen op het werk.' (Hé, het is misschien een dief, maar hij werkt tenmin-

17) Volledige werkgelegenheid is dat iedereen die wil werken ook kan werken. Dat is wat anders dan dat iedereen die kan werken ook moet werken, of dat iemand die een mooie baan wil ook recht heeft op zo'n mooie baan. Een en ander wordt wel eens door elkaar gehaald.

18) *De Publieke Opinie over Niet-Werken* - Martijn de Goede & Gerard Maassen. Swets & Zeitlinger BV, Lisse, 1979.

stel!) Een andere uitkomst van het onderzoek was dat kwalificaties als 'slap karakter', 'geneigd tot luieren', 'futloos' en 'weinig actief' te lande meer met werklozen in verband worden gebracht, terwijl de kwalificaties 'ijverig', 'flink' en 'waardevol voor de samenleving' in sterke mate aan werkenden worden toegewezen. En de werklozen zelf onderschrijven dit stereotype beeld veelal volmondig - om slechts een uitzondering te maken voor zichzelf.

Nu zullen er mensen zijn die niet zozeer de werkloosheid het probleem vinden, alswel het arbeidsethos zelf, dat werklozen opzadelt met een vorm van 'sociale gewetensnood'. Er zit misschien ook wel iets in, de gedachte dat de 'arbeidsterreur' te ver is doorgeschoten. Door voortdurend te haasten en te jachten wordt er aan veel elementaire zaken des levens denkkelijk te weinig aandacht besteed. Wanneer een timmerman na een dag hard werken op de bank ineensploft, en langzaam wegdoezelt totdat de volgende werkdag weer aanbreekt, zal er van het lezen van goede boeken weinig komen. En in alle rust het leven overpeinzen is er ook al niet bij. Nee, dan de Grieken....

In de Griekse samenleving, tijdens de Klassieke Oudheid, werd arbeid slavenwerk geacht. Voor de Griek was vrije tijd de kern van het bestaan, en dat mocht ook wel, want aan de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en expressie welke werd nagestreefd in de muziek, sport en politiek, had de gegoede Griek al snel een dagtaak. Werk paste niet binnen deze Griekse levensfilosofie; het ondermijnde de onafhankelijkheid die nodig was voor deze persoonlijke ontwikkeling, en kon niet in verband worden gebracht met dagelijkse werkzaamheden, die, afgezien van eventuele inkomsten, geen enkele bijdrage vormde tot een rijk cultureel leven. De heersende klasse toonde dan ook minachting voor fysieke arbeid, dat geschikter werd geacht voor de onvrijen die niet bestemd waren voor de hogere dingen des levens.

Het is een mooi beeld - wanneer men tenminste niet tot de onvrijen behoort. Daarbij stuit het houden van slaven, en roven van rijkdommen van andere naties (zoals de Romeinen bijvoorbeeld deden) op morele bezwaren. Je komt er trouwens binnen de huidige internationale verhoudingen ook niet mee weg. Het werk dat gedaan moet worden, zullen we toch zelf moeten opknappen, *met zijn allen*. En dus niet door één groep die zich gek werkt, om te kunnen voorzien in het onderhoud van een andere groep die gek wordt van het thuiszitten.

Werkloosheid, ontwikkelingen en cijfers

Werkloosheidscijfers

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland lange tijd (praktisch) volledige werkgelegenheid gekend. Gedurende deze periode van economische voorspoed was er hooguit sprake van een bescheiden frictie- en seizoenswerkloosheid, bestaande uit een groep mensen 'between jobs' en een groep die werkzaam was in een seizoensgebonden industrie als het toerisme. Daarnaast was er sprake van een sterk verloop - werklozen vonden snel weer een baan - zodat werkloosheid nooit echt een sociaal probleem werd.

Gedurende de jaren zeventig, echter, werd er met deze trend gebroken. Tussen 1970 en 1975 schoot het vrij stabiele werkloosheidspercentage, dat voorheen tussen de 1 a 1,5 % had geschommeld, fors omhoog (zie tabel 1). De directe aanleiding van deze trendbreuk werd gezocht in de oliecrisis; die de opmaat was tot een wereldwijde economische malaise. Echter; ook lang na het wegebben van de oliecrisis hield de gestage stijging van de werkloosheidscijfers aan. De oliecrisis alleen kon dus niet de (hoofd)oorzaak zijn van de aanwas van werklozen.

tabel 1: het aantal geregistreerde werklozen

	aantal werklozen	percentage v/d afhankelijke beroepsbevolking ¹⁹⁾
1960	50.000	1,5 %
1965	36.000	1,0 %
1970	69.000	1,7 %
1975	260.000	6,2 %
1980	325.000	7,4 %
1985	761.000	15,8 %
1988	685.000	13,7 %

19) Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De afhankelijke beroepsbevolking omvat mensen in loondienst, en zij die op zoek zijn naar een baan in loondienst. Zelfstandigen, WAO-ers en VUT-ters vallen hier dus buiten.

Sinds 1988 is de werkloosheid ogenschijnlijk een stuk gedaald; de meest recente cijfers maken gewag van een kleine vierhonderdduizend werklozen. Echter, deze afname is slechts ten dele het gevolg van het economische tij. De belangrijkste oorzaak van het dalen van de werkloosheid kan namelijk gevonden worden in de nieuwe berekenmethode, die het Centraal Bureau voor de Statistiek sinds 1989 voor het officiële werkloosheidscijfer hanteert - hoewel er voordien al met de nieuwe methode gestoeid werd. Door deze methode gingen één klap 270.000 werklozen, cijfermatig gezien, in rook op. Maar zijn deze werklozen ook echt verdwenen? Of bestonden ze om te beginnen al niet?

Hoofddargument om tot een nieuwe methode te komen was dat het oude cijfer, dat werd gedestilleerd uit de gegevens van de arbeidsbureau's, 'vervuild' bleek te zijn; ook mensen die niet meer beschikbaar waren voor een baan, maar nog wel als werkloos of werkzoekend stonden ingeschreven, werden meegeteld. Het NRC/Handelsblad van 8 mei 1987 daarover: 'Het CBS 'schoonde' niet alleen de 'geregistreerde werkloosheid', maar berekende ook hoe groot de werkloosheid in maart/mei 1985 was volgens zijn eigen, [voorheen gehanteerde] definitie. Die schatting kwam uit op 750.500, dus aanzienlijk hoger dan de schatting voor de 'geschoonde' geregistreerde werkloosheid van 511.500. Het verschil heeft te maken met het feit dat dat het CBS werkzoekenden die niet staan ingeschreven bij een arbeidsbureau (waaronder opnieuw veel vrouwen) wel meetelt, en de arbeidsbureaus vanzelfsprekend niet.'

'Daarnaast', zo lezen we, 'is er volgens het CBS een omvangrijke groep van "marginaal actieven". Zij willen wel werken maar hebben recent niet actief naar werk gezocht: volgens het CBS mag worden aangenomen dat als de werkloosheid drastisch omlaag zou gaan zij zich alsnog op de arbeidsmarkt zullen melden. In maart-meï 1985 waren er 374.400 marginaal actieven, waarvan driekwart vrouwen. Telt men dit aantal op bij de werkloosheid-CBS-definitie dan komt men dus uit op 1.125.100 personen. Minister De Koning sprak dan ook vorig jaar van een 'behoefte aan banen van één miljoen.'

De nieuwe methode van het CBS, gebaseerd op enquêtes, sluit deze marginaal actieven dus uit. In feite wordt daarmee de ernst van de situatie gebatelliseerd. In plat Nederlands: we worden bezwendeld.

Arbeidsongeschiktheid

Een tweede reden waarom de ernst van het werkloosheidsprobleem ernstig moet worden ingeschat is het grote aantal arbeidsongeschikten in ons land. Weliswaar moeten we er vanuit gaan dat de term 'arbeidsongeschikt' aangeeft dat inspanningen om werk te scheppen voor deze groep uitkerings-

gerechtigden verspilde moeite is, maar sinds de commissie Buurmeijer - en ook daarvoor al - is het duidelijk geworden dat 'ongeschikt' een rekbaar begrip is. Kijken we naar de cijfers in tabel 2, dan zien we dat er met name in de periode 1970-1980 sprake is geweest van een ware explosie van het aantal arbeidsongeschikten. Dit suggereert dat er in dat decennium ofwel een rede-loze epidemie van zwak-, ziek en misselijk-zijn is uitgebroken, ofwel dat er sprake is geweest van het wegsluizen van opgegeven werklozen naar de AAW en de WAO. Dit laatste nu blijkt het geval te zijn; flexibel keuren en wegslui-zen van mensen die werkloos waren of dreigden te worden was lange tijd aan de orde van de dag. De naar aanleiding van deze bevinding uitgevoerde her-keuringen ondersteunen deze gedachte nog eens: veel 'arbeidsongeschikten' blijken al dan niet gedeeltelijk in staat tot het doen van werkzaamheden, en moeten dus tot de werklozen gerekend worden - en willen zelf ook graag weer werken.

tabel 2: Aantal arbeidsongeschikten (AAW / WAO-ontvangend)

	aantal AAW/WAO'ers	in % v/d beroepsbevolking
1960	161.000	3,9 %
1970	196.000	4,1 %
1980	605.000	11,2 %
1988	729.000	12,0 %
1997	860.000	13,0 % ²⁰⁾

Welke groepen worden het zwaarst getroffen?

Een groep die van oudsher zwaar getroffen wordt door werkloosheid zijn de jongeren. Dit probleem is door de bank genomen echter minder ernstig te noemen dan de werkloosheid onder twee andere 'klassieke' probleemgroepen: de vrouwen, en de allochtonen, met name door de relatief snelle doorstroming van jongeren. In perioden waarin doorstroming evenwel stagneert kan de langdurige (jeugd)werkloosheid wel een structureel probleem worden. Iets dergelijks zien we gebeuren tussen het eind van de jaren zeventig tot het

20) Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het percentage van 1997 is bij benadering, omdat er nog geen gegevens over de exacte beroepsbevolking voorhanden zijn.

eind van de jaren tachtig. In reactie op een typering uit de jaren '30 wordt hier wel gerept van een '*lost generation*', een groep, geboren na 1955, die gevormd is door de in de late jaren zeventig optredende economische stagnatie en werkloosheid. Vooral door deze stagnatie was er eind jaren zeventig en begin jaren tachtig sprake van een sterke terugloop in het aantal beschikbare banen voor schoolverlaters. Dit was onder andere het gevolg van de gebrekkige doorstroming van baby-boomers, die door de nood der tijden krampachtig aan hun bureaustoel bleven kleven, en de trend dat vrouwen steeds later kinderen gingen nemen - een trend die nog altijd doorzet - en in plaats daarvan langer bleven werken. Deze combinatie van ontwikkelingen maakte dat het aantal baanloze jongeren elk jaar verder groeide, totdat, begin jaren negentig, het tij begon te keren, en schoolverlaters weer in trek kwamen. De horde baanloze jongeren van de late jaren zeventig en begin jaren tachtig was nu echter te oud geworden, terwijl er voor werkgevers ruime keus was uit recente schoolverlaters. De *lost generation* viel hierdoor tussen wal en schip, en een groot deel van hen maakt nu nog steeds deel uit van het leger langdurig werklozen.

Andere probleemgroepen - zoals gezegd - vormen de vrouwen en de allochtonen. Vooral waar het de allochtonen betreft speelt hier nog een andere kwestie, die als een rode draad loopt door het gehele contingent werkloze Neder- en medelanders; dat van het opleidingsniveau. Laaggeschoolden worden relatief zwaarder getroffen door werkloosheid dan hogeschoolden. Daarbij is er onder laaggeschoolden ook een ander soort werkloosheid te constateren: zij zijn werkloos doordat hun productiviteit niet opweegt tegen de aan het werk verbonden loonkosten. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld werkloosheid onder academici, die eerder het gevolg is van de (tijdelijke) marginaliteit van een bepaald vakgebied (bijvoorbeeld Kunstgeschiedenis of Sterrenkunde).

Conclusie 1: Voegen we alle vormen van werkloosheid en verborgen werkloosheid (geregistreerde werklozen, 'marginaal actieven', arbeidsgeschikte arbeidsongeschikten, wachtgelders) bij elkaar, dan telt Nederland om en nabij de twee miljoen mensen die zouden kunnen en willen werken, maar daar door de arbeidsmarkt niet toe in staat worden gesteld.

Conclusie 2: Werkloosheid manifesteert zich het sterkst aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar de lastendruk zich relatief het sterkst laat gelden. Mensen met een lage opleiding hebben een grotere kans op werkloosheid, dan mensen met een hogere opleiding.

Conclusie 3: De ontwikkeling van het aantal werklozen (verborgen en niet-verborgen) heeft een trendbreuk te zien gegeven rond 1970. De rond 1973 spelende oliecrisis kan evenwel slechts voor een klein gedeelte de schuld gegeven worden van dit kwalijke gegeven. De internationale verhoudingen hebben zich weer genormaliseerd, maar de toen ingezette trend heeft doorgezet. De oorzaak achter deze trend moet dus elders gezocht worden.

Deel 2:

Werkloosheid is onoplosbaar, toch?

Inleiding

Zoals betoogd is werkloosheid het grootste economische en sociale probleem van deze tijd. Economisch, omdat het werkloosheidsprobleem de overheid, en dus de burger, een hoop geld kost in de vorm van sociale uitkeringen. Sociaal, vanwege de al eerder gememoreerde stigmatisering van werklozen, tweedeling van de maatschappij, en zingevingsvraagstukken die verband houden met het arbeidsethos. Het zal daarom ook weinig verbazing gewekt hebben dat het Paarse kabinet bij zijn aantreden het werkgelegenheidsbeleid tot zijn belangrijkste beleidsprioriteit heeft gebombardeerd, en te lande nog altijd met hartverwarmende vurigheid het adagium 'werk, werk en nog eens werk' verkondigt. Zetten we de woorden van Paars evenwel naast haar daden dan blijkt de krampachtigheid van die lijfspreuk. Diep van binnen staren de meeste politici zich zo dood op de hardnekkigheid van het verschijnsel werkloosheid, dat zij aan het waandenkbeeld zijn gaan leiden dat werkloosheid onoplosbaar is. En sommigen zeggen het zelfs hardop, als een pater die een terminale patiënt de laatste sacramenten komt brengen. Daar zit je dan als langdurig werkloze.

Het is dit politiek fatalisme dat heeft geleid tot een beleid van kleinschalige banenplannen, die slechts politiek van betekenis zijn, terwijl Nederland nu juist zit te springen om een heldere analyse van het probleem, en de structurele aanpak die daar uit voort kan vloeien. Wetenschappers die ons er fijntjes op wijzen dat werkloosheid als beleidsresistente natuurwet weinig van doen heeft met de economische werkelijkheid, zijn daardoor gedoemd tot de rol van de spreekwoordelijke roepende in de woestijn. En dat is jammer, want zij zien de economie niet zozeer als een mysterieuze happening, maar als een evenwicht dat het resultaat is van een samenspel van definieerbare krachten. Door te schuiven met enkele van deze krachten achten zij zelfs een scenario mogelijk waarin volledige werkgelegenheid bereikt kan worden. In dit hoofdstuk zullen wij proberen aanschouwelijk te maken hoe zo'n scenario in zijn werk zou kunnen gaan.

De onderkant van de arbeidsmarkt

Meest nijpende van alle verschijningsvormen van werkloosheid is die, die zich manifesteert aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Vooral de steeds schever groeiende verhouding tussen vraag en aanbod die in dat segment plaatsgrijpt baart zorgen. Rick van der Ploeg schrijft: 'Het aandeel van ongeschoold werk [in het geheel van de arbeidsmarkt] is de laatste twintig jaar (...) gedaald van ruim een derde tot een tiende. Een fors aantal van deze arbeidsplaatsen wordt, bij gebrek aan geschikte banen, ingenomen door beter opgeleide werknemers. Ruim 300.000 hoger opgeleiden bezetten banen in het onderste segment van de arbeidsmarkt, die in principe geschikt zijn voor laag- en ongeschoolden. Door meer banen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt te scheppen, kunnen hoger opgeleiden plaats maken voor lager opgeleiden: de 'trekkende schoorsteen'. Zelfs als de hoger opgeleiden opschuiven, is er echter een tekort aan banen voor lager opgeleiden.'²¹⁾

Klaarblijkelijk is er, los van verdringing door hoger opgeleiden, aan de basis van het loongebouw überhaupt een groot tekort aan banen. De suggestie van sommigen om niet de basis te verbreden, maar beleidsinspanningen enige etages hoger te richten, lijkt daarmee niet afdoende. Wanneer in een lekslagen schip het water stijgende is, heeft het immers weinig zin om in de mast te klimmen. Men kan beter het lek repareren, zeker wanneer een groot gedeelte van de bemanning toch niet in de mast past, en gedoemd lijkt om te verdrinken.

Loonkosten

Werkgevers klagen vaak dat werknemers in Nederland te duur zijn. Daarom kopen ze liever een machine, of laten, wanneer iets niet rendabel gedaan kan worden, het werk gewoon liggen; een geweldige vernietiging van potentiële arbeidsplaatsen, die direct terug te voeren valt op de loonkosten. Maar ook aspirant-werknemers zelf worden gedupeerd door de lastendruk die op hen rust. Economen halen in dat verband een analogie van Cohen Stuart uit 1889 aan, dat een brug eerst zijn eigen gewicht moet kunnen dragen voor-

21) *Een Wolf In Schaapskleren* - Rick van der Ploeg, Prometheus Amsterdam, 1997

dat hij verder belast kan worden. Op soortgelijke wijze moet een mens eerst het eigen bestaansminimum kunnen verdienen, voordat hij voor belasting in aanmerking komt. Maar deze wijze raad wordt in het Nederland van vandaag niet meer opgevolgd.

Wie in Nederland zichzelf zou willen bedruipen is daar ongeveer 21 duizend gulden aan kwijt. Dit houdt in dat iedereen die 21 duizend gulden zou kunnen verdienen, niet aangewezen zou hoeven te zijn op een uitkering, of werkloos langs de kant zou hoeven te staan. Maar binnen de huidige belastingstructuur is iemand die een omzet van 21 duizend gulden kan genereren toch werkloos. Hoe kan dat?

Het probleem zit hem natuurlijk in wat deze werknemer daadwerkelijk kost. Hij is weliswaar rendabel in banen waarvoor het uitkan 21 duizend gulden neer te tellen, maar werknemer en werkgever zijn veel meer kwijt dan alleen dat. De werknemer zelf ziet bijvoorbeeld alleen al zo'n drieduizend gulden via de eigen portemonnee verdwijnen in BTW, accijns en andere heffingen, en tellen we daar de belastingen en werkgeverspremies nog eens bij, dan kost deze in principe rendabele werknemer het veel minder aantrekkelijke bedrag van 36 duizend gulden, het bruto-minimumloon. Dit betekent een overbelasting van bijna 100 procent. Resultaat: de arbeidsplaats is plotseling niet meer zo rendabel, lost op in het niets, en onze werknemer wordt veroordeeld tot een plaats op de overvolle reservebank. Op deze wijze wordt elke arbeidsplaats die uit zou kunnen zolang ze niet meer zou kosten dan 36 duizend gulden en niet minder dan 21 duizend door de Nederlandse belastingstructuur teniet gedaan. Mensen die zichzelf best zouden kunnen bedruipen, en misschien zelfs nog een beetje belasting op zouden kunnen brengen, kosten daardoor echter juist belastinggelden. De spiraal van steeds hogere belastingen, die moeten worden opgehoest omdat zovelen zijn aangewezen op een uitkering, juist door die hoge lastendruk, wordt hiermee zichtbaar. En dan mag de grote en hardnekkige werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt geen verbazing meer wekken.

De armoedeval

Een tweede aspect van de werkloosheidsproblematiek is die welke zich aan de aanbodzijde voordoet: de zogeheten armoedeval. Hoe graag mensen ook zouden willen werken, het accepteren van een baan wordt er voor veel werklozen niet makkelijker op gemaakt door de geringe voortuitgang die dat vaak voor hen betekent. Ook dit hangt samen met de additionele kosten op het nettoloon: de aangeboden netto-lonen worden door die druk vaak dermate laag gehouden, dat het voor iemand in een uitkeringspositie nauwelijks aan-

trekkelijk is zo'n baan te accepteren. Accepteert men zo'n baan wel dan staat tegenover de geringe extra inkomsten het wegvallen van veel inkomensafhankelijke regelingen, zoals bijvoorbeeld de huursubsidie. '(...) door de armen te helpen,' zo constateert Van Der Ploeg, 'Dreigt het gevaar dat je meer armen creëert.'²²⁾

Om dit probleem goed te kunnen duiden haalt Eduard Bomhoff in het *NRC/Handelsblad* van 7 juni 1997 het verschil aan tussen een medewerker van een Amerikaanse McDonald's en één die werkzaam is in een Nederlandse. Hij schrijft: 'Bij McDonald's in Chicago is het aanvangssalaris nu 7 dollar per uur. Met een veertigurige werkweek en de wisselkoers van 1,95 gulden per dollar, komt dat neer op 2.375 gulden per maand. Vrijwel vergelijkbaar met het Nederlandse minimumloon, zij het met een iets langere werkweek. Maar er is één groot verschil tussen McDonald's in Chicago en McDonald's in Coevorden. In Nederland moet iedereen - ook met het minimumloon of Melkertbaan - nog ten minste 300 gulden per maand afdragen aan belasting en premies. In de Verenigde Staten hebben mensen met een laag inkomen daarentegen recht op een *teruggaaf* door de belastingdienst. (...) De belastingdienst neemt (Nederland), de belastingdienst geeft (Amerika): een alleenstaande ouder met een voltijdbaan is in de Verenigde Staten al gauw een paar honderd gulden per maand beter af dan een Nederlandse minimumloner. (...) Nu bestaat [daardoor] nog de pijnlijke situatie dat een alleenstaande vader of moeder met twee kinderen die een baan aanneemt tegen het minimumloon er financieel vaak op achteruit gaat, omdat het loon nauwelijks hoger is dan de bijstand, maar werkende ouders wél kosten gaan maken voor kinderopvang. Zou u weten hoe de gemeentelijke sociale dienst met goed fatsoen zo'n alleenstaande vader of moeder kan begeleiden naar een laagbetaalde baan!'²³⁾

Natuurlijk vallen er nuancerende kanttekeningen te maken bij het verhaal van Bomhoff. Eén ervan is het feit dat er in dit voorbeeld dankbaar gebruik wordt gemaakt van de huidige dollarkoers, daar waar we in een niet zo ver verleden een koers van 1,56 konden noteren. Maar dat doet niets af aan het principe van 'de belastingdienst neemt (Nederland), de belastingdienst geeft (Amerika)'. De conclusie mag dus zijn dat er iets goed scheef zit met de toepassing van belastingen in Nederland. Dit fundamentele probleem raakt aan de kern van de werkloosheidsproblematiek.

22) *Een Wolf In Schapekleren* - Rick van der Ploeg, Prometheus Amsterdam, 1997

23) 'Van de bijstand in de drup' - Eduard J. Bomhoff, *NRC/Handelsblad*, 7 juni 1997

Lastendruk en de belastingvrije voet

Free lunches

De sleutel tot het voeren van een succesvol werkgelegenheidsbeleid, dat structureel zoden aan de dijk zet, ligt hem in het verlagen van de lastendruk aan de onderkant van het loongebouw. Met het wegnemen van die lastendruk verklein je de drempel naar de arbeidsmarkt voor hen die op die markt het meest kwetsbaar zijn en aanleiding zijn tot de grootste zorg: de laaggeschoolden. Voor hen maakt het wegnemen van lasten de weg vrij naar een hausse aan nieuwe banen, en dus voor een grotere arbeidsparticipatie.

Klinkt logisch, zal de gemiddelde lezer denken. Maar waarom gebeurt er dan zo weinig?

Dat het verkleinen van de wig een goede oplossing zou zijn voor het werkloosheidsprobleem is geen nieuw gegeven; deze gedachtegang heeft reeds flink school gemaakt binnen de economische wereld. Het probleem is echter dat er naast deze analyse van de oorzaken van werkloosheid, en de daarbij behorende aanpak, nog een hele reeks aan andere geluiden op Haagse beleidsmakers wordt afgevuurd. De één wijst op technologisering en globalisering als voornaamste oorzaak van werkloosheid, de ander op het opleidingsniveau van werklozen. Iemand als Jan Pen meent weer dat 'de hardnekkigheid van dat kwalijke verschijnsel komt (...) door iets waar het bedrijfsleven niets aan kan doen: de nieuwe golven van werkzoekende jongelui. Ieder weet het maar vergeet het vervolgens: zolang het aantal mensen in Nederland te groot is, en zolang het groeit, blijft ieder werkgelegenheidsbeleid, om eens een *popi* uitdrukking te gebruiken, dweilen met de kraan open,' ²⁴⁾ hierbij gevoegelijk vergetend dat de bevolking van Nederland al sinds de Middeleeuwen gestaag groeit, en dat de arbeidsmarkt gedurende vele honderden jaren netjes is mee blijven groeien. En tot slot is er naast deze relatief 'serieuze' economen ook nog een heel bataljon 'dwaallichten', mensen die te pas en te onpas *hun* weinig wetenschappelijke inzichten verkondigen.

Dit soort heen en weer gepraat tussen de diverse scholen, of paradigma's, maakt het voor politici, en zeker diegenen onder hen die geen economische

24) 'Loopt de werkgelegenheid als een tierelier?' - Jan Pen, Het Parool, 22 maart 1988

scholing hebben genoten, heel moeilijk zich een goed beeld te vormen van de achtergronden van de werkloosheidsproblematiek. Monetaristen, post-Keynesiaansen, neo-klassieken en *supply siders*, allen schreeuwen ze om het hardst - en wanneer het machtige Centraal Planbureau dan ook nog een duit in het zakje komt doen, zal het menig beleidsmaker duizelen. Hij wordt verzvolgen door de kakofonie.

Is de aandacht van de politiek dan toch een spaarzaam moment gefocust op een scenario waarin de lasten op het minimumloon teniet worden gedaan, zonder dat de werknemers dit in hun portemonnaie hoeven te voelen, dan is de vluchtige gedachte meestal dat het te mooi is om waar te zijn. Free lunches bestaan niet, zo is de algemeen heersende opinie, dus het zal het de overheid ongetwijfeld een 'godsvormogen' gaan kosten. Dit argument overtuigt niet. Werkloosheid is, zoals zal worden aangetoond, in principe een efficiëntieprobleem: ze wordt veroorzaakt door institutionele regelingen, waardoor er veel 'ongebruikte ruimte' is ontstaan. Door de samenleving efficiënter te organiseren kan er winst behaald worden zonder negatief bij-effect. Zie het als een kromgebogen spatbord dat tegen een fietswiel schuurt. Door het spatbord terug te buigen zal het fietsen een stuk makkelijker gaan.

Divergente ontwikkeling

In 1971/1972 stelde het kabinet Biesheuvel middels een Memorie van Toelichting²⁵⁾ dat het 'geen nader betoog behoefde' dat de toen geldende belastingvrije voet te laag was. 'De omvang ervan voldoet niet aan de grondgedachte van de belastingvrije voet, het van belasting vrijstellen van het gedeelte van het inkomen, dat redelijkerwijs nodig is voor het financieren van de in het licht van de heersende maatschappelijke opvattingen noodzakelijke levensbehoeften.'

Drie jaar later echter werd dit concept verlaten door het kabinet Den Uyl. Deze regering wees erop dat het sociaal minimum in de voorliggende jaren dermate verhoogd was dat het inmiddels geacht kon worden draagkracht te verschaffen tot het betalen van belasting. Een verbijsterende gedachte, want een sociaal minimum is in de kern een netto-bedrag, en dan ontbreekt per definitie draagkracht voor belasting. Dat Den Uyl cum suis deze draagkracht toch zagen doet de cynicus vermoeden dat dit kabinet het betalen van belasting als een van die primaire en noodzakelijke levensbehoeften beschouwde, die volgens het kabinet Biesheuvel financiering vergden. De waarheid lijkt ons dat het kabinet Den Uyl een extra 'belastingmarkt' zocht voor het spek-

25) Memorie van Toelichting bij het regeerakkoord van 1971.

ken van de schatkist, of wellicht voor enkele grootse banenplannen, maar daarin een smadelijke Pyrrhusoverwinning behaalde. In de loop der jaren zijn door de trend die mede door Den Uyl werd ingezet, en nog altijd wordt aangehouden, zoveel laagrendabele werknemers de markt uitgeprezen, dat de schatkist niet zozeer gespekt is, maar het slachtoffer is geworden van een voortgaande aderlating in de vorm van sociale uitkeringen.

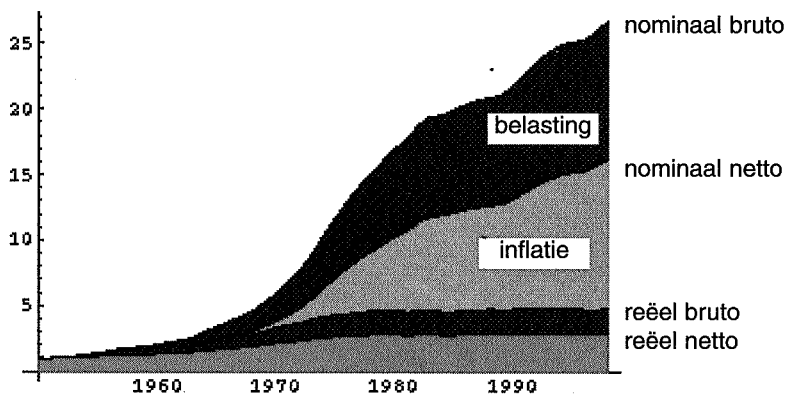
Kijken we naar de rest van Europa, dan blijkt dat niet alleen in Nederland deze vorm van beleidsmatige verstandsverbijstering heeft plaatsgegrepen. Ook over de grens herkennen we de symptomen, en de bijbehorende ziekten. De meeste landen binnen de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, hanteren namelijk net als Nederland een beleid waarbij heffingvrije voeten slechts gecorrigeerd worden voor inflatie.²⁶⁾ Echter, het bestaansminimum groeit door sociaal-psychologische ontwikkelingen mee met de algemene welvaartsontwikkeling. Hierdoor ontstaat een effect dat we 'divergente indexering' noemen.

Richten we onze blik nu op figuur 2 en tabel 3 dan zien we dit mechanisme duidelijk geïllustreerd. In 1951 bedroeg de belastingvrije voet voor een alleenstaande 780 gulden, en voor een paar zonder kinderen 1020 gulden. Dit was ruim vóór de instelling van het wettelijk minimumloon; en, voorzover relevant, er zijn indicaties dat men op dit niveau van verdiensten enigszins kon rondkomen. Het prijspeil 1997 (1951=100) is 548 procent. Waardevastheid zou dus indexatie van de voet impliceren tot uitkomsten van 4275 respectievelijk 5591 gulden.²⁷⁾ Dit ligt in de buurt van de feitelijke hoogte van de heffingvrije voeten anno 1997. Inderdaad wordt de belastingvrije voet jaarlijks slechts voor de inflatie aangepast (autonome bijstellingen daargelaten). Vervolgens, de loonindex bedrijven 1997 staat op 2073 procent. Welvaartsvastheid zou indexatie van de heffingvrije voet betekenen tot uitkomsten van 16173 voor alleenstaanden en 21149 gulden voor de alleenverdiener. Concluderend: de heffingvrije voet is in de loop der tijden voornamelijk aangepast voor inflatie, zo is een forse achterstand opgelopen t.a.v. een welvaartsvaste indexatie.

26) Zie bijvoorbeeld de OECD studie, "An empirical analysis of changes in personal income taxes", Parijs 1986.

27) Data CPB. Gegevens voor 1995 - 97 zijn ontleend aan CPB Report 97/1

Figuur 2: Minimumloon indices (1951=1)



Het effect van divergente indexering grafisch gevat. Het onderste gebied betreft de reële groei van het minimumloon sinds 1951 - dat wil zeggen, de feitelijke koopkrachtstijging voor minimumloners. Zoals we zien bestaat het huidige minimumloon bijna volledig uit belasting en inflatie. De figuur is gebaseerd op enkele vereenvoudigde veronderstellingen ter benadering van de werkelijkheid.

tabel 3: Ontwikkeling belastingvrije voet 1951-1997

	1951	1997
prijsindexcijfer	100	548
welvaartsindex	100	2073
voet, paar zonder kinderen	1020	14204
idem, waardevast	1020	5591
idem, welvaartsvast	1020	21149
voet, alleenstaande	780	7102
idem, waardevast	780	4275
idem, welvaartsvast	780	16173

De tabel laat zien dat in de afgelopen decennia bestaansminimum en belastingvrije voet uit elkaar zijn gegroeid als twee raceauto's die met constante maar verschillende snelheden over het circuit scheuren. De relatief snellere toename van het bestaansminimum spreekt ook voor zich, mensen merken immers niet alleen de ontwaarding van de gulden, waardoor zij minder waar krijgen voor hetzelfde geld, zij worden ook geconfronteerd met de extra eisen die het leven in de moderne maatschappij aan hen stelt. Je kunt hierbij denken aan de kosten van televisie en kabel, of bijvoorbeeld het feit dat er een hogere mobiliteit van de moderne mens wordt geëist. Om op minimaal niveau in de hedendaagse maatschappij mee te kunnen draaien, is er dus een toenemende hoeveelheid geld nodig, los van de ontwaarding van betaalmiddelen. Maar dit komt niet tot uiting in de groei van de belastingvrije voet. Er ontstaat dus een gat tussen wat nodig is, en wat men onbelast bij elkaar kan verdienen, en zolang een beleid van divergente indexering gehandhaaft blijft zal dat gat alleen maar blijven groeien. Steeds vroeger, relatief gezien, zal de fiscus op de deur van de werksman aankloppen, om een deel voor vadertje Staat op te eisen, totdat in een verre toekomst zelfs een zwerver een deel van de fondsen die hij voor een kopje koffie bij elkaar had gebedeld, zal moeten inleveren.

De analyse nader uitgewerkt

We hebben in de vorige paragraaf gezien dat de bruto lonen aan de onderkant van het loongebouw onderworpen zijn aan een extra hoge versnelling (door divergente indexerings) vergeleken met andere inkomens. Hierdoor bestaat in dit lage loongebied eerder kans dat niet wordt voldaan aan de eis van bijbehorende productiviteit; het bruto loon weegt niet op tegen de productiviteit en de werknemer wordt (of blijft) werkloos. In deze paragraaf worden de analyse, en de bijbehorende oplossing, verder uitgewerkt.

Marginale tarieven

Het OESO-beleid is gebaseerd op de visie dat hoge marginale tarieven²⁸⁾ funest zijn voor de economie. Dus wordt er gestreefd naar het afnemen van de belastingprogressie, mede als gevolg hiervan zitten we nu met de (te) lage belastingvrije voet.

Laten we deze visie eens nader bekijken. Volgens de economische leerboekjes vertoont de werknemer calculerend gedrag. Hij zoekt een optimaal evenwicht tussen werken, ontspannen, consumeren en sparen. Dit optimum vindt hij door naar het nut van de laatst verdiende gulden te kijken. Het ongemak van de laatste minuut werken zal moeten opwegen tegen het voordeel van, bijvoorbeeld, een extra reep chocola. De laatst verdiende gulden wordt echter belast tegen het marginale tarief. En hier is dan - althans volgens de elementaire theorie - verklaard waarom het marginale tarief in de discussie verschijnt. Een hoog marginaal tarief zou arbeidsinzet en arbeidsinspanning afstraffen, en vandaar dat beleidsmakers willen streven naar lagere marginale tarieven.

Er is iets vreemd aan de hand met bovenstaande visie. Vele economen hebben hun best gedaan en gepoogd om haar empirisch te onderbouwen. Het bleek echter al vroeg dat hoge marginale tarieven eerder tot loonmatiging aan-

28) Het marginale tarief is het percentage aan belastingen/premies waartegen de laatst verdiende gulden wordt belast. De marginale wig is het lasten gedeelte over de laatst verdiende gulden. In een geval waarin het marginale tarief bijvoorbeeld 45% is, is dat 45 cent.

leiding geven, en dus tot werk leiden. In het kader hiervan hebben sommigen gepleit voor een *tax-based incomes policy* (TIP). Dat laatste houdt in: in de strijd tegen de inflatie is een extra hoge belasting op meer dan normale loonstijgingen nuttig. Het marginale tarief is, met andere woorden, empirisch minder relevant voor de arbeidsinzet, maar veel relevanter voor de loonvorming en inflatie. De wereld zit dus anders in elkaar dan het beleid denkt. Echter, ondanks deze andere bevindingen en inzichten bleef, en blijft, het OESO-beleid halsstarrig de nadruk leggen op vermindering van de hoge marginale tarieven.

Er is bovendien een nieuwe analyse die nog beter verheldert hoe onjuist het huidige beleid is. Dit is de analyse omtrent het *dynamische* marginale tarief. Wanneer burgers calculeren - waarvan ook wij uitgaan - dan zullen ze ook rekening houden met de veranderingen in de belastingtarieven. Het relevante marginale tarief is dan niet alleen het tarief in het belastingboekje, maar het tarief dat ontstaat doordat het boekje van jaar op jaar verandert.

Een belangrijk effect hier laat zich het best met cijfers illustreren. Bij een inkomen van 40 duizend, een voet van 20 duizend en een tarief van 50% betaalt men bijvoorbeeld gemiddeld 25%. Bij een inkomen van 100 duizend is dit gemiddeld 40% belasting. Relevant is vervolgens het effect wanneer tarieven met de inkomens meegroeien. Bij een inkomensgroei met 5% stijgt de voet met 1000 gulden. Wie 100 duizend verdient en 5% meer krijgt, krijgt er 5000 bij, en betaalt daarover maar 40% (want 50% over (5000-1000)). Kortom, wanneer de belastingen met de inkomens meegroeien, is ieders feitelijke marginale tarief gelijk aan zijn gemiddelde tarief. Dat is dus heel wat anders en genuanceerder dan het officiële tarief (van 50%).

Het statutaire tarief heeft vooral betrekking op de plaats die iemand kiest in de inkomensverdeling, en het dynamische tarief heeft vooral betrekking op groei en werkgelegenheid. Het dogma van de marginale tarieven dat zozeer bepalend is voor het OESO-beleid blijkt gebaseerd op het verwarren van deze twee gedachtencategorieën. En terwijl alle landen zich inspannen om de *marginale* wig te verlagen, blijkt dat dit eigenlijk de *gemiddelde* wig had moeten zijn (en dan met name aan de onderkant).

Minimumloon

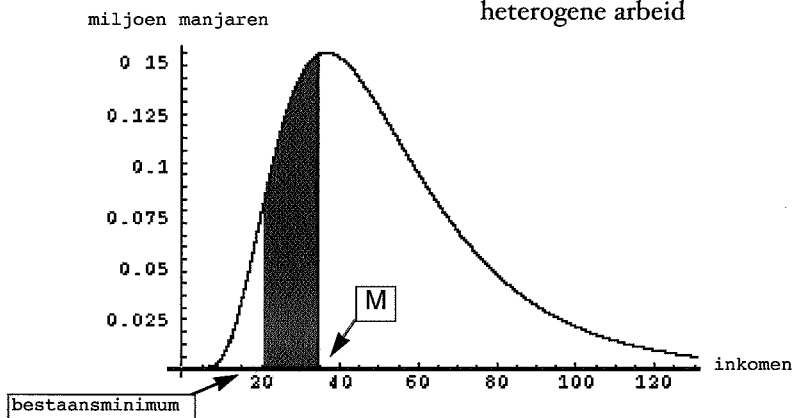
Het streven naar het afnemen van de belastingprogressie, en lagere marginale tarieven, staat, zoals we hebben kunnen zien, mede aan de basis van de divergente indexering en de ontsporing van het bruto-minimumloon. Nu we een beter zicht verkregen op de ontwikkeling van de hoogte van het minimumloon in de loop der jaren is het verstandig dat we de situatie met betrek-

king tot het minimumloon wat nader bekijken.

Voor onze analyse gebruiken we een model van heterogene arbeid. De situatie is weergegeven in figuur 3. Bij heterogene arbeid is er een productiviteitsverdeling die aangeeft hoeveel mensuren er beschikbaar zijn voor ieder productiviteitsniveau. Die verdeling is nauw verwant aan de primaire inkomensverdeling. Het minimumloon (M), voor Nederland circa 36.000 gulden, snijdt aan de linkerkant van de grafiek een deel van de verdeling af. Van belang is dat de verdeling beneden het minimumloon weliswaar getekend is maar in werkelijkheid niet wordt waargenomen; er mag beneden het minimumloon immers niet worden gewerkt.

De dynamische ontwikkeling van de divergente indexering veroorzaakt een verschuiving naar rechts van M, het bruto-minimum inkomen. Met de relatieve stijging van het minimumloon wordt zo een steeds grotere groep van de arbeidsmarkt weggeschoren. Wegens het kromme verloop is er bovendien

Figuur 3: Productiviteitsverdeling bij
heterogene arbeid



een extra snelle stijging van die werkloosheid. Hiermee is dan verklaard waarom het probleem van de werkloosheid en armoede aan de onderkant zo hardnekkig en zo snel groeiend is. Tevens is duidelijk geworden dat aan de verschuiving van Phillips-curve en NAIRU het te hoog, werkloosheid veroorzakend, bruto-minimumloon ten grondslag ligt.

Gesteld kan worden dat ons systeem door een betrekkelijk eenvoudig, maar blijkbaar weinig opvallend, mechanisme in veertig jaar volledig uit het

lood is geslagen. Telkens wanneer de minister van Financiën de belastingvrije voet aanpast voor inflatie, constateert de minister van Sociale Zaken dat de netto inkomens achterblijven, en verhoogt dus de bruto niveaus van minimumloon en uitkeringen. De inkomens zijn dan gered, en de belastingen blijkbaar ook. Maar dit alles wel ten koste van een te hoog bruto minimumloon.²⁹⁾ De scheefgroei die zo kon plaatsvinden heeft funeste gevolgen gehad voor de werkgelegenheid. Was er begin jaren vijftig nog (bijna) volledige werkgelegenheid, anno 1997 ontvangen 785.000 mensen een werkloosheid-uitkering, en ook al is dat getal dalende, het is nog steeds hoger dan bij het aantreden van het kabinet Kok.

Het belastingvacuüm

De versnelde verhoging van het bruto-minimumloon ten opzichte van de belastingvrije voet maakte het mogelijk dat er een gebied ontstond waarin belastingen feitelijk geen functie hebben. In dit niemandsland, ook wel het belastingvacuüm genoemd, mag nu, vanwege de wet op het minimumloon, niemand werken. En dus wordt er in het vacuüm ook geen belasting betaald. Bij het opruimen van het vacuüm is het risico van derving van belastinginkomsten derhalve nihil.

Het voordeel van de huidige inefficiënte situatie is evident: er kan gratis winst behaald worden. Een beleid dat er op gericht is om het vacuüm op te heffen heeft dus de nodige speelruimte. Specifieke maatregelen aan de onderkant hoeven niets te kosten.

Herstelbeleid

Als we het er over eens zijn dat de hoogte van het bruto minimumloon velen dwingt tot inactiviteit, en het bruto minimumloon juist heeft kunnen ontsporen door het gevoerde belastingbeleid ten aanzien van de belastingvrije voet, dan ligt de remedie voor de hand: maak de fout uit het verleden weer goed door de belastingvrije voet op te hogen tot om en nabij het netto minimumloon. Dit betekent in de praktijk een verlaging van het bruto minimumloon zonder dat het netto minimum daalt.

Het 'verlagen van het minimumloon' doet velen denken dat bedoeld wordt dat huidige verdieners van het minimumloon een lager loon zouden moeten krijgen. Niets is echter minder waar, immers: het voorstel heeft voor-

29) Zie ook De Kam & Van Herwaarden, "*De prijs van beschaving*", Academic Service, 1989. pg. 131

namelijk betrekking op mensen die nu in het vacuüm verkeren, en dus werkloos zijn. De huidige minimumloners, die al 36 duizend (bruto) verdienen en produceren hebben weinig te vrezen, ze zijn blijkbaar al zeer productief en in staat tot het afdragen van lasten en premies (ca. 15 duizend gulden).

De nieuwkomers op de arbeidsmarkt, ex-werklozen die blijkbaar niet productief genoeg zijn om te functioneren tegen het bruto minimumloon, krijgen een salaris ter hoogte van het netto minimumloon (=de nieuwe belastingvrije voet), echter ontdaan van alle werkgeverslasten. Blijkt de nieuwbakken werknemer productiever te zijn dan 21 duizend gulden dan hoort een hoger bruto-loon tot de mogelijkheden, en kunnen weer wat lasten worden afgedragen.

De noodzaak van een overgangsbeleid

Vanzelfsprekend kan de belastingvrije voet niet van de ene op de andere dag toereikend verhoogd worden. Er is dus behoefte aan een overgangsregime, waarvan bovendien een prikkel tot werken uitgaat. Wat voor maatregelen zouden aan deze eis voldoen? In de overgangsfase zal de overheid een begin maken met het reduceren van de loonkosten, en langzaam toewerken naar de gewenste hoogte van de voet. Om ongewenste netto-inkomensstijgingen te voorkomen, die onvermijdelijk zijn als in het gebied tussen de opgehoogde belastingvrije voet en het bruto minimumloon het oude 35% belastingtarief blijft gelden, kan bijvoorbeeld tijdelijk tussen 21 en 36 duizend gulden een 75% tarief worden ingevoerd. Dit 75% tarief zal bovendien zorgdragen voor een gedeeltelijke financiering van de voetophoging. De werkgelegenheidsstijging zorgt voor de verdere financiering. Op termijn wordt het 75% tarief weer afgebouwd en kan bijvoorbeeld een 50% tarief worden ingevoerd. Dit tarief kan hoger of lager zijn, afhankelijk van de doelstellingen van de overheid. Naast belastingmaatregelen kan de overheid in het overgangsbeleid uitkeringsgelden aanwenden voor loonkostensubsidies.

Tegenstanders van subsidiëring verzetten zich tegen subsidies met het argument van verdringing. Echter, het doel is juist om verdringing ongedaan te maken. Het gaat hier namelijk om het 'weer de arbeidsmarkt inprijzen' van mensen die in het verleden door een onjuist fiscaal beleid van de arbeidsmarkt verdrongen zijn. Dat de vakbeweging vreest dat de toenemende concurrentie op de arbeidsmarkt gevolgen heeft voor de loonontwikkeling overtuigt niet. Beperking van de neiging tot het stellen van inflatoire looneisen is juist één van de doelen van de maatregel.

Hoe kan een overgangsbeleid gebaseerd op subsidiering vorm krijgen? Wat dat betreft kunnen we leren van de ervaringen opgedaan met de generieke Wet Loonkostenreductie Op Minimumloonniveau (WLOM) en de specia-

le afdrachtskorting (SPAK). Reeds in 1990 werd voor die WLOM voorspeld dat hij niet effectief zou blijken te zijn, die voorspelling is uitgekomen. Ook de SPAK zet maar een piepklein stapje in de goede richting, en blijft dus in de kern een halfslachtige maatregel. Weliswaar voorziet de speciale afdrachtskorting in een verkleining van de werkgeverswig, maar dit alleen voor mensen die niet meer dan 115% van het minimumloon verdienen. Bovendien gaat het om een relatief klein bedrag. Duidelijk is dat het anders moet, maar hoe?

Een goed alternatief voor WLOM en SPAK zouden vouchers voor werklozen kunnen zijn. Een werkloze kan dan naar een willekeurige werkgever stappen en een subsidie aanbieden, ter hoogte van bijvoorbeeld 50% van de uitkering, voor banen op het niveau van het wettelijk- of het CAO-minimumloon. Is deze werkgever hierop bereid de werkzoekende in dienst te nemen, dan vult hij het loon aan tot de volle 100 procent. Misbruik van een dergelijke regeling lijkt overigens onwaarschijnlijk. Het ontslaan van huidige minimumloners en weer in dienst nemen met subsidie kan zich incidenteel voordoen, maar de ontslagbescherming maakt dat moeilijk. Bovendien worden duurzame dienstverbanden van de gesubsidieerde werknemers mogelijk door het perspectief van de voortschrijdende belastingmaatregelen, die gelijk op zouden kunnen gaan met het afbouwen van de subsidies. Met het verdwijnen van de subsidies verdwijnen dus niet de banen.

In zekere zin is er met het inzetten van een dergelijk beleid sprake van een trendbreuk. Het eerder gevoerde beleid dat zich voornamelijk richtte op de aanbodkant, en mede door de concurrerende werking van nieuw aanbod nog maar een beperkt effect had, wordt verlaten. Ervoor in de plaats komt een beleid dat zich richt op een vergroting van de vraag door een forse loonkostenverlaging en, op korte termijn, subsidies. Zo worden ten onrechte verdrongen mensen weer de arbeidsmarkt ingeprijsd. Immers: subsidies die corrigeren voor ten onrechte geheven belastingen zijn geen echte subsidies in de echte betekenis van het woord.

Beleidsverstarring. De noodzaak van een Economisch Hof

Hoe is het mogelijk dat tijdens een proces van vier decennia een belastingstelsel zo uit het lood kan slaan, dat hele volksstammen naar de kantlijn van het bestaan worden gedirigeerd, zonder dat de overheid het proces en haar gevolgen onderkent? Hoe is het mogelijk dat na vijftientig jaar van massale werkloosheid het regeringbeleid nog altijd niet uitstijgt boven een beleid van louter marginale banenplannen, en een enkele algemene, nauwelijks effectieve, lastenverlichting? Hoe is het mogelijk dat in een tijd waarin een grote groep (vaak langdurig) werklozen geen enkel uitzicht heeft op een baan, en sociaal en financieel steeds vaker in de knel dreigt te raken, de overheid nog altijd niet wenst af te wijken van het traditionele beleid, dat al zoveel jaren niet voldoet, waar een andere aanpak noodzakelijk en voorhanden lijkt?

Wanneer er werkloosheid is, mankeert er blijkbaar iets aan het bestuur. Werkloosheid speelt immers tussen mensen, en is afhankelijk van regels waar we zelf invloed op hebben. Werkloosheid is dus te zien als een indicator van de kwaliteit van het landsbestuur. Het kernprobleem verschuift hiermee van werkloosheid naar de kwaliteit van het bestuur. In dat licht is het nuttig een opmerking van oud-Minister van Sociale Zaken Bert de Vries aan te halen. In een interview met de Volkskrant stelt hij dat 'als er niet meer dan x miljoen arbeidsplaatsen zijn, dat komt omdat we met zijn allen niet in staat zijn de samenleving zo te organiseren dat er meer reguliere arbeidsplaatsen zijn.'³⁰⁾

Het werkloosheidsprobleem is dus in de kern een probleem van staats-huishoudkunde. En juist hier heeft gedurende menig regeerperiode een collectieve black-out om zich heen gegrepen.

Het probleem bij deze collectieve black-out is dat mensen niet kunnen geloven dat het allemaal zo erg uit de hand is gelopen als hier wordt gesteld. Politici en ambtenaren maken overwegend een betrouwbare indruk, en zijn aantoonbaar druk bezet. Het zijn gestudeerde dames en heren, die op gezaghebbende wijze onbegrijpelijk spreken, en die, ondanks de pavlov-reactie van menig kiezer dat het daar in Den Haag maar 'zakkenvullers' zijn, er nauwelijks met de pet naar lijken te gooien. De toehoorder raakt verdoofd, en berust. En het probleem duurt voort en voort en voort.

30) *De Volkskrant*, 3 maart 1993

Star beleid

Een wijze Chinees constateerde ooit: 'de situatie is onhoudbaar, hij duurt al driehonderd jaar'. Politici van vandaag de dag, geconfronteerd met het maatschappelijke probleem van de massale werkloosheid, kijken vaak op dezelfde manier tegen de materie aan. Telkens weer worden dezelfde falende medicijnen toegepast om het ziektebeeld te bestrijden, en telkens weer houdt de ziekte stand. De politieke kaste heeft onderhand alle hoop verloren en legt het moede hoofd in de schoot, berustend in de gedachte dat werkloosheid een onuitroeibaar kwaad is, in plaats van koortsachtig te zoeken naar nieuwe wegen. Hieruit blijkt een fatale starheid van beleid, daar waar vindingrijkheid het motto zou moeten zijn. Een evolutionaire analogie kan hier zijn dat een organisme zich voortdurend moet aanpassen om veranderende omgevingsfactoren het hoofd te kunnen bieden. 'Starre' wezens zijn veelal gedoemd evolutionair te falen, en met 'star' beleid is het niet anders.

Frank Ankersmit, hoogleraar Theoretische Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen sprak in de NRC/Handelsblad van 4 april 1996 van een Nederlandse Staat die 'decennia lang spreekt over het onduildbare werkloosheidsprobleem en over de verantwoordelijkheid van de staat daarin, zonder dat dit enig zicht op een oplossing bood.' Die Staat begint volgens hem 'de indruk te wekken eerder een generator dan een oplossing van dat probleem te zijn.' Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat problemen met opzet worden gecreëerd. Wanneer het verband tussen het eigen handelen en groeiende problemen niet direct in het oog springt, zal dit verband niet snel worden gelegd. Een gedragsverandering zal dan vaak uitblijven, en de problemen zullen blijven groeien - zonder dat men de schuld bij zichzelf zal zoeken.

Het Centraal Planbureau en de onafhankelijkheidsmythe

Als we het over beleidsverstarring hebben, hebben we het indirect over de verstarring in de totstandkoming van dat beleid. Richten we onze blik nu op die beleidsvoorbereiding dan valt in eerste instantie de prominente rol van het Centraal Planbureau in dat complexe proces op.

De spilfunctie van het CPB komt met name tot uitdrukking in de veelheid van taken die het bureau sinds haar oprichting in 1947 toegewezen heeft gekregen. Het CPB voorspelt niet alleen de economische groei, maar rekent ook beleidsalternatieven door voor regering en politieke partijen, stelt het Centraal Economisch Plan op, doet langere termijn projecties, rekent verkiezingsprogramma's door en wordt ingeschakeld voor rekenwerk bij bijzondere projecten als de Betuwelijn. In al die taken heeft het CPB hoegenaamd geen

concurrentie. Er zijn weliswaar op de markt van het cijferen anderen actief, maar die beschikken niet over de uitgebreide modellen waar het CPB over beschikt, noch over haar know how. In feite bekleedt het CPB een monopoliepositie.

Zoals bekend uit het bedrijfsleven kleven er aan monopolisten de nodige bezwaren. Bovendien speelt in het geval van het CPB nog een ander vraagstuk, dat van haar onafhankelijkheid. De laatste tijd wordt in economenkringen sterk aan die onafhankelijkheid getwijfeld. Zo stelt Rick van de Ploeg, tweede kamerlid en hoogleraar, in het blad *Economisch Statistische Berichten*: 'Het voorstel om van het CPB een echte onafhankelijke wetenschappelijke instelling te maken is toe te juichen.' Professor Bomhoff, gekend luis in de pels van het CPB, valt Van der Ploeg in zijn NRC-column bij: 'Maak van het planbureau een onafhankelijk lichaam zoals de rekenkamer, zodat het ook voor de overheidssector eerlijke voorspellingen kan maken'.

Het CPB zelf kent geen twijfels over haar eigen positie, en claimt in de brochure 'Het Centraal Planbureau' een volledig onafhankelijk onderzoeksinstituut te zijn. Henk Don, directeur van het CPB, voegt daar in de kolommen van ESB nog aan toe: 'Wanneer de onafhankelijkheid serieus in het geding zou komen, zou het Bureau zijn geloofwaardigheid en dus zijn reden van bestaan snel verliezen'.

Op de claim van het CPB valt echter het nodige af te dingen. De formele positie van het Bureau bijvoorbeeld is wel degelijk een die een zekere afhankelijkheid suggereert. Het CPB namelijk is een Rijksdienst en valt onder het Ministerie van Economische Zaken. Budgettair is het CPB dus van EZ afhankelijk. Daarenboven heeft de minister van Economische Zaken de mogelijkheid om, als de directeur een dienstopdracht weigert, hem van zijn functie te ontheffen. Het is niet ondenkbaar dat de directeur zich door deze dreiging in zijn beleid zou kunnen laten beïnvloeden.

Ook anderszins neemt het CPB een moeizame positie in. Enige voorbeelden ter illustratie.

De ontsluitingen bij universiteiten, academische ziekenhuizen en onderzoeksinstellingen geven de minister van Onderwijs al enige tijd kopzorgen. In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer schrijft de Algemene Rekenkamer daarover: 'De Rekenkamer blijft van mening dat de minister te lang heeft gewacht met ingrijpen. In 1993 werd al duidelijk dat de ontwikkeling de verkeerde kant opging (...) De eerste signalen duiden op een fors budgettair tekort bij de instellingen tot 2010. Dit feit toont eens te meer aan dat een betere cijfermatige onderbouwing van de budgetten in de toekomst vereist is (...)'

Wat was er nu gebeurd? Het Ministerie van Onderwijs had haar eigen

projecties gemaakt met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal ontslaguitkeringen, en de hoogte en duur ervan. Om begrotingstechnische redenen schatte het Ministerie deze ontwikkelingen veel te zonnig in. Het CPB nam vervolgens de door het ministerie geleverde cijfers op in haar raming als gevolg waarvan de fout zich doorzette. Het CPB verkeerde niet in de positie om de belanghebbende, Onderwijs, terug te fluiten en dus ging het mis.

Ook in de WAO-problematiek blijkt dat de, gedwongen, *low profile* houding van het CPB soms meer kwaad dan goed doet. Zo schrijft het Bureau in het Centraal Economisch Plan voor 1984: 'Onder deze omstandigheden zal de werkloosheid van gemiddeld 800.000 personen in 1983 oplopen tot 850.000 in 1984. Waarmee de in 1983 ingezette afzwakking van de werkloosheidsontwikkeling wordt doorgezet. Een afzwakking die nog meer perspectief krijgt wanneer bedacht wordt dat in het recente verleden een niet onaanzienlijk gedeelte van hen die hun baan verloren in de WAO belandden. Niet zozeer als gevolg van arbeidsongeschiktheid, maar meer als gevolg van de slechte arbeidsmarktsituatie. Die arbeidscomponent in de WAO wordt op dit moment op ruim 100.000 personen geschat.' Het CPB zegt hier in bedekte termen dat een zeer grote groep werklozen weggesluisd is naar de WAO, en dat deze regeling dus op grote schaal misbruikt is. Deze gedachte was jaren later leidinggevend voor de parlementaire enquête. Die enquête richtte zich op de uitvoering van het beleid, en niet op de beleidsvoorbereiding.

Het WAO-voorbeeld verheldert dat er iets aan de positie van het CPB schort. Had het CPB zelf met gezag nog tijdens de totstandkoming van het beleid aan de bel kunnen trekken, zoals de Rekenkamer dat achteraf kan doen, dan had veel onheil kunnen worden voorkomen. Nu bestaat de tamelijk vrijblijvende situatie dat het CPB de cijfers en de ramingen levert en dat de politiek wel ziet wat ze ermee doet. Een ongeluk is dan snel gebeurd, zie de WAO en de ontslaguitkeringen.

Samenvattend kunnen we vaststellen dat er in de kritiek aan het adres van het CPB veel waars zit. Enig begrip voor de positie van het CPB is echter ook op zijn plaats, de politiek *hoeft* immers niet echt naar het CPB te luisteren: de input van het Bureau kan door bestuurders en politici met één enkel handgebaar van tafel worden geveegd. Als we de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding willen verbeteren is een versteviging van de positie van het CPB dus een eerste vereiste.

Het CPB en de analyse van de werkloosheid

Bij de eerste oliecrisis steeg de werkloosheid in Nederland enorm. Aanvankelijk reageerde het kabinet Den Uyl met een 'Keynesiaans' beleid

van stimulering van de economie. Op de burelen van het Centraal Planbureau onstond twijfel of dat wel de goede aanpak was. De directeur C. A. van den Beld stelde zijn medewerker H. den Hartog een buitenlands artikel ter hand, en vroeg hem te onderzoeken of er iets in de daarin besproken 'jaargangenbenadering' zat. Samen met H. S. Tjan ontwikkelde Den Hartog toen het jaargangen model. Dit model leidde toendertijd tot revolutionaire conclusies. Bij te hoge arbeidskosten werden bijvoorbeeld oudere kapitaalgoederen afgestoten. Het belang van dit verschijnsel is dat wanneer de loonkosten naderhand weer verlaagd worden, de afgestoten productiecapaciteit niet zomaar weer terugkomt, de werkloosheid blijft dus voortduren. Het leek aldus zaak om de loonkostenontwikkeling vanaf het begin goed te bewaken. Na een heftige wetenschappelijke en politieke discussie was dat de aanbeveling die overeind bleef, het Nederlandse beleid van loonkostenmatiging was geboren. In 1982 culmineerde dit in het 'akkoord van Wassenaar' tussen FNV voorzitter W. Kok en VNO voorzitter C. van Veen, het nu veelgeroemde fundament van het poldermodel.

Terwijl beleidsmakers voortdurend behoefte hebben aan simpele waarheden en het Vintaf-model van Den Hartog en Tjan zodoende in de ogen van de buitenwacht triomfen vierde, groeide binnen het CPB de twijfel of deze aanpak wel zo zaligmakend was. Het probleem was dat ondanks het beleid van loonmatiging de werkloosheid (te) hoog bleef. De afkalving van de Nederlandse productiecapaciteit betrof ook vooral de neergang in de kleding- en textielindustrie, en het was niet correct om macro-economische conclusies alleen aan de ontwikkelingen in een enkele bedrijfstak op te hangen. Bovendien groeide de onevenwichtigheid op de lopende rekening van de betalingsbalans. Doordat Nederland een goedkoopte-eiland werd, werd er meer aan het buitenland verkocht dan er werd aangekocht, en tegelijk met loonmatigingen en werkloosheid zit Nederland nu al jaren opgescheept met een overschot op de lopende rekening.

In een artikel dat door sommigen nu geniaal wordt genoemd, analyseerde CPB-medewerker M. van Schaaijk hoe deze verschijnselen van loonmatiging, werkloosheid en overschot met elkaar samenhangen. Op deze plaats is het voldoende om de samenvatting van diens ESB artikel ³¹⁾ uit 1983 te citeren:

'Al enige jaren wordt er een economisch beleid gevoerd gericht op matiging van de lonen in de hoop aldus via winstherstel investeringen uit te lokken en de werkgelegenheid te bevorderen. De effectiviteit van dit beleid

31) 'Loondifferentiatie en werkloosheid' - drs. M. van Schaaijk, ESB 21 september 1983

wordt echter voor een deel tenietgedaan doordat de loonmatiging leidt tot binnenlandse vraaguitval en een opwaartse druk op de gulden die de export bemoeilijkt. Deze bezwaren zouden kunnen worden voorkomen als de gemiddelde loonstijging onberoerd zou worden gelaten, maar er in de loonvorming een differentiatie zou plaatsvinden naar inkomenshoogte, waarbij die inkomensgroepen die de hoogste werkloosheidskansen hebben ook de grootste loonmatiging zouden moeten ondergaan.

Omdat de werkloosheid vooral bij de lagere-inkomenscategorieën is geconcentreerd zou een dergelijk beleid echter sterk denivellerend werken en daardoor op gespannen voet staan met het inkomensbeleid. Het is evenwel mogelijk door middel van verschuivingen in de belasting- en premiedruk te verhinderen dat denivellering in de primaire sfeer leidt tot een aantasting van de laagste netto-inkomens. Denivellering van de bruto-inkomens zou dus gepaard kunnen gaan met nivellering van de werkloosheidskansen. In dit artikel werkt de auteur enkele varianten uit waarin deze gedachte centraal staat. Daarbij wordt berekend welke de consequenties zijn voor de marginale lastendruk en voor de inkomensverdeling.'

De analyse van Van Schaaijk werd om onduidelijke redenen niet door het CPB omarmd. Er gebeurde weinig mee. Was het mogelijk dat Den Hartog, die inmiddels onderdirecteur was kritiek op zijn model niet leuk vond? Was het de regering, die nu zoveel had geïnvesteerd in het concept van de loonmatiging, die zich geen gezichtsverlies kon permitteren? Moeilijke vragen waarop ook wij het antwoord niet weten. We kunnen alleen concluderen dat er nauwelijks iets met de analyse van Van Schaaijk gebeurde.

Januari 1988 verscheen er in ESB een verwant artikel van CPB-collega A. Bakhoven. In zijn artikel, *Een marktgerichte oplossing voor het werkloosheidsprobleem*, schetste Bakhoven de situatie dat het inkomensbeleid de marktwerking frustreert, en dat mede hierdoor een te hoge werkloosheid bestaat, die vooral de lagere inkomensgroepen treft. Tevens deed hij voorstellen om verbetering in deze situatie te brengen.

Bakhovens voorstel kreeg de nodige aandacht in de pers en trok ook de aandacht van Rudolf de Korte, toendertijd minister van Economische Zaken. Toch deed de bewindsman niets met de voorstellen.

Interne stukken van EZ uit die tijd werpen een bizar licht op het bij De Korte ontbreken van animo om iets met de plannen te doen. Wat was er gebeurd? Nadat De Korte lucht had gekregen van de ideeën van Bakhoven liet hij zich over het plan voorlichten door de directeur economische politiek Gerrit Zalm, de huidige minister van Financiën. In de notitie die Zalm hiertoe voor de minister schreef, werden het plan en de effecten ervan op de werkloosheid somber geschetst. Opvallend is dat Zalms notitie een verkeerde voor-

stelling van zaken geeft ten aanzien van de merites van het plan-Bakhoven. De negatieve toonzetting van Zalm, die ook doorklonk in een concept-antwoord op een brief van Bakhoven die hij voor de minister voorbereidde, maakte dat de interesse van De Korte wegebde. En dus bleef het voorstel op de plank liggen.

Niet veel later, we schrijven 1990, hield Zalm, die ondertussen directeur van het CPB was geworden, een aan het plan-Bakhoven verwante analyse tegen, en voorkwam publicatie onder CPB-vlag. De analyse die Zalm blokkeerde is de analyse die ten grondslag ligt aan dit boek, en dezelfde misvattingen die toendertijd ten grondslag lagen aan de negatieve beoordeling van 'Bakhoven' kwamen ook nu weer bovendrijven. Zalm speelde dankzij de grillike wegen van het toeval zo twee keer een hoofdrol in het niet in het beleid laten doorsijpelen van vernieuwende gedachten ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid.

Anno 1998 werken zowel Van Schaaijk als Bakhoven niet meer bij het CPB. Met hun gedachten is niets gebeurd. Het CPB geeft nog steeds het advies tot loonmatigen, en dat is wat Nederland ook is blijven doen.

CPB-berekeningen, hoe betrouwbaar zijn ze?

Politici leven in symbiose met het Planbureau. Wanneer ze een partijprogramma doorgerekend moeten hebben, wanneer ze een koopkrachtplaatje willen becijferen, steeds weer hollen ze met gezwinde spoed naar de rekenmeesters van dit instituut. Daarin gaan ze evenwel voorbij aan de forse kritiek die al jaren op het Planbureau klinkt, en met het verstrijken van de tijd alleen maar verder aanzwelt. Heeft het Planbureau niet te veel macht? Breidelt het Planbureau de wetenschappelijke discussie? Zou het Planbureau zijn monopolie-positie moeten prijsgeven? En hoe betrouwbaar zijn die ramingen van het Planbureau nou eigenlijk? Dit soort vragen houdt economen al geruime tijd bezig.

Dat CPB-voorspellingen door de jaren heen een behoorlijk aantal misleunen omvat wordt door het Planbureau zelf niet verdoezeld. Gerrit Zalm, in zijn functie als directeur van het Centraal Planbureau, erkende tijdens een studiemiddag van GroenLinks over de relatie tussen het Planbureau en de politiek ruiterlijk dat de kans op misramingen door het CPB aanzienlijk is, daar de internationale economie sterk beïnvloed kan worden door onvoorspelbare politieke gebeurtenissen. Als voorbeelden daarvan haalde Zalm de Golfcrisis aan, met zijn effecten op de olieprijs, en de Duitse éénwording en de daaropvolgende koerswijzigingen in bijvoorbeeld de Duitse monetaire

politiek. Zalm voegde daar nog aan toe dat 'ook binnen het strikt economische domein zich in de internationale sfeer veranderingen voordoen die soms wel kwalitatief te duiden zijn, maar zeer moeilijk qua tijdstip en intensiteit. Voorbeelden zijn de zeer snelle omslag medio jaren tachtig van Europessimisme naar Europhorie, de beurskrach van 1987, het inzakken van Japanse aandelenmarkt in 1990 en 1992 die een sterke groeivertraging inluidde, en het uiteenvallen van het EMS in september vorig jaar [1992]'

Zalm onderkent dus de feilbaarheid van CPB ramingen, maar bagatelliseert de situatie door de stellen dat blijkt dat 'twee-derde van de misramingen van de Nederlandse economische groei kan worden herleid tot de misschatting van één internationale variabele: de groei van de wereldhandel.'³²⁾

Wat Zalm hier zegt is ongetwijfeld waar, maar de suggestie van zijn woorden is verkeerd. De suggestie is namelijk dat twee-derde veel is, terwijl het juist 100 procent had moeten zijn. In dat geval had Zalm zich rechtmatig kunnen beroepen op één verkeerd geschatte variabele, terwijl er nu blijkbaar sprake is van allerlei andere verkeerd ingeschatte variabelen, of misschien zelfs fouten in de modellen, die verantwoordelijk zijn voor de resterende 33% van het aantal misramingen. Dit alarmerende gegeven wordt door Zalm verdoezeld.

Een discipline waarin het palmares van het CPB ronduit pover is, betreft de lange termijn voorspellingen. Een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam concludeerde: 'Volgens alle (...) criteria is de kwaliteit van de langere termijnvoorspelling van het Centraal Planbureau gedurende de gehele onderzochte periode (1965-1985) matig tot slecht. (...) Na indeling in twee subperiodes bleek dat de kwaliteit in de tweede subperiode (1976-1985) nog aanzienlijk slechter was dan in de eerste subperiode (1965-1975).' Het eindoordeel luidde dan ook: 'De kwaliteit van de langere termijnvoorspellingen van het Centraal Planbureau is in de periode 1965 t/m 1985 matig tot slecht en in de loop van deze periode nog aanzienlijk verder verslechterd.'³³⁾

Gezien de belangrijke positie van het Centraal Planbureau binnen het politieke en bestuurlijke landschap, zou een cruciale verbetering van het voorspelmogend noodzakelijk zijn. Dit zou in eerste instantie bereikt kunnen

32) 'Het Centraal Planbureau en de politiek' - prof.drs. G. Zalm, lezing gehouden op een studiemiddag van GroenLinks, dd 14 mei 1993 in De Balie, Amsterdam, gereproduceerd in CPB Werkdocument 57, 'Het Centraal Planbureau, de politiek, loonmatiging en milieu', juni 1993.

33) *De kwaliteit van langere termijn voorspellingen van het Centraal Planbureau, 1965-1985* - L.A.M. Dinkhuijsen & R. Huijsman, Institute for economic research, Erasmus Universiteit, 1986.

worden door de endogenisatie (het opnemen) van de overheid in de modellen, en het niet langer ramen onder de conditie dat het overheidsbeleid gegeven is. Aannames van de overheid kunnen immers verkeerd zijn, en beleid moet worden gewijzigd wanneer berekeningen daartoe aanleiding geven, en niet andersom. Dit suggereert overigens impliciet een onafhankelijker positie van het Planbureau, vanwaaruit met gezag kan worden gesproken.

Modellen

Centraal in de discussie rond de betrouwbaarheid van het Centraal Planbureau staan de door het Planbureau gebruikte modellen. Gezaghebbende econoom, en kersvers Secretaris Generaal van Economische Zaken, Sweder van Wijnbergen wordt daarover in de *Vrij Nederland* van 25 mei 1996 geciteerd. 'Ze [het Centraal Planbureau] zijn daar volledig geobsedeerd door dat ene grote monstermodel waar ze al jaren mee werken en dat nog nooit is getoetst en door niemand op betrouwbaarheid wordt gecontroleerd. En dat is dan het enige instituut waar de overheid haar economische beleid op baseert.'

Eén van de meest uitgesproken criticasters van het Centraal Planbureau is professor Eduard J. Bomhoff. Zijn onvrede met de rol van het CPB in de beleidsvoorbereiding heeft er mede toe geleid dat er onlangs een nieuw beleidsvoorbereidend instituut in het leven is geroepen, dat moet gaan concurreren met het Planbureau. Dit instituut, het Nijenrode Forum voor Economische Research (Nyfer), is een initiatief van Bomhoff en Jaap Rosen Jacobsen, en gebruikt een nieuwe methode om de economische groei te voorspellen.

Bomhoffs kritiek op het CPB houdt echter niet op bij de rekenmethode maar strekt zich uit tot één van de belangrijkste problemen van deze tijd; de massale werkloosheid. Bomhoff houdt het CPB namelijk mede-verantwoordelijk voor de in brede lagen van de bevolking, en de politiek, heersende opvatting dat de werkloosheid onoplosbaar is.

Bomhoff: 'Iedereen is het erover eens dat de te geringe arbeidsparticipatie en de verdringing van vijftigers ernstige economische problemen zijn. Het is dan merkwaardig om te zien dat in het model van het CPB, dat weliswaar heel groot is en tal van vergelijkingen kent, in de modellering van de arbeidsmarkt tot op de dag van vandaag wordt aangenomen dat alle Nederlanders hetzelfde gemiddelde loon ontvangen voor dezelfde gemiddelde prestatie. Het is vreemd dat zo'n gedetailleerd model, waarmee ook de berekeningen voor de regering worden gedaan, op dit belangrijke punt geen enkel detail kent. Dat was niet erg in een tijd dat de fluctuaties in de Nederlandse werkloosheid zich afspeelden rond een niveau van één of twee procent en precies afhingen van

de internationale conjunctuur. Ondertussen echter hebben we hier al twintig jaar een heel andere economie. Een model waarin het de wereldhandel is die in hoofdzaak de Nederlandse economie verklaart acht ik dus principieel ongeschikt om verstandige uitspraken te doen over, bijvoorbeeld, de werkloosheid onder allochtone jongeren.’³⁴⁾

Het kwaad is volgens Bomhoff echter reeds geschied: alleen een dwaze enkeling gelooft nog in volledige werkgelegenheid. ‘De Nederlanders zijn er in de loop der jaren van overtuigd geraakt dat werkloosheid beleidsresistent zou zijn. Dat is natuurlijk gevaarlijke onzin. Het CPB mag dan roepen dat er weinig aan te doen is, en dat voorzover er wat aan te doen is dat uitsluitend mogelijk is door loonmatiging en lagere arbeidskosten, overtuigend klinkt het allerminst. Als dit soort maatregelen de werkloosheid hadden kunnen oplossen dan had dit nu wel mogen blijken. In vergelijking met Duitsland bijvoorbeeld zijn onze arbeidskosten acht a negen procent lager, toch zitten we hier nog steeds met massale werkloosheid.’

Bomhoff gaat echter nog een stap verder. Wat hem betreft mogen de grote rekenmodellen bij het oud vuil. ‘We zitten in de jaren negentig met structurele problemen en vragen als; willen we meer privatiseren, willen we concurrentie in de sociale zekerheid, willen we een minimumstelsel? Stuk voor stuk belangrijke vragen waarover zo’n rekenmodel geen enkele zinnige uitspraak kan doen. Toch rent iedere politicus die plannen heeft in deze richting spoor-slags naar het CPB, de regering inclusief. Het zou verstandig zijn als we toegeven dat bij het oplossen van deze serieuze problemen de grote rekenmodellen een ernstige sta in de weg zijn en dat zij passen bij een nu vervlogen periode.’³⁵⁾

Opgemerkt zij overigens dat de bijdrage aan het economische debat van Nyfer, en Bomhoff, niet onomstreden is. Zo sneert Frank Kalshoven recentelijk in de Volkskrant, ‘...het overheersende gevoel bij Bomhoffs jongste aanval op het Centraal Planbureau is plaatsvervangende schaamte..’ en, ‘Nyfer haalt het niveau van het maatschappelijk debat over economie omlaag.’

Een Parlementaire Enquête?

Hoe de beleidsverstarring die we hier geschetst hebben om zich heen

34) Een lichte verdraaiing van de waarheid. Gaat wel op voor het oude model. Echter, het nieuwe model, MIMIC, dat reeds acht jaar in gebruik is, onderscheidt wel degelijk heterogene arbeid.

35) *Economische Voorspellingen van de Nederlandse Economie* - Prof. Dr. Eduard J. Bomhoff. Lezing aan de Rijksuniversiteit Groningen, 18 december 1995.

heeft kunnen grijpen en wat de rol van het CPB daarin is, zijn vragen die beantwoord moeten worden voor er sprake kan zijn van een effectieve aanpak van het probleem. Een goede methode daarvoor is de parlementaire enquête, het doorbraakmiddel bij uitstek.

De parlementaire enquête had oorspronkelijk, voordat het instrument zo'n beladen karakter kreeg, de neutrale functie van middel tot het verzamelen van informatie voor wetgeving. Daartoe wordt uitvoerige studie van kamerleden gecombineerd met toegang tot breed materiaal, dat vaak alleen zo toegankelijk is. Zo kunnen onzekerheden geminimaliseerd worden door getuigen onder ede te horen, de voordelen hiervan zijn ook in de rechtsspraak welbekend. Op deze wijze schept de enquête een voedingsbodem voor kamerbreed gedragen inzichten en wetgeving. Juist waar zware doorbraken een andere weg ontberen, is een parlementaire enquête het logisch dwingende middel.

De Klerk en Van der Ploeg menen dat in een voorstel tot een parlementaire enquête 'iets van wantrouwen' doorklinkt.³⁶⁾ Echter, zou niet ieder welkend mens bij een massale en al vijfentwintig jaar durende werkloosheid niet 'iets van wantrouwen' moeten krijgen? De reactie van De Klerk en Van der Ploeg valt natuurlijk psychologisch wel te begrijpen: in het laatste decennium is de parlementaire enquête denkkelijk een beladen begrip geworden. De onderwerpkeuze (IRT, RSV) alsook de (media)behandeling ervan heeft de parlementaire enquête omhangen met een aura van schandaal en sensatie. Maar het is goed te weten dat zij die zich bewegen binnen het vlak van de bestuurskundige wetenschap wel in staat zijn de nodige distantie te bewaren, en de parlementaire enquête op haar merites weten te beoordelen. Hierin geven zij ons het goede voorbeeld. Los daarvan is het beladen karakter van de parlementaire enquête, en haar kleine broertje, het parlementair onderzoek, de laatste tijd aan erosie onderhevig - mede door de steeds hogere frequentie waarin de Tweede Kamer tot onderzoek overgaat. Binnen het parlement begint men steeds vaker de kracht van het onderzoeks-instrument in te zien, en voelt men steeds minder de last van de geschiedenis. Hierdoor lijkt de tijd rijp voor een parlementaire enquête naar de economische beleidsvoorbereiding.

Pleidooi voor een Economisch Hof

Als we de economische balans opmaken van de afgelopen eeuw dan blijven we zitten met een tweeslachtig gevoel. Jazeker, er is veel bereikt, maar er

36) ESB, 18 maart 1992.

ging ook veel mis. Het is meestal niet de economische wetenschap geweest die verantwoordelijk was voor de mislukkingen. Vaak was het zo dat de besluitsvormingsstructuur het mogelijk maakte dat politici, ambtenaren en belangengroeperingen de bijdragen van economen overschreeuwden of misvormden. Weliswaar vaak met de beste bedoelingen, maar toch. Soms ook was de wetenschap door haar gebrek aan consensus mede-schuldig aan de vertroebeling van het blikveld van de besluitvormers.

Gesteld kan worden dat de wetenschap in het algemeen en het CPB in het bijzonder in een moeizame positie zit waar het de beleidsvoorbereiding betreft.³⁷⁾ Het CPB kan alleen adviseren en beschikt niet over de middelen om dwingend op te treden; de regering kan niet op de vingers getikt worden als die zich vergaloppeert. Bovendien zijn de employé's van het CPB, en dus ook de directeur, in eerste instantie ambtenaren die loyaal zijn aan het departement en de minister die ze dienen. Er is dus behoefte aan een onafhankelijker variant van het CPB die, als dat nodig is, met gezag aan de bel kan trekken.

Om hierin te voorzien zouden we kunnen denken aan het instellen van een Economisch Hof. Dit hof wordt in de grondwet verankerd en zou een gelijkwaardige vierde poot moeten zijn van Montesquieu's klassieke Trias Politica.

De voornaamste bevoegdheid van het Hof zou kunnen zijn dat ze een veto zou kunnen uitspreken over de begroting voor het aankomende jaar. Dit alleen wanneer deze begroting verwachtingen, conclusies of cijfers bevat die niet door de gangbare wetenschappelijke inzichten gedekt worden. Bij haar taak zal het hof zich voornamelijk richten op het begrotingstekort en de staats-schuld, omdat deze de belangrijkste 'verklikkers' zijn van onjuist beleid. Overigens houdt het parlement vanzelfsprekend het laatste woord over de uiteindelijke inhoud van de begroting en andere beleidsvoornemens.

Het verschuiven van enige macht van de politieke kaste naar een Economisch Hof is niet nodig omdat politici geen verstand van economie zouden kunnen hebben, maar om een evenwichtiger verdeling van macht te verkrijgen. Hier is de democratie juist bij gebaat; de kwaliteit van de '*checks and balances*' wordt vergroot. Bovendien is het volstrekt in overeenstemming met het basisrecht op goed bestuur en de beschikbaarheid van informatie.

37) Overigens valt op de wetenschappelijkheid van het CPB het nodige af te dingen.

Conclusies

Conclusie 1: Door de divergente indexering is het minimumloon in de loop der tijden ontspoord. De belastingvrije voet is niet meegegroeid met het minimumloon en dus vangt de belastingheffing reeds aan ver onder het bestaansminimum. Het te hoge bruto-minimumloon veroorzaakt werkloosheid.

Conclusie 2: Er bestaat een belastingvacuüm. Inefficiëntie impliceert hier gratis werkgelegenheidswinst. Deze winst kan het eenvoudigst geïncasseerd worden door de belastingvrije voet op te hogen tot rond het netto bestaansminimum.

Conclusie 3: Als gevolg van de ontsporing van het minimumloon en de verkeerde visie op de marginale tarieven is de NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) ten negatieve verschoven. Het is mogelijk dit proces weer terug te draaien.

Conclusie 4: In de visie van de auteurs ontstaat een stelsel met basisvrijstelling en basisverzekering. De laagstbetaalden worden vrijgesteld van belastingen en premies, maar blijven verzekerd voor een minimaal pakket.

Conclusie 5: Werkloosheid is een bestuursprobleem. Als er werkloosheid is mankeert er iets aan het bestuur. Het voortduren van de massale werkloosheid duidt dientengevolge op gebreken in de totstandkoming van het sociaal-economische beleid. Om deze stremmingen op te heffen is de parlementaire enquête bij uitstek het geschikte middel.

Conclusie 6: In de beleidsvoorbereiding valt vooral de zwakke positie van het CPB op. Deze zwakte gaat ten koste van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. De positie van het CPB dient verstevigd, of er moet een daadwerkelijk onafhankelijk instituut ingesteld worden. Te denken valt in dat kader aan een grondwetsherziening t.a.v. een Economisch Hof.

Deel 3:

Een ander Nederland

Inleiding

Baron von Münchhausen heeft wonderlijke daden verricht. Zo tilde hij zich aan zijn eigen haren omhoog om te ontsnappen aan een akelige dood in de diepten van een naargeestig moeras. Dat is een kras staaltje, waartoe slechts weinigen zich in staat zullen achten. Zoals we gezien hebben, echter, kent onze nationale regering minder schroom. Zij heeft gemeend de Baron na te moeten volgen, en wel door een belastingbeleid te voeren dat de Baron had kunnen verzinnen. De officiële belastingtabellen worden (a) gebruikt om het wettelijk minimumloon omhoog te tillen, maar missen (b) elke vaste grond. Aanhakend bij dit besef hebben we in deel 2 de principiële feilen en de nadelige werkgelegenheidseffecten van het traditionele belastingbeleid proberen bloot te leggen, en een aanpak voorgesteld die moet leiden tot een rechtvaardigere *en* effectievere toepassing van belastingen. Maar wat zijn de implicaties van een dergelijk beleid? Aan wat voor soort banen moeten we denken wanneer we kijken naar werkgelegenheidseffecten? En hoe profiteert het midden- en kleinbedrijf? In dit deel zullen we proberen deze vragen van een antwoord te voorzien, en, tot slot, een blik werpen op enkele andere actuele voorstellen op het gebied van werk en inkomen.

Werk, maar wat voor werk?

Werk, werk, werk en nog eens werk, zo luidt een in politieke kringen populaire kreet. Maar velen zullen zeggen: 'Iedereen aan het werk, dat klinkt heel mooi, maar dat werk is er toch helemaal niet.' Wij bestrijden deze notie: er is werk genoeg, er zijn alleen geen banen. Banen worden mede vorm gegeven door de wettelijke regelingen terzake. U bent gedwongen zelf het huis te schilderen, niet zozeer omdat de schilder te duur is, maar omdat hij te duur is *gemaakt*.³⁸⁾ Uw moeder in het bejaardenhuis krijgt onvoldoende zorg, niet zozeer omdat hulp van nature te duur is, maar omdat arbeid te duur is *gemaakt*.

Bestuurlijke angst maakt dat wet- en regelgevers vast houden aan verouderde wettelijke regelingen. Angst bijvoorbeeld dat maatregelen, zoals de door ons voorgestelde, leiden tot concurrentievervalsing op de arbeidsmarkt. Echter, juist de huidige regelingen zelf vervalsen de concurrentie. Door WAO-ers³⁹⁾ en beneden-minimumloners van de arbeidsmarkt te weren, hebben de huidige werknemers minder last van concurrentie, en kan de vakbeweging gemakkelijker inflatoire looneisen stellen. Het afschaffen van, in onze opinie, concurrentievervalsende regels (op geleidelijke wijze) vergroot juist de concurrentie, zorgt voor (bijna) volledige werkgelegenheid bij een stabiel prijspeil, en bevordert de algemene welvaart.⁴⁰⁾

38) Als gevolg hiervan krijgt ook de zwartwerker zijn kans.

39) De huidige WAO compenseert de betrokkene voor gederfd inkomen, maar dwingt tot inactiviteit. Beter ware het de werkgever te compenseren voor de gederfde produktiviteit. In plaats van 70% ben je dan misschien 20% kwijt. Bovendien houdt de betreffende persoon zo zijn sociale contacten en zijn gevoel van eigenwaarde.

40) Dat volledige werkgelegenheid onder prijsstabiliteit haalbaar is, blijkt niet alleen uit de vergelijking met de jaren '50, waarin deze situatie feitelijk gerealiseerd was, maar ook uit het CPB-scenario voor het basis "inkomen" (Nederland in drievoud). Dit scenario werkt vooral, omdat de basisuitkering een subsidie is die compenseert voor onterecht geheven lasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor mensen die met werken al in het eigen bestaan kunnen voorzien betekent die "uitkering" niets anders dan het ophogen van de voet. Het bijbehorende werkgelegenheidseffect kan dus ook bereikt worden door de voet op te hogen. De miljarden die uitgekeerd zouden moeten worden om bijvoorbeeld huisvrouwen te voorzien van een basisinkomen kunnen dan in de portemonnaie worden gehouden.

Als het mogelijk wordt om werk te verrichten tegen gereduceerde arbeidskosten kan al dat werk dat voorheen bleef liggen, omdat het te duur was, weer verricht worden door reguliere arbeidskrachten. Tevens wordt het aantrekkelijker om werk dat mensen voorheen zelf verrichtten, of door de zwartwerker lieten opknappen, weer uit te besteden. Maar over wat voor werk hebben we het dan eigenlijk?

Werken aan meer veiligheid

Wanneer we de gemiddelde lezer vragen aan te geven wat zijn belangrijkste zorg is, dan zal, naast werkgelegenheid, vooral (on)veiligheid hoog scoren. Niet zo vreemd: het is allang niet meer zo'n voorrecht om in Nederland te mogen wonen. Het ietwat gedramatiseerde beeld van Nederland dat uit 's lands dagbladen oprijst is dat van een land waarin ouderen 's avonds de straat niet meer op durven, de vervagende normen de begrippen mijn en dijn hebben doen eroderen, en de zwarte hand van de onderwereld in toeneemende mate ook de bovenwereld in zijn greep heeft. Proberen we ons nu een beeld te vormen van het soort banen dat, bij het verlagen van de loonkosten, zal kunnen ontstaan, dan kunnen de gedachten bijvoorbeeld uitgaan in de richting van de criminaliteitsbestrijding en -preventie. Gedacht kan dan worden aan banen op drie niveaus: in de beveiliging zelf, in het middels onderhoud bestrijden van verloedering, en in de sociale bijstand. In de praktijk betekent dat, dat terwijl de extra politie-agenten of buurtwachten erop toezien dat een junk niet een kraakje zet, een onderhoudsmedewerker zijn vieze naalden uit het parkje kan ruimen, terwijl een derde middels een sociale aanpak de man weer op het juiste spoor tracht te zetten. Daarbij komt dat werk in de veiligheid, alsook werk in andere sectoren, werkt als een tweesnijdend zwaard. Door de terugdringing van werkloosheid en armoede zal de criminaliteit überhaupt al afnemen, terwijl dit effect nog eens versterkt wordt door de extra aandacht die door nieuwbakken geëmployeerden aan criminaliteitsbestrijding en -preventie kan worden besteed.

Werk in de verzorging en het onderwijs

Een ander thema waar veel mensen zich zorgen over maken is de kwaliteit van de zorg. De werkdruk, veroorzaakt door onderbezetting, in vooral de ouderen- en gehandicaptenzorg is van alle problemen in de zorg één van de meest in het oog springende. Het angstbeeld om hulpeloos aan bed gekluisterd te liggen, terwijl je toch echt heel erg nodig moet, is voor veel ouderen in verzorgings- of bejaardentehuis dagelijkse realiteit. Het feit dat er maar geld

is voor één nachtzuster op zestig bewoners is daar debet aan. Meer banen in de zorg zou daarom voor veel ouderen, maar ook voor de overwerkte broeders en zusters van het huidige verzorgingscorps, een verlichting betekenen. Wellicht kunnen ouderen nu wel langer zelfstandig thuis blijven wonen, omdat er ruimte komt voor meer (commerciële?) thuiszorg. En wat te denken van de ouderwetse kraamzorg, of de aloude werkster? Allemaal nuttige functies die louter en alleen door het stijgen van de loonkosten in de verdrukking zijn geraakt. Daarbij kan er ook nog aan een nieuw soort functies gedacht worden: denk aan zusters en broeders die ouderen die dat niet meer alleen kunnen assisteren bij een dagje winkelen, of banen in de recreatieve sfeer.

Richten we de zoeker op het onderwijs - sinds jaar en dag een sluitpost op de begroting waarop door diverse regeringen vlijtig werd bezuinigd - dan kan gedacht worden aan een groot project met de 'hulp-juf', die ervoor kan zorgen dat ook in overvolle klassen alle leerlingen voldoende aandacht krijgen. Voorts is het denkbaar op grotere schaal sociaal werkers op scholen in te zetten, zodat vanuit school diverse maatschappelijke problemen preventief bij de horens kunnen worden gegrepen: problemen in de thuissituatie, verslavingszorg, criminaliteitsbestrijding.

Meer kansen voor beginnende ondernemers

Naast de banengroei in de publieke sector is het vooral van belang dat het verhogen van de belastingvrije voet een werkgelegenheidseffect te zien geeft in de marktsector. Gelukkig leert de logica ons dat een dergelijk effect zich vrijwel zeker zal voordoen: werkgevers kunnen nu immers voor eenzelfde hoeveelheid geld meer gedaan krijgen. Het resultaat daarvan is een lagere prijs per produktie-eenheid, een internationaal aantrekkelijker produkt, grotere afzet en een hogere produktie. Maar de grootste winst kan wellicht nog behaald worden in het midden- en kleinbedrijf, waar overlevingskansen voor nieuwe bedrijfjes sterk zullen toenemen. De ondernemer immers hoeft nu relatief minder winst te maken om uit de kosten te komen daar de bruto-kosten van zijn eigen levensonderhoud zijn gedaald. Hierdoor zal hij minder snel in financiële problemen komen. Heeft deze ondernemer nog meer mensen in dienst, dan speelt dit effect dubbelop. Hij hoeft zijn werknemers minder te betalen dan in de huidige belasting-situatie, en kan dus eenvoudiger overleven. De levensvatbaarheid van nieuwe bedrijfjes, en die van bedrijven die nu tegen de ondergang vechten, zal vergroot worden: een garantie voor een forse werkgelegenheidsimpuls.

Echte banen

Een belangrijk voordeel van het creëren van banen door het verlagen van de loonkosten middels het geschetste principe, is dat de ontstane banen voortvloeien uit het vraag/aanbod-mechanisme van de markt. Het betreft hier dus echte banen, daar waar er bij vanuit de overheid gesubsidieerde banenplannen nog wel eens sprake is van 'nep' banen. Ga maar na: een werknemer die een Melkert-baan heeft of in het Jeugdwerkgarantieplan zit kost de werkgever niets; hij of zij wordt uitbetaald in overheidsgeld. Zelfs wanneer de werkgever zijn gesubsidieerde arbeidskracht gaten laat graven om deze vervolgens weer te laten dichtgooien, dan nog weegt zijn produktiviteit (nul) op tegen hetgeen de werkgever aan hem kwijt is (nul). Los van het feit dat dit soort 'nep'-banen weinig bijdragen aan de eigenwaarde van de voorheen werkloze, is het belangrijkste bezwaar dat ze, zodra de subsidie-kraan dicht wordt gedraaid, direct weer verdwijnen.

In de aanpak van de auteurs wordt weliswaar ook gepleit voor subsidiering, maar dan als overgangsmaatregel. Terwijl de voet stapje voor stapje wordt opgetrokken tot het gewenste niveau worden de subsidies weer afgebouwd, om op den duur geheel te verdwijnen. Wat rest zijn marktconforme banen, die ook na het wegvallen van de subsidies in stand zullen blijven. Dit zijn echte banen, en zij die deze echte posities bekleden zijn dus ook echte werknemers.

Werkloosheid en de overheidsfinanciën

De staatsschuld

Sinds de jaren zeventig heeft Nederland, net als veel andere Westerse landen, grote moeite gehad de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Dit heeft geresulteerd in het accepteren van begrotingstekorten - waar in de jaren vijftig nog de mores heerste van het niet uitgeven van de gulden die je niet hebt. Het gevolg van die tekorten was, en is, een steeds stijgende staatsschuld, waardoor in elk nieuw begrotingsjaar meer geld moet worden aangewend voor aflossingen dan voor welk beleidsterrein dan ook.

Op het moment bedraagt de Nederlandse staatsschuld zo'n 480 miljard gulden. Dat is 32.000 gulden per hoofd van de bevolking. Een gezin met twee kinderen heeft dus een schuld van 128.000 gulden. Politici zien liever niet dat de staatsschuld in tastbare bedragen per gezin wordt uitgedrukt. Zij hebben het over de overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Produkt. Wanneer dit percentage daalt, zoals in de afgelopen jaren, wordt er gesproken van een bemoedigende trend. Het enige wat er echter is gebeurd is dat het BNP harder is gegroeid dan de overheidsschuld.

Minister Zalm heeft recent een ballon opgelaten door te stellen dat een nieuw Paars kabinet moet streven naar een begrotingstekort van 0%. In dat geval hoeft Nederland niet meer bij te lenen, en bestaat er een mogelijkheid om de staatsschuld te stabiliseren. Iedereen viel verontwaardigd over hem heen. PvdA fractie-voorzitter Wallage vond het 'waanzin' om niet meer uit te geven dan er binnen kwam, D66 sprak mild van een onhaalbaar idee, en sommigen namen het woord asociaal in de mond. De reden achter deze heftige reacties lag natuurlijk verscholen in hetgeen eenieder zich voorstelde bij wat er geofferd moest gaan worden om de uitgaven te drukken. Iedereen zag weer het angstbeeld opdoemen van een VVD-bestorming van het sociale zekerheidsbastion.

Niet meer uitgeven dan je hebt is altijd een goed idee. Toch moeten we ervoor waken dat we van het nultekort een dogma maken. In de praktijk gaat het om de Functional Finance: het bepalen van het begrotingstekort op grond van economische optimaliteit.

Gezondheidszorg

Of er daadwerkelijk voor gekozen wordt de staatsschuld sterk te doen afnemen is natuurlijk een politieke keuze. Een andere optie zou bijvoorbeeld zijn de staatsschuld te stabiliseren, en extra geld uit te trekken voor die departementen die nu in de problemen zitten: zoals het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Een actuele krantekop zou kunnen luiden: 'Zorgen over de zorg.' Het gaat slecht in de gezondheidszorg. Ondanks herhaaldelijke beloftes slaagt minister Borst er maar niet in het huishoudboekje van haar departement op orde te krijgen, en ergens is dat ook niet zo vreemd, want de moderne mens leeft langer, maar verkeert ook langer in een slechte gezondheid. De totale uitgaven in de zorgsector bedragen daardoor jaarlijks 66 miljard gulden (!). Het *Financiële Dagblad* van 22 april 1997 weet dan ook te melden dat de zorg alle meevalers van 1998 zal opsouperen. 'Anders dan in voorgaande jaren zullen de overheidsuitgaven daardoor precies tegen de vooraf vastgelegde plafonds aankomen. In voorgaande jaren hield het kabinet telkens enkele honderden miljoenen guldens over.'

Geld dat vrijkomt door nieuw werkgelegenheidsbeleid zou dus gebruikt kunnen worden voor een extra infuus voor Volksgezondheid. Daarnaast is het zo dat, waar voor veel ex-werklozen de verzekering voorheen sluitpost van de begroting was, veel mensen zich, nu het kan, beter zullen gaan verzekeren. Zo grijpt alles weer inelkaar.

Werkloosheid, de Sociale Zekerheid en de AOW

Het is al vaak gezegd dat de Sociale Zekerheid in Nederland gereorganiseerd moet worden. Gewezen wordt hierbij op de fraudegevoeligheid, de gecompliceerde uitvoering en (vaak ten onrechte) op de hoge kosten van het huidige stelsel. Daarbij bestaat er een woud aan regelingen, waardoor vele burgers door de bomen het bos niet meer kunnen zien - en waarvoor een gigantisch uitvoeringsapparaat in stand moet worden gehouden.

Over het algemeen bestaat er consensus over het feit dat, wanneer wordt besloten tot de restyling van het Sociale Zekerheidsstelsel, een eerste prioriteit de vereenvoudiging van dit stelsel zou moeten zijn. Hoe hieraan invulling moet worden gegeven is daarbij nog onderwerp van het politiek debat. De ene partij hangt een mini-stelsel aan (of heeft dat alweer verlaten), de andere partij ziet wel iets in het basisinkomen, en weer anderen maken zich vooral zorgen over de betaalbaarheid van de AOW. Tegelijk is voor iedereen duidelijk dat het feit dat de betaalbaarheid van de AOW, en andere, uitkeringen in het geding is, direct samenhangt met het volume werklozen. Neemt het aantal mensen met een baan toe, en het aantal mensen met een uitkering af, dan worden uit dezelfde premiepot minder uitkeringen uitbetaald. Het garanderen van de werkgelegenheid is daarom de beste garantie voor het betaalbaar houden van uitkeringen, en in die zin heeft onze werkloosheidsanalyse ook haar relevantie in dit debat.

De AOW

Je hoort het tegenwoordig steeds vaker, werknemers die de angst om het hart slaat wanneer ze denken aan hun oude-dag-voorziening. 'Ze zeggen dat er straks misschien geen geld meer is,' klinkt het dan verontwaardigd, 'Maar we hebben toch onze premies betaald!'

Nu de baby-boom generatie richting haar pensioen loopt, zal Nederland ten prooi vallen aan een vergrijzing die haar weerga niet kent. Veel van de nieuwe ouderen zullen, net als veel van de huidige ouderen, voor een bezorgde oude dag afhankelijk zijn van de AOW. Het probleem met de huidige invulling van het AOW-stelsel is echter, dat ze mede afhankelijk is van het aantal werkende belastingplichtigen, omdat zij het geld opbrengen waaruit de

AOW wordt betaald (omslagregeling). Zetten de huidige trends met betrekking tot het werkend arbeidsdeel van de bevolking versus in-actieven door, dan kan dat in de toekomst tot problemen gaan leiden. Op het moment telt Nederland ongeveer 2 miljoen ouderen, en zo'n 6 miljoen 'actieven', die het bedrag ophoesten waar, onder meer, de AOW van wordt betaald. In 2020, echter, zal Nederland meer dan 3 miljoen inwoners tellen van 65 jaar en ouder. Het aantal actieven, bij ongewijzigd beleid, zal echter nog steeds 6 miljoen bedragen. Dit betekent dat de druk die de AOW op de werknemers van 2020 zal leggen meer dan 50% procent hoger zal liggen dan de druk die de AOW op de werknemer van 1998 legt. De AOW is 'onbetaalbaar' geworden, zoals dat dan heet.

Gelukkig hebben we het hier over een situatie 'bij ongewijzigd beleid', en kunnen we door in te grijpen nog veel van het onheil afwenden. Het belangrijkste blijft daarbij dat de verhouding tussen het werkzaam deel van de bevolking en het niet-werkzame deel positief kan worden bijgesteld. De in Deel 2 gedemonstreerde methode kan daarbij goede diensten verlenen, zodat het aantal actieven in 2020 een stuk hoger zal komen te liggen dan de gemiddelde 6 miljoen. De opmerking dat de AOW 'onbetaalbaar' zal gaan worden is dus te kort door de bocht. De betaalbaarheid van de AOW - en andere uitkeringen - komt alleen in het geding wanneer we niets doen om de arbeidsparticipatie te vergroten. Want of de AOW nu gefinancierd wordt uit kapitaaldekking, waarbij de betaalbaarheid afhankelijk is van de hoogte van de winsten, of door de nu in gebruik zijnde omslagregeling, de feitelijke verzorging van de ouderen moet gedaan worden door de dan levende werkende bevolking.

Ongewenste effecten

Hoewel (bijna) iedereen van mening is dat een reorganisatie van het sociale stelsel op termijn onvermijdelijk is - al was het maar vanwege de complexiteit ervan - is de discussie rond de reorganisatie van het Sociale Zekerheids-stelsel in de Tweede Kamer nooit echt afgerond. Het huidige economische tij is daar mede debet aan. De PvdA, die zich al eens een buil viel aan de WAO, wil niets liever dan een tweede botsing tussen partijtop en kader voorkomen, terwijl ook de VVD, met de huidige economische groei in het achterhoofd, niet de boeman wil lijken. Ten slotte was het ook voor het CDA in het verleden al eens kwaad kersen eten met haar oudere kiezers, die in reactie op de AOW-plannen van de christen-democraten het startschot gaven voor de val van het CDA en de opkomst van Paars en de ouderenpartijen. D66, ten slotte, is vooral een partij voor bestuursvernieuwers, en heeft überhaupt al

weinig te melden over de Sociale Zekerheid. Ondanks het feit dat er buiten de Kamer wel druk gefilosofeerd wordt over waar het heen moet met de verzorgingsstaat, is een echte aanzet tot een radicale modernisering en vereenvoudiging van het stelsel daardoor nog niet gedaan. When it's good, there's nothing better, zoals de Engelsen zeggen, en de politiek schijnt dit defensieve mechanisme goed in de oren te hebben geknoopt. Niet geheel ten onrechte natuurlijk. Het reorganiseren van het Sociale Zekerheidsstelsel, onder de huidige omstandigheden, zou wel eens een moeilijke operatie kunnen blijken te zijn, vol met valkuilen en verborgen booby-traps. Maar ook hier wijzen we erop dat deze hoge risico-graad samenhangt met het volume baanlozen. Doordat er zo'n grote groep mensen afhankelijk is van het sociale vangnet moet je heel zeker van je zaak zijn wil je eraan gaan morrellen; immers, eventuele ongewenste effecten zouden nauwelijks in de hand gehouden kunnen worden en sociaal en financieel enorme consequenties kunnen hebben. Zouden we - bijvoorbeeld middels de voorgestelde aanpak - het volume uitkeringsontvangers kunnen verkleinen, dan wordt een gedurfter aanpak mogelijk. De omvang van een onvoorzien (financieel) effect is dan beheersbaar, en zal eenvoudiger gerepareerd kunnen worden. We leggen er overigens de nadruk op dat we met een hervorming hier niet het verlagen van uitkeringen bedoelen. De kwaliteit van de verzorgingsstaat kan worden gehandhaafd, of zelfs verbeterd, wanneer we er in zouden slagen de werkloosheid te doen dalen naar een bijna nulpunt (afgezien van frictie- en seizoenswerkloosheid). Maar dat neemt niet weg dat het systeem eenvoudiger en goedkoper in de uitvoering kan.

Werkloosheid en Europa

Als alles meezit maakt Nederland in 1999 deel uit van dat groepje Europese lidstaten dat zal slagen voor het 'toelatingsexamen' voor de Europese Monetaire Unie. In dat geval zullen we tussen 1 januari 1999 en 1 juli 2002 geleidelijk aan onze guldens moeten inwisselen voor euro's, waarmee een nieuwe stap zal worden gezet in de economische integratie van Europa. De effecten die dit zal hebben op de werkgelegenheid laten zich nog niet echt duiden; in feite is de EMU een groot economisch experiment.

Werkgelegenheid in het Verdrag van Amsterdam

Het meest opzienbarende dat het circus rond het Verdrag van Amsterdam ons gebracht heeft was waarschijnlijk de door actievoerders verstoorde persconferentie van de heren Kok, Van Mierlo en Santer. (Van Mierlo: 'Ze hadden wel granaten bij zich kunnen hebben.') Het tamboer-geroffel bij aanvang ten spijt is het Verdrag zelf, naar het zich laat aanzien, niet meer dan een tussenverdrag: een verdrag om het verdrag, met veel holle kreten, in de trant van: 'We hebben besloten dat er niets besloten is en dat we later nog wel eens wat gaan besluiten.' De enige significante afspraak die de lidstaten met elkaar hebben gemaakt is het stabiliteitspact, dat eigenlijk niet binnen het feitelijke Verdrag valt, en een dag voor aanvang van de Eurotop door de ministers van Financiën werd gesloten. Dit pact moet er voor zorgdragen dat de nieuwe Europese munt, de euro, even hard wordt als de Duitse D-Mark of de Nederlandse gulden. Om dit te bereiken moeten landen ook op de langere termijn hun begrotingstekort binnen de perken houden, op straffe van miljardenboetes, te betalen aan landen die zich wel aan de afspraken weten te houden.

Kijken we nu naar het Verdrag van Amsterdam, met bijzondere aandacht voor de werkgelegenheidsproblematiek, dan zien we dat ook op dit gebied niet meer dan kleine stapjes zijn gedaan. Een factsheet van de EU meldt ons: 'De lidstaten zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de bestrijding van werkloosheid in eigen land. Maar, de Europese Unie heeft nu de mogelijkheid om het beleid van de lidstaten op dit terrein op elkaar af te stemmen. De Europese Unie zal geen extra geld van de belastingbetaler vragen voor de

werkgelegenheidsprojecten. Maar de ruimte binnen de huidige begroting zal er wel zoveel mogelijk voor worden gebruikt. Zo zal de Europese investeringsbank geld beschikbaar stellen aan kleine startende ondernemers, in de vorm van een gunstige lening.' Kortom: geen grote Europese klopjacht op het werkloosheidspook, waarop sommigen, en met name de 20 miljoen Europese werklozen, toch gehoopt hadden.

Aanvullende resolutie

Aanvullend op de tekst van het Verdrag van Amsterdam is er door de diverse staats- en regeringshoofden een resolutie aangenomen waarin lidstaten wordt verzocht om meer aandacht te besteden aan 'employability', door onder andere permanente training en educatie. Voorts wordt de lidstaten aangeraden een lagere belasting te heffen op werk. Deze wijze raad, die aansluit bij de analyse die we in voorgaande paragrafen gepresenteerd hebben, kan evenwel door de diverse regeringen naar believen in de wind geslagen worden. De nieuwe Franse regeringsleider, Lionel Jospin, bijvoorbeeld, heeft bedacht dat een monster-banenplan zijn land meer soelaas kan bieden: zijn gedachten gaan uit naar een vorm van Melkert op anabolen. Het was daarom dat Jospin, en met hem Jacques Santer, de Luxemburgse Voorzitter van de Europese Commissie, graag een passage in het Verdrag hadden gezien die het mogelijk hadden gemaakt om ook vanuit 'Brussel' banenplannen te initiëren. Dit tot afschuw van de Engelse Labour regering, de Duitsers en het kabinet Kok. De *Trouw* van 5 juni 1997 daarover: 'Sommige Nederlandse bewindslieden trekken bij de gedachte aan "Brusselse Melkert-banen" een gezicht alsof ze een rotte tulpenbol hebben doorgeslikt.'

Desalniettemin blijft staan dat wanneer regeringsleiders elkaar middels een resolutie aansporen minder belasting te heffen op werk, er ergens het besef moet zijn gedaagd dat het fiscaal beleid ten aanzien van arbeid in verband kan worden gebracht met de huidige werkloosheid in Europa (gemiddeld 10,8 procent in de Unie). Dat is ook de strekking van de hier gepresenteerde werkloosheidsanalyse. Hoewel we in dit boek voornamelijk gesproken hebben over de Nederlandse situatie kan de analyse ook haar nut hebben waar het begrip en aanpak van werkloosheid in andere Westerse landen aangaat. Zoals we gezien hebben hanteren de meeste OESO landen al jaren hetzelfde beleid ten aanzien van de marginale tarieven; de gemaakte fouten zijn door iedereen gemaakt, en iedereen zit met dezelfde brokken. Het spreekt ook voor zich: hadden de OESO-landen allen een verschillend fiscaal-monetair beleid gevoerd, dan waren er veel grotere verschillen te zien geweest in aard en omvang van de werkloosheidsproblematiek. Nu speelt hetzelfde probleem in

alle westerse landen: een structurele werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en over loonkosten klagende werkgevers. Vandaar dat de analyse, en het gesuggereerde plan van aanpak, met enkele landsspecifieke modificaties, niet alleen relevant is voor Nederland. Het is een aanpak met een internationale toepasbaarheid.

Enkele andere actuele voorstellen

In Nederland staat het iedereen (gelukkig) vrij om zijn of haar bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat. Deze vrijheid wordt in de praktijk vooral geconsumeerd door het economisch onderlegde deel der natie. Het is dan ook niet vreemd dat de veelheid aan proefballonnen opgelaten door economen, econometristen en politici, menig beleidsmaker, en wellicht ook de lezer van dit boek, zo langzamerhand doen duizelen.

In het voorgaande hebben we voornamelijk aandacht besteed aan onze eigen analyse en het daaruit voortvloeiende voorstel. De hiernavolgende pagina's worden gebruikt om de lezer een summier overzicht te geven van de ruime keuze aan plannen die bestuurlijk Nederland worden voorgehouden. Uit ruimteoverwegingen beperken we ons tot de belangrijkste.

Tax credit en vlaktaks

In Nederland wordt 44% van het Nationaal Inkomen wegbelast. Daarmee staan we in Europa, samen met Denemarken, op eenzame hoogte. Daar is niks aan te doen als we de tientallen miljarden guldens die de sociale fondsen uitgeven willen blijven opbrengen.⁴¹⁾

Waar we wellicht wel wat aan kunnen doen is de ingewikkeldheid van ons stelsel. Die complexiteit werkt fraude in de hand en maakt het ondoorzichtig wie, wat, waar en hoeveel betaalt. Ook aan de paradoxale situatie dat we in Nederland torenhoge toptarieven kennen die tegelijkertijd voor een groot gedeelte weer onschadelijk worden gemaakt door aftrekposten, fiscale subsidies en dergelijke, moet nodig eens kritisch gekeken worden.

Voorstellen zijn er genoeg. Naast het konijn dat Willem Vermeend vlak na Prinsjesdag 1997 uit de hoge hoed toverde, en dat verderop wordt besproken, zijn de twee prominentste de tax credit en de vlaktaks, een bedenksel van ex-staatssecretaris Ferdinand Grapperhaus.

Grapperhaus' vlaktaks (*flat tax*) gaat het verst. De oud-bewindsman stelt voor om een stelsel in te stellen met voor iedereen gelijke tarieven. De belas-

41) Indien echter het beroep op de sociale zekerheid wordt verminderd, zoals bijvoorbeeld in de aanpak van de auteurs, kan de collectieve lastendruk verminderen.

tingvrije voet zou moeten vervallen, daarvoor in de plaats komt een belastingvrij basisinkomen. In de plannen van Grapperhaus hoeft niemand meer een belastingformulier in te vullen, want de bedrijven betalen alle belasting en keren de lonen netto uit.

De voordelen van de vlaktaks zijn evident en liggen voornamelijk in de doorzichtigheidssfeer. Hoeveel de vlaktaks gaat kosten, of opleveren, is nog niet duidelijk.

Een minder vergaand systeem is dat van de tax credit, een voorstel dat onder andere bepleit wordt door Rick van der Ploeg en fiscalist professor dr. Leo Stevens (Erasmus Universiteit). Het tax-credit systeem houdt in dat de staat eerst belasting heft, en vervolgens een deel kwijtscheldt. Dit in tegenstelling tot het hanteren van een belastingvrije som, waarbij al direct minder belasting wordt geheven. In feite een omdraaiing van het probleem. Een belangrijk nadeel is tevens dat de burger afhankelijk wordt gemaakt van een bureaucratie. Bovendien wordt er gesjoemeld met de marginale tarieven.

Overigens wil Stevens de tax credit gebruiken om het verlagen van het toptarief van zestig naar vijftig procent, en het afschaffen van de vermogensbelasting, te financieren.

Het plan-Van Elswijk

Piet van Elswijk signaleert in zijn analyse ⁴²⁾ dat de arbeidsmarkt niet goed functioneert. Hij wijst op een paradoxale situatie: als de vraag naar arbeid daalt stijgt de prijs van arbeid. Immers: wanneer de werkloosheid stijgt heeft de overheid meer gelden nodig om de uitkeringslast te dekken, daartoe worden de premies opgeschroefd. Als gevolg van deze premiestijging echter wordt arbeid weer duurder en is nieuwe werkloosheid het gevolg. Zo wordt het vrije marktmechanisme met voeten getreden.

Daarenboven waarschuwt Van Elswijk voor de optimistische stemming in beleidsmakerskringen. Volgens Van Elswijk is ons succesverhaal flinterdun: omdat in de ons omringende landen de kosten net iets hoger liggen komt de vraag naar ons toe. Als elders in de afzienbare toekomst de kosten dalen zitten wij in Nederland weer in zak en as.

Van Elswijk stelt een systeem voor om deze situatie voor te zijn en tegelijkertijd de verspilling van arbeidskrachten op te heffen. Kern van het voorstel is het vervangen van de heffing op arbeid door een heffing op de toegevoegde waarde. Daarnaast stelt Van Elswijk voor om werkgevers voor ieder arbeidsjaar te belonen met een reductie op die heffing, en wel zodanig dat de

42) P. van Elswijk, *'De markteconomie sociaal ingevuld'*, Van Gorcum 1996

werkgevers er, in vergelijking met de huidige situatie, niet minder van worden. Om bovendien te voorkomen dat kapitaalintensieve bedrijven in de problemen komen en arbeidsintensieve bedrijven geld op werknemers toe krijgen ligt het in de bedoeling om een differentiatie in het heffingspercentage aan te brengen. De mate van arbeidsintensiviteit van een branche of bedrijfstak zal bepalend worden voor het heffingspercentage. In feite verandert er voor de bedrijven dus niets. Tevens maakt de differentiatie een bedrijfstaksgewijze invoering mogelijk.

Het CPB heeft in het recente verleden haar licht al laten schijnen over het plan.⁴³⁾ Het Bureau had nog niet de beschikking over afdoende modellen om het voorstel door te rekenen, daarom is slechts een gedeelte doorgerekend. Het werkgelegenheidseffect was echter al interessant te noemen (32.000 extra arbeidsjaren).

Een ander opvallend voordeel van het plan Van Elswijk is voornamelijk relevant voor de lange termijn. Mocht namelijk diep in de volgende eeuw praktisch alle menselijke arbeid weggeautomatiseerd zijn dan zal iedereen een uitkering moeten ontvangen (basisinkomen?). Echter, een systeem dat gebaseerd is op heffingen op arbeid valt dan in duigen, niemand werkt immers meer. In dat geval biedt een heffingssysteem dat gebaseerd is op toegevoegde waarde, en Bruto Nationaal Produkt, uitkomst.

Toch zitten er wel degelijk schaduwkanten aan Van Elswijks plan. Zo pakt het verschuiven van lasten van arbeid naar toegevoegde waarde slecht uit aan de onderkant van het loonegebouw. De BTW kent immers geen belasting-vrije voet, en dus steekt de 'terugsluis problematiek' de kop op: de minima moeten gecompenseerd worden voor hun inkomensdaling. De maatregelen die Van Elswijk voorstelt om dit probleem te ondervangen compliceren de zaak, en zorgen voor een nieuw woud aan regeltjes en subsidies. Bovendien kan opgemerkt worden dat in het huidige stelsel de belastingen niet zozeer drukken op arbeid alswel op inkomen. Mochten op de lange termijn de inkomsten uit arbeid afnemen, dan kunnen de inkomsten uit (de gestegen) winsten dat effect mogelijk neutraliseren.

Tenslotte valt nog een niet onaanzienlijke kanttekening te maken bij één van de hoekstenen van Van Elswijks analyse, en wel bij de vaststelling dat bij een stijgende werkloosheid gedurende een periode van economische neergang premiestijgingen het gevolg zijn. Dit is slechts gedeeltelijk waar. De extra lasten van een gestegen werkloosheid kunnen, zoals in het verleden gebruikelijk was, door de overheid gedekt worden door te lenen. Wanneer het weer berg-

43) CPB, *'Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan van Van Elswijk'*, Werkdoc. 79

op gaat met economie, en werkloosheid, worden de gemaakte schulden weer afgelost door premieverhogingen. Een beleid dus in de beste traditie van Keynes.

Het basisinkomen

Het voorstel dat in Nederland zonder twijfel de meeste aanhang kent is dat van het basisinkomen. Dit voorstel komt in het kort hierop neer: geef iedere volwassene Nederlander een minimale uitkering met vrijheid van bijverdiennen.

Menigeen beschouwt het basisinkomen als het wondermiddel tegen de tweedeling tussen werkenden en niet-werkenden. Het ligt ook voor de hand: als iedereen dezelfde gift krijgt is er geen reden meer voor nawijsgedrag. Deeltijdarbeid zal bovendien interessanter worden; veel mensen zullen zich gedeeltelijk gaan terugtrekken van de arbeidsmarkt (omdat de financiële noodzakelijkheid van het full-time werken verdwijnt), en dus komt er ruimte voor mensen die juist extra inkomsten zoeken (de huidige werklozen).

Een ander voordeel is de eenvoud. De uitvoering van het stelsel namelijk is kinderspel, fraude wordt daardoor bemoeilijkt: er is immers geen mist van regeltjes meer voorhanden die kwalijke praktijken aan het oog kunnen onttrekken. Als klap op de vuurpijl zijn de traditioneel zorgelijk kijkende economen van het Centraal Planbureau bovendien na studie tot de conclusie gekomen dat het basisinkomen zorgt voor volledige werkgelegenheid. Weliswaar wordt deze situatie pas bereikt in 2015, maar toch.

Toch is het niet alles goud wat er blinkt. Tegenover alle voordelen van het basisinkomen staat dat het duur is, heel duur, om iedereen, iedere maand, een uitkering te geven die niet al te veel onder het sociaal minimum ligt. Op jaarbasis praten we dan al gauw over honderd miljard. Dit astronomische bedrag kan weliswaar hoger of lager uitvallen, al naar gelang de voorstanders van het basisinkomen een riantere dan wel een karige variant voorstaan, de boodschap blijft: een basisinkomen kost tientallen miljarden guldens, ieder jaar weer.

Horringa en het drama van de hyperwerkloosheid

Dirk Horringa, emeritus hoogleraar organisatieprocessen van de TU Eindhoven, berekende al eerder, in 'Twee miljoen banen' (Sijthoff 1989) hoe groot de structurele werkloosheid in Nederland werkelijk is. Tegenwoordig benadrukt Horringa bovendien dat Nederland, buiten het aardgas dat spoedig op zal raken, weinig natuurlijke hulpbronnen bezit, terwijl de kosten van de sociale zekerheid en de ouderdomsvoorziening zullen blijven toenemen. In de

21e eeuw zal deze combinatie van factoren leiden tot ernstige problemen. Er is dus alle reden om over de toekomst na te denken.

Tegelijk beschrijft Horrynga in 1997, in *Het drama van de hyperwerkloosheid*, zijn ergernis dat anderen sinds 1989 nauwelijks op zijn analyse zijn ingegaan. De meeste kritiek heeft hij in dat kader op CBS en CPB, die, in zijn woorden, 'systematisch misleidende cijfers verstrekken op het essentiële gebied van de collectieve en de markteconomische werkgelegenheid. En deze worden gevolgd door hoogst onbetrouwbare prognoses.'(p43). Als oplossing voor de Nederlandse problemen ziet Horrynga een grote impuls voor het bedrijfsleven, met o.a. dereguleringen, lastenverlagingen voor de burger, het overbrengen van zo'n 200.000 ambtenaren naar de marktsector, en een impuls in informatietechnologie en communicatie voor het onderwijs.

Horrynga's voorstellen roepen ambivalente gedachten op. De zorg over de werkloosheid en de toekomst van het land: daarin kan men gemakkelijk meegaan. Anderzijds is het vreemd dat Horrynga regelmatig zijn vertrouwen uitsprekt in minister Zalm en diens secretaris-generaal Geelhoed (sinds een jaar secretaris-generaal Algemene Zaken), terwijl zij juist de bazen zijn van die bureaus die die 'misleidende informatie' verspreiden. Onevenwichtig is ook dat Horrynga niet onderkent dat de voortdurende werkloosheid regelmatig op de politieke agenda staat. Er is dus niet zozeer sprake van onwil om tot een oplossing te komen, eerder is er sprake van een structureel falen dat diepere oorzaken heeft. Last but not least ontbeert Horrynga's analyse een goede macro-economische onderbouwing.

Een aantal wezenlijke fouten maakt Horrynga bij de behandeling van het 'Zweedse model' en de devaluatie van de Zweedse kroon in 1988 met 16%. Zoals bekend kende Zweden tot voor kort een lage werkloosheid doordat men bereid was laagbetaalde arbeid fors te subsidiëren. En inderdaad was er in 1988 ook een devaluatie van de kroon van 16%. Er is echter geen direct oorzakelijk verband tussen deze twee verschijnselen.

Om dit uit te leggen moeten we in het kort iets meer vertellen over de betekenis van een devaluatie. In het algemeen heeft een land dat de loonkosten in toom probeert te houden drie instrumenten: de dreiging van werkloosheid, een devaluatie en de loon- en prijspolitiek. Ingrijpen in lonen en prijzen kan geschieden via de wet, maar ook volgens het Nederlandse overlegmodel. Voor veel landen is het Nederlandse model tamelijk moeilijk te volgen; ieder land kent tenslotte zijn eigen ontwikkeling. Zweden bijvoorbeeld heeft jarenlang vertrouwd op het instrument van de devaluatie; de devaluatie in '88 was daar een voorbeeld van. Echter, in de periode na 1988 begon Zweden naar aansluiting te streven bij de Europese Unie. Devaluaties werden daardoor bemoeilijkt; de EU kent immers een monetair stelsel van stabiele wisselkoer-

sen. Horrynga beweert nu dat het Zweedse model onhoudbaar was: 'De klap viel in 1988 met een devaluatie van de Zweedse kroon met maar liefst 16 procent, die werd gevolgd door de voor dat jaar absoluut hoogste kapitaalvlucht ter wereld(...)' (p46). Echter, het probleem voor de Zweden werd niet zozeer veroorzaakt door de devaluatie in 1988, maar doordat Zweden in de periode daarop aansluiting zochten bij de EU zonder dat men een alternatief voor de devaluatie had. Omdat het instrument van de macro-economische afspraken nog niet tot ontwikkeling was gekomen, restte Zweden slechts het instrument van een grotere werkloosheid. De voorstelling van zaken van Horrynga is dus al te eenvoudig. Het is van belang dit punt helder aan te stippen omdat de in dit boekje voorgestelde aanpak enigszins lijkt op het Zweedse model, maar dan met een betere overleg-economie.

De 'banencheque'

Geef ieder die langer dan een half jaar werkloos is, en een uitkering ontvangt, een cheque, die meer waard is naarmate iemand langer werkloos is, en die door de werkgever die de werkloze in dienst neemt verzilverd kan worden. Bij gelijke geschiktheid heeft een werkloze met een cheque in de hand daardoor de voorkeur boven iemand die al een baan heeft, de subsidie in cheque-vorm vergroot dus hun kans op een baan. Kosteloos kan de 'banencheque' zo in Nederland de werkloosheid met 150 duizend personen reduceren. Zo luidt in het kort het voorstel dat de Britse econoom Snower mei '94 deed in het toonaangevende economenblad *American Economic Review*.

Nederlandse economen (waaronder de onvermijdelijke Eduard Bomhoff) reageerden enthousiast. De pret was echter van korte duur. Zoals zovaak sabelde het CPB het voorstel genadeloos neer.

De cijferaaars van het Bureau keken om een goed beeld te krijgen van de effecten van subsidiëring naar de praktijkervaringen opgedaan met de subsidies in het kader van de wet Vermeend/Moor en, later, de Wet Bevordering Arbeidsinpassing. Wat blijkt nu? Er is inderdaad een positief effect te melden: twintig procent van de met subsidie aan het werk geholpen werklozen heeft een baan die er zonder overheidssteun niet zou zijn geweest. Maar dit goede nieuws wordt overschaduwed door de talrijke minpunten. Zo blijkt dertig procent van de ex-werklozen een baan te hebben gevonden die zij zonder steun in de rug ook zouden hebben gevonden. Dat is dus weggegooid subsidiegeld. Maar er is meer. Vijftig procent van de nieuwe werknemers verwierf zich een baan die zonder steun naar andere gegadigden zou zijn gegaan. Door deze verdringing wordt het aloude principe 'de juiste man op de juiste plaats' definitief verlaten. Aanvullend zou je je bovendien kunnen afvragen of het

rechtvaardig is dat werklozen met uitkering een concurrentievoordeel krijgen boven lotgenoten zonder uitkering.

Snower pareert de kritiek op zijn plan door te stellen dat door zijn 'banencheques' de concurrentie op de arbeidsmarkt tussen werkenden en gesubsidieerde werklozen dusdanig toeneemt dat daarvan een matigend effect op de lonen zal uitgaan. Snower rept in dit kader van een daling van het loonniveau met zo'n 7,5 procent. Van deze loondalingen zou dan weer een fors werkgelegenheidseffect uitgaan.⁴⁴⁾

Workfare

Ronald Luttikhuis en Steven Keuning, econometristen van het Centraal Bureau voor de Statistiek, publiceerden mei '94 op persoonlijke titel een banenplan waarin uitkeringsgerechtigden werk verrichten tegen een normaal uurloon dat vervolgens betaald wordt uit uitkeringsgelden. Of zoals Luttikhuis en Keuning het zelf verwoordden in ESB ⁴⁵⁾, 'Indien bijvoorbeeld een alleenstaande een uitkering van fl.1200 netto per maand heeft en een baan krijgt aangeboden waarvoor een netto uurloon van fl.12 normaal is, dan werkt hij of zij dus 100 uur per maand, oftewel drie dagen per week.'

Het werk zal gaan plaatsvinden in de publieke (kwartaire) sector om oneigenlijke concurrentie in de marktsector te voorkomen. Gedacht wordt aan werk in de verzorging, beveiliging, kinderopvang, openbaar vervoer en onderhoud van de publieke ruimte. De betreffende werklozen krijgen dus een ruime keuzemogelijkheid. Uitkeringen worden direct omgezet in voor de gemeenschap nuttige taken. In het Engels gezegd krijgen we geen *welfare* maar *workfare*.

Het voordeel voor de gemeenschap is duidelijk. Allerlei nuttige taken die door het financieringstekort en de te hoge belastingdruk blijven liggen, kunnen eindelijk uitgevoerd worden. Ook voor de bijstandtrekkers zelf zijn er voordelen: ze verpieteren niet meer achter de geraniums, kunnen actief deelnemen aan de maatschappij en doen nuttige werkervaring op. Bovendien mogen ze daarnaast ander werk aannemen, zodat het inkomen aangevuld kan worden en de armoedeval verdwijnt.

Nadeel is wel dat werk en inkomen voor mensen die het niet breed hebben kunstmatig worden gerantsoeneerd.

Begin jaren '80 deed minister Van der Louw een soortgelijk voorstel,

44) De visie van de auteurs op arbeidssubsidies is terug te vinden in §2.3, onder de kopjes *Herstelbeleid* en *De noodzaak van een overgangsbeleid*.

45) Luttikhuis & Keuning, *Banen op maat*, ESB 4 mei 1994.

boze jongeren kwamen vervolgens 'als voorbeeld' zijn tuin omspitten. Sindsdien werd weinig meer van Van der Louws voorstel vernomen. Ook nu is de kans groot dat de vakbeweging te hoop loopt tegen het voorstel en demagogisch de link zal leggen met de werkverschaffing uit de jaren dertig.

Belastingherziening Paars

Het dynamische duo op Financiën, minister Zalm en diens staatssecretaris Vermeend, is de eerste helft van Paars I druk in de weer geweest met kleine bijstellingen aan het belastingstelsel. Bij de presentatie van de miljoenennota 1996 moesten de bewindslieden echter vaststellen dat de reparatiemogelijkheden zijn uitgeput. In de visie van de minister en zijn secondant zijn kleine correcties ook niet meer afdoende om het belastingstelsel bij de tijd te houden. Daarvoor is het in hun ogen te sterk verouderd en remt het de dynamiek van de economie te zeer. Ook staat het stelsel de groei van de werkgelegenheid in de weg en zet het ons binnen Europa op achterstand. Deze problematiek is bovendien inherent aan de aard van het systeem en de complexiteit ervan. Voor de bewindslieden voldoende reden dus over te gaan tot het concipiëren van een Ontwerp-belastingstelsel voor de 21e eeuw, een stuk dat mede als basis moet gaan dienen voor het regeerakkoord van Paars II. Rond Prinsjesdag 1997 voltooiden Zalm en Vermeend hun visie op het nieuwe fiscale stelsel. Anderhalve maand later boog de ministerraad zich over de voorstellen en vonden de plannen in Wijers en Melkert hun belangrijkste critici. Het zou nog tot half december duren voor de bewindslieden officieel naar buiten traden met de vruchten van hun denkwerk.

De plannen van Zalm/Vermeend werden gepresenteerd onder de slogan 'verschuiven, vergroenen en verbreden'. Verschuiven, omdat rendement op vermogen voortaan belast zal gaan worden en de vermogensbelasting zal verdwijnen. Vergroenen, omdat milieu- en energiebelastingen zullen worden verhoogd en de BTW op (milieuvriendelijke) arbeidsintensieve producten zal worden verlaagd. Verbreding, door het vergroten van de belastinggrondslag en het daardoor mogelijk maken van een substantiële verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting. Ook zal het kabinet een eind maken aan de sluipweggetjes die het oude stelsel bood om te ontkomen aan belastingheffing. Veel aftrekposten zullen daartoe worden afgeschaft, mazen in de wet zullen worden gedicht: de belastingadviseur zal zo veel van zijn klandizie zien verdwijnen. Als klap op de vuurpijl zal door de stelselwijziging een bedrag van tien miljard gulden vrijkomen dat, liefst in de vorm van lastenverlichting, weer naar de burger teruggesluisd zal moeten worden.

Op het gebied van de vormgeving van die lastenverlichting bevatten de

plannen nog geen echte keuze. Vermeend, die het merendeel van schrijfwerk voor zijn rekening nam, heeft zich beperkt tot het aanbieden van drie opties die ruwweg hetzelfde kosten. Opvallend is dat er in al die varianten gemordeld wordt aan de belastingvrije voet. Optie 3 gaat in dit opzicht het verst: in dit scenario wordt de gehele voet afgeschaft. Optie 2 voorziet in het vervangen van de voet door een heffingskorting (de eerder besproken Tax-credit). Optie 1 laat de voet intact maar voorziet wel in lagere tarieven. Deze variant heeft de voorkeur van Melkert, mede omdat de rekenmeesters van het CPB aan deze variant het grootste werkgelegenheidseffect toekennen. Zalm, die zelf een voorkeur heeft voor het afschaffen van de belastingvrije som en meer ziet in tariefsverlagingen over de hele linie, haastte zich om in de *Volkskrant* te verklaren dat het werkgelegenheidseffect van optie 1 toegeschreven kan worden aan een fout in de modellen: 'Dat weten ze bij het CPB wel, ze erkennen het als een lastig punt.'

De lagere tarieven van Zalm klinken de gemiddelde Nederlander, die weinig op heeft met de fiscus, natuurlijk als muziek in de oren. Het afschaffen van de voet (optie 3) versimpelt bovendien het stelsel en zorgt voor een daling van de arbeidskosten waardoor een, zij het klein, werkgelegenheidseffect optreedt. Toch kleven er een aantal niet onaanzienlijke nadelen aan het afschaffen van de voet. Een van de meest in het oog springende is dat mensen die er een klein baantje op nahouden, met een inkomen dat binnen de huidige voet valt, er stevig op achteruit zullen gaan. Deze parttimers moeten nu over iedere gulden belasting gaan betalen. Vooral studenten zullen, niet voor het eerst, getroffen worden in hun beurs. Ook wordt nu definitief gebroken met de door Cohen Stuart gepropageerde stelregel dat iemand pas lasten kan dragen als hij/zij in zijn eigen bestaan kan voorzien. In de nieuwe situatie zullen diegenen die zonder interventie van de fiscus net in hun eigen bestaan konden voorzien dat na belastingheffing niet meer kunnen. Deze personen zullen dus weer moeten aankloppen bij de overheid voor inkomenssteun.

Een ander nadeel van de maatregel is dat in de visie van Zalm en Vermeend wederom gestreefd wordt naar het afnemen van de progressiviteit: het belang van de marginale tarieven wordt dus weer niet op de juiste waarde geschat.

Conclusie 1: Vele maatschappelijke problemen, zoals armoede, criminaliteit, de betaalbaarheid van de AOW en andere uitkeringen, houden verband met, of zijn het directe gevolg van, een scheefgegroeide participatiegraad, die weer terug te voeren valt op het genoemde falende werkgelegenheidsbeleid. Het bijstellen van het fiscale beleid kan dientengevolge een positieve uitstraling hebben op alle beleidsterreinen.

Conclusie 2: De laatste conclusie die getrokken mag worden is dat in economienland veel werkgelegenheidsplannen de ronde doen, die elk zo hun bezwaren hebben, maar dat de hier gepresenteerde analyse en oplossing in de visie van de auteurs deze bezwaren mist.

Tot slot

Dit boek heeft, zoals gezegd, inzicht willen bieden in de totstandkoming van werkloosheid, en met name de rol van het fiscaal beleid daarin. Daarnaast is er een poging gedaan handvatten voor een effectiever werkgelegenheidsbeleid aan te reiken. In welke mate deze inzichten en handvatten een rol zullen gaan spelen in het politieke debat, en aansluitend in het door de politiek geformuleerde beleid blijft dan natuurlijk nog een zaak van de landelijke politiek. En deze landelijke politiek is weer een zaak van ons, de burgers, in het stemhokje en daarbuiten.

Bijlage 1

Grafische uitwerking



Vooraf

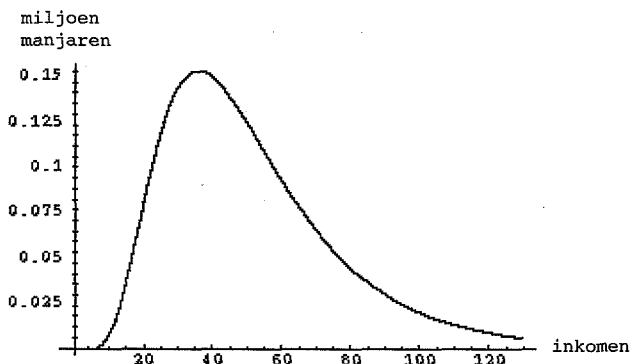
In de voorgaande hoofdstukken hebben we de werkloosheidsproblematiek, onze analyse en een mogelijke oplossing uitgebreid beschreven. Om de tekst voor een zo breed mogelijk publiek toegankelijk te houden hebben de auteurs de tekst, waar mogelijk, ontdaan van technisch jargon, duistere grafieken en ingewikkeld ogende formules. Voor diegenen die toch iets dieper op de materie in willen gaan is er deze bijlage. Achtereenvolgens kijken we nogmaals naar de volgende belangrijke aspecten:

- * heterogene arbeid en het gebruik van de inkomensverdeling
- * het minimumloon en de werkloosheid
- * het minimumloon ontleed
- * het belastingvacuüm
- * reparatie en oplossing
- * het dynamisch marginale tarief

De inkomensverdeling

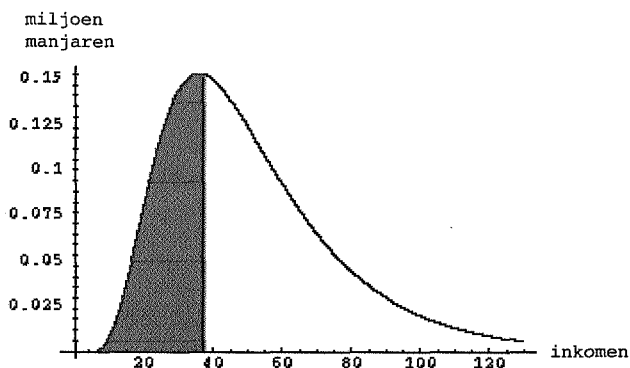
Figuur 4 geeft een standaard inkomensverdeling weer. Op elk niveau van verdiensten (inkomen) is een bepaald aantal personen werkzaam. Dat aantal is af te lezen op de verticale as, die het aantal manjaren (uitgedrukt in miljoenen) op elk inkomensniveau weergeeft. De horizontale as geeft het inkomen in duizenden guldens. De grafiek representeert, bij benadering, de Hollandse situatie anno 1997. Parttimers zijn niet opgenomen in de grafiek.

Figuur 4: Inkomensverdeling



De inkomensverdeling kan gebruikt worden om uit te rekenen hoe groot de werkloosheid zal zijn beneden het minimumloon. Figuur 5 geeft het

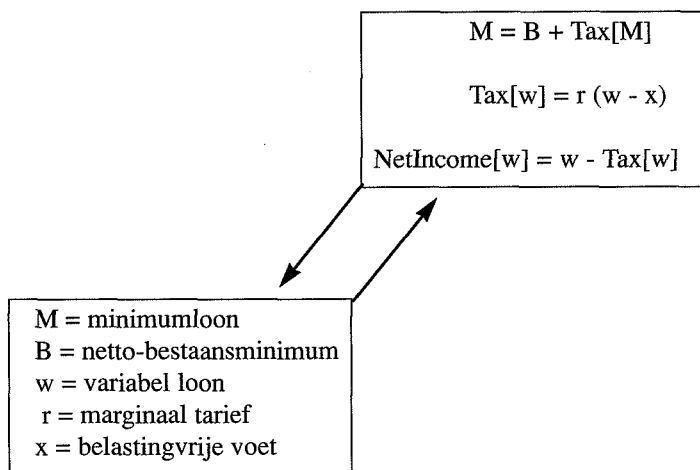
Figuur 5: Werkloosheid beneden het minimumloon



Nederlandse minimumloon weer ter hoogte van circa 36.000 gulden. De werkloosheid in Nederland is ongeveer 25%, uitgaande van een potentieel van 8 miljoen arbeidskrachten. Opmerking 1: Niet alle werkloosheid wordt veroorzaakt door het minimumloon. Opmerking 2: De officiële Nederlandse statistieken laten een onderschatting van de werkloosheid zien, en een kleinere beroepsbevolking. (zie ook 1.4 'Werkloosheid, ontwikkelingen en cijfers')

Het minimumloon geanalyseerd

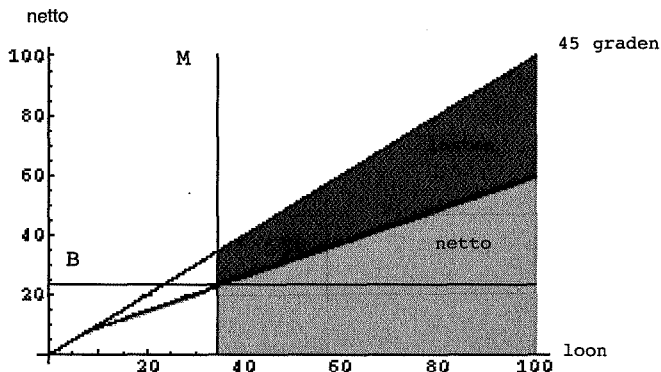
Laten we het minimumloon eens nader bekijken. Hoe zit het minimumloon in elkaar? We kunnen de volgende verhoudingen onderscheiden:



Figuur 6 geeft de verdeling van het loon over netto-inkomen en lasten weer, uitgaande van het netto-inkomen. De x-as geeft het loon, de y-as het netto-inkomen. De lijn N geeft het netto-inkomen. De belasting is het verschil tussen het netto-inkomen en de 45-graden lijn. De belastingen omvatten tevens de sociale premies, de inkomens worden weergegeven in duizenden guldens per jaar.

Het minimaal benodigde netto-inkomen (het bestaansminimum) wordt voorgesteld door de lijn die ontspringt uit het punt B op de y-as. Het snijpunt van de B-lijn en de netto-inkomens lijn N geeft het minimumloon M. Om het netto-minimum inkomen B te verdienen dient men dus minimaal het inkomen M verdienen.

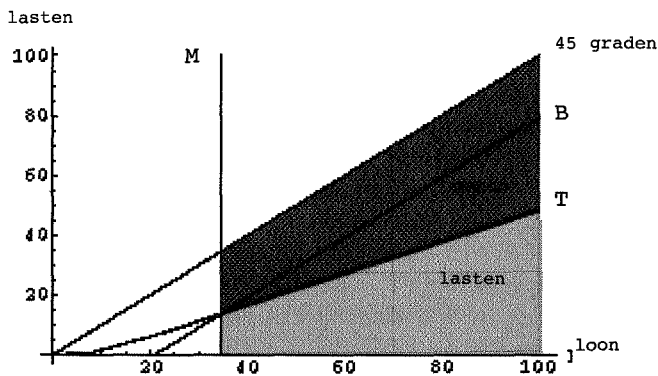
Figuur 6: Uitgaande van het netto-inkomen



Figuur 7 geeft hetzelfde resultaat, maar dan uitgaande van de lasten. De x-as geeft het inkomen, de y-as de belasting. De lijn T geeft de belastingen. Het netto-inkomen is nu het verschil tussen de belasting en de 45-graden lijn.

Het minimaal benodigde netto minimum inkomen (bestaansminimum) geeft de lijn B, die parallel loopt aan de 45-graden lijn. We zien dat de B-lijn een stuk van het netto-inkomen, nu te vinden boven de belastinglijn, afsnijdt. Het minimumloon M wordt nu gegeven door het snijpunt van de B-lijn en de belastinglijn. Om het netto-minimum inkomen B te verdienen moet minimaal M verdiend worden.

Figuur 7: Uitgaande van de lasten



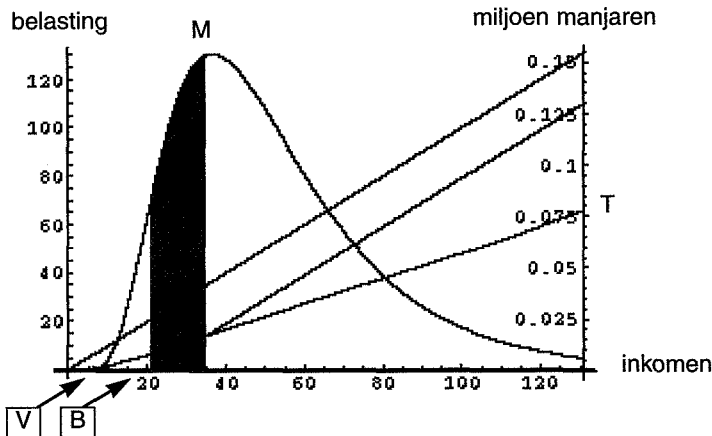
Inkomensverdeling en belastingen

Laten we, in figuur 8, de inkomensverdeling en de belastingindeling combineren. In het werkloosheidsgebied beneden het minimumloon vinden we een gebied dat nog steeds boven het netto-minimum ligt. Dit gebied heeft twee eigenschappen:

- * Hoewel er belastingen gedefinieerd zijn, worden er in de praktijk geen belastingen geheven. Dit komt omdat de mensen in deze sectie werkloos zijn. We spreken hier van het *belastingvacuüm*.
- * Als we de belastingen in dit gebied zouden afschaffen zouden mensen in dit gebied genoeg kunnen verdienen om in hun eigen onderhoud te voorzien. De overheid zou niet meer in het (uitkerings)inkomen van deze mensen hoeven te voorzien.

In het belastingvacuüm hebben de tarieven slechts een papieren functie. Wel wordt het minimumloon opgekrikt, zonder dat daar revenuen tegenover staan. Afschaffen van belastingen in dit gebied is gratis.

Figuur 8: Belasting- en inkomensverdeling gecombineerd



Opmerkingen bij figuur 8:

- a) Door divergente indexatie ondervindt M een versnelling, groeit harder.
- b) Door het kromme verloop van de curve houdt dit een versnelde stijging van de werkloosheid in.

Een praktische oplossing

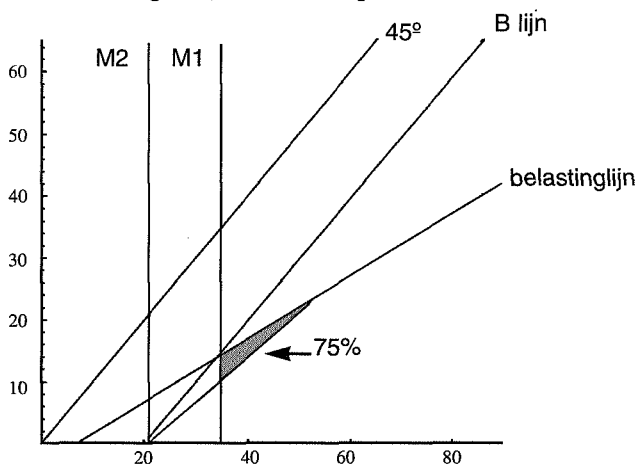
Er is een scenario voorhanden waarin de voet tot om en nabij het netto-bestaansminimum kan worden opgehoogd zonder dat er direct kosten mee gemoeid zijn. In andere woorden: een oplossing die niets kost en toch een werkgelegenheidseffect te zien geeft. Dit is het scenario waarin het gebied tussen het huidige bruto-minimumloon en de nieuwe opgehoogde voet (ca. 21.000) volledig wordt wegbelast middels een 100% tarief. In tegenstelling tot de vroegere situatie mag in dit gebied gewerkt gaan worden, echter zonder dat dit effect heeft op de netto-inkomens.

In de praktijk blijkt deze oplossing moeilijk te verkopen, zelfs aan getrainde economen. Mensen verwachten blijkbaar dat er een prijs betaald moet worden, oplossingen die wat kosten worden dan ook veelal geloofwaardiger geacht. Bovendien schrikt het 100% tarief af.

Oplossingen die politiek minder gevoelig liggen, waarin bijvoorbeeld wordt uitgegaan van een lager tarief, beïnvloeden het gebied boven M, en brengen kosten met zich mee. Echter, oplossingen die het gebied boven M beïnvloeden kunnen nog steeds netto een neutraal effect opleveren. Wanneer de voet verhoogd is, en deze operatie financieel niet geheel gedekt wordt door het tarief tussen de nieuwe voet en het oude bruto-minimumloon, kan het bereikte werkgelegenheidseffect nog dusdanig zijn dat het uitsparen van uitkeringen zorg draagt voor de verdere financiering.

Zo'n oplossing wordt weergegeven door figuur 9. We maken daarin gebruik van een lineaire lijn. De belastingvrije voet bedraagt 21.000, en er

Figuur 9: Lineaire reparatie



wordt tot circa 50.000 een 75% tarief ingevoerd. Vanaf 50.000 geldt het oude regime, en dus de bestaande belastinglijn. Het gebied waar kosten optreden is gearceerd. Het minimumloon zakt van M1 naar M2.

Het dynamisch marginale tarief

De dynamische marginaal is (met T de belasting, Y het inkomen en q de belastingparameters):

$$DMR[y] = (T[y, q] - T[y_{-1}, q_{-1}]) / (y - y_{-1}) = \Delta T / \Delta y$$

Wanneer de belastingvrije voet het BNP volgt is de dynamische marginaal lager dan de statische marginaal. De reden hiervoor is dat de stijgende vrijstelling de netto-inkomenspositie al verbeterd voordat de individuele inkomensgroei effect heeft.

Wanneer de belastingen zo zijn geïndexeerd dat de belastingen even snel groeien als het inkomen, is het dynamisch marginale tarief gelijk aan het gemiddelde tarief. Dit geldt voor individuen (micro) alsook op macro niveau, indien alle individuen op een evenwichtig groeipad zitten. Voor alle waarden, behalve nul, geldt dan:

$$\Delta T / T_{-1} = \Delta y / y_{-1} \quad \Leftrightarrow \quad \Delta T / \Delta y = T_{-1} / y_{-1}$$

Tot slot

Opgemerkt zij dat deze bijlage slechts een eerste aanzet geeft. De analyse wordt elders op wetenschappelijke wijze uitgewerkt (zie bijv. <http://www.can.nl/~cool>). Nuttig is nog te melden dat Thomas Cool in 1992 een wiskundig-economisch bewijs gegeven heeft dat het voor een verzorgingsstaat efficiënter is om de belastingen voor de minst productieve werknemers kwijt te schelden. Het komt door de logisch dwingende kracht van dit bewijs dat we met meer stelligheid dan te doen gebruikelijk kunnen beweren dat we hier *de* oplossing voor werkloosheid en armoede beschrijven, en niet zomaar een oplossing.

Bijlage 2

De lange weg van analyse naar beleid



Achter elk plan, elke nieuwe visie, hoe abstract ook, gaat een menselijk verhaal schuil, en in het geval van de in dit boek gepresenteerde analyse is dat het verhaal van Thomas Cool, een econometrist die met een baanbrekende analyse van de werkloosheidsproblematiek kwam, zich te pletter liep op muren van onwil en onbegrip en zijn baan verloor. En dat alles omdat Cool, in zijn hoedanigheid van wetenschappelijk medewerker van het Centraal Planbureau, een concept-publicatie had geschreven waarin, volgens onderdirecteur P.J.C.M. van den Berg, sprake was van ‘onwelgevallige conclusies.’

‘Een scheidsrechter die zelf mee gaat spelen....’

In zijn boek *Trias Politica & Centraal Planbureau* (1994)⁴⁶⁾ schrijft Cool dat hij ‘het geluk heeft gehad vanaf 1982 op het CPB te hebben mogen werken.’ Tegenover de auteurs verklaart hij hierop zelfs ‘trots’ te zijn. Desalniettemin is Cool door het CPB op een zijspoor gezet, en uiteindelijk zelfs ontslagen, waarna er een jarenlang slepend juridisch procedure heeft plaatsgegrepen tussen Cool en het ministerie van EZ, waaronder het CPB resorteert. Cool heeft echter altijd benadrukt dat de bedoeling van zijn rechtsgang niet gezocht moest worden in de sfeer van rancune of genoegdoening. ‘Bij gebrek aan betere middelen,’ zo legt hij uit, ‘heb ik mijn toevlucht gezocht tot ‘s lands rechtsprekende organen, met als doel informatie over de onheuse wijze waarop de CPB-directie mijn zaak en mijn persoon heeft behandeld boven water te krijgen.’ Dat dit nodig is mag wel blijken uit de vele schimmigheden die nog altijd rond Cools ontslag hangen; om nog maar te zwijgen over de veelheid aan twijfelachtige voorvallen die zich in de loop der jaren ten aanzien van Cool hebben afgespeeld.

46) *Trias Politica & Centraal Planbureau* - Thomas Cool, Samuel van Houten Genootschap 1994

Het verhaal van Cools dienstverband bij het Centraal Planbureau vangt aan in 1982, wanneer het CPB de pas afgestudeerde Cool een baan aanbiedt die een jonge, ambitieuze econometrist niet aan zich voorbij kan laten gaan. Cools eerste functie is die van specialist voor de papier- en grafische industrie en uitgeverijen, waarna hij in 1986 bij een reorganisatie wordt gevraagd als medewerker voor de afdeling Multisector Studies, die het Athena-model zal gaan ontwikkelen. Ook in deze functie voldoet Cool, getuige de jaarlijkse beoordelingen die lopen tot 1988. Cools werk blinkt uit in kwaliteit en kwantiteit, en niets wijst nog op het zware weer dat op komst is.

Het jaar daarop, we schrijven 1989, blijkt het verleden vergeten. Aanleiding is een notitie van Cools hand, die bij de CPB-directie in verkeerde aarde valt. In dit epistel dat voortvloeit uit Cools voorbereidende werk voor de CPB-studie *Nederland in Drievoud, een scenariostudie van de Nederlandse economie voor de periode 1990-2015*, komt Cool tot de conclusie dat er aan het Nederlands sociaal economische beleid iets schort. Primair punt van zorg is daarbij de voortdurende massale werkloosheid die zich, ook in economisch goede tijden, weigert op te lossen.

In de daarop volgende periode verslechtert de verstandhouding tussen Cool en de directie danig. Het voorlopige dieptepunt in de relatie wordt bereikt wanneer de directie Cool uit de werkomgeving haalt en hem in een kamertje apart plaatst.⁴⁷⁾

Het enige voordeeltje van de gedwongen isolatie is dat Cool in betrekkelijke rust kan werken aan de aanscherping van zijn analyse. Zo komt Cool tot de conclusie, mede dankzij zijn ervaringen met zijn werkloosheidsanalyse, dat er iets schort aan de beleidsvoorbereiding. Cool schrijft zijn gedachten neer in een notitie, en adviseert in dit geschrift tot een parlementaire enquête naar de massale werkloosheid en de voorbereiding van het sociaal economische beleid.

Zoals gebruikelijk is binnen het CPB legt Cool de concept-publicatie voor aan de CPB-directie, met het verzoek om de publicatiegang (discussie

47) Het besluit om Cool van de afdeling te verwijderen is door de rechter, op grond van *détournement de pouvoir* (machtsmisbruik), vernietigd. Waren de redenen voor die verplaatsing toevallig ook dezelfde die uiteindelijk ten grondslag lagen aan het ontslag? Volgens Cool kan dat niet met zekerheid gesteld worden. 'Het punt is juist dat de directie nooit een reden voor de verplaatsing heeft gegeven. Ik vecht juist aan dat ik hierover in het ongewisse ben gelaten en me nooit heb kunnen verdedigen. Men kan ermaar raden wat de overwegingen zijn geweest, maar je kunt nooit met stelligheid poneren welke deze geweest zijn. Overigens is nu de curieuze situatie ontstaan dat EZ erkent dat ik de facto wel maar de jure niet verplaatst ben, en dat men daar verder niks mee doet.'

met collega's, aanscherpen van de notitie en, uiteindelijk, publicatie in de CPB publicatiereeks) in gang te zetten. Dit wordt aanvankelijk om onduidelijke redenen geweigerd. Later in de beroepsprocedure blijkt de directie a) de analyse onduidelijk te vinden b) het er niet mee eens te zijn, en c) het verzoek tot een publikatiegang niet ontvankelijk te vinden (dwz. zich niet verplicht voelt erop in te gaan). Cool is het niet eens met het niet ontvankelijk verklaren van zijn verzoek en tekent bezwaar aan. Zonder succes, het verschil van inzicht blijft bestaan.

Daarop adviseert Cool om het CPB sterker in de enquête te betrekken. 'Want,' zo stelt Cool, 'Een scheidsrechter die zelf mee gaat spelen is geen goede scheidsrechter.' Deze constatering wordt later nog eens ondersteund door een commissie van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappij- en Cultuurwetenschappen, die de zaak onderzocht heeft. Zij verzuchtten: 'Hier blijkt een angstvalligheid voor interne kritiek die men niet verwacht bij een instelling als het CPB, die zich op zijn wetenschappelijkheid laat voorstaan.' De eindconclusie van de commissie luidt dan ook: 'Naar onze indruk is één van de oorzaken van de verstoorde verhouding tussen CPB-directie en Drs. Cool het feit dat de laatste ertoe overging kritiek uit te oefenen op de werkwijze van het CPB. Het lijkt erop dat hij onvoldoende ruimte heeft gekregen voor dusdanige kritiek.'⁴⁸⁾

Ook na de zomer van 1990 laat het tegenwerken van Cool niet af. Een verzoek van Cool om zijn analyse door te mogen rekenen met behulp van het Athena-model (dat hij zelf hielp ontwikkelen) resulteert erin dat de toegang tot de CPB-computers hem wordt onzegd. Een dieptepunt in de verhoudingen wordt tot slot bereikt in 1991, wanneer Cool zelfs verboden wordt om in de pauze een bijeenkomst te beleggen om zijn paper met zijn collega's te bespreken. Het blijkt een teken aan de wand; nog datzelfde jaar volgt het ontslag.

De analyse in de media

Terwijl het Centraal Planbureau er alles aan heeft gedaan de analyse-Cool uit haar publikaties te weren, heeft de analyse in de loop van de jaren '90 toch zijn weg naar het publiek kunnen vinden middels artikelen in bladen als *Trouw*, het *NRC*, de *Intermediair* en het *Parool*. Dat dit niet altijd heeft geleid tot een respons die bij een belangwekkend onderwerp als werkloosheid verwacht mag worden, kan wellicht verklaard worden door een vorm van 'banenplannen'-moeheid bij lezers en redacteuren. Dat is eigenlijk ook wel begrijpe-

48) Verslag NVMC-commissie inzake Th. Cool versus het CPB, 15 december 1994.

lijk: wie 's lands door elkaar heen orakelende economenvolk beluistert zal immers onwillekeurig moeten denken aan de scène in Monty Python's *Life of Brian*, waarin niet één, maar een heel leger zelfbenoemde messiasen het volk van Judea meent te moeten vergasten op een scala aan leerstellingen. Dat in het verloop van die filmklassieker de nietszeggende Brian dan ook per abuis voor verlosser wordt aangezien is in deze veelzeggend. De politiek haalt, door gebrek aan informatie en door een falende structuur, niet zelden haar eigen Brians binnen.

Cool heeft wel eens gezegd dat hij niet begrijpt waarom men hem niet begrijpen wil. Hij is 'een roepende in de woestijn,' zoals Ed Lof terecht opmerkte in de *Intermediair* van 23 december 1994. Lof voegt daar nog aan toe: 'Hoewel de nieuwe rekenmodellen daartoe alle gelegenheid bieden, heeft het Planbureau aan [Cools] beleidsvariant nooit aandacht besteed. Zijn de gevestigde belangen bij algemene loonmatiging en algemene belastingverlaging te groot?'

Maar hoewel Lofs bijval niet geheel alleen staat, is het ergens toch niet zo heel vreemd dat Cool niet de aandacht heeft gekregen die hij verdient. Zijn rol als ex-CPB-medewerker die een parlementaire enquête adviseert naar ditzelfde CPB kan door de oppervlakkige lezer, die niet op de hoogte is van de volgorde van gebeurtenissen, als dubieus kunnen worden ervaren. Daarbij speelt dat Cool, mede door de opstelling van het CPB, voor het verspreiden van zijn denkbeelden is aangewezen op de landelijke krantepagina's, waarin te weinig ruimte voorhanden is om de analyse in al zijn finesses uiteen te kunnen zetten. Hierdoor kan de indruk gewekt zijn van 'weer een mager onderbouwd lastenverlagings-ideetje,' een misverstand dat middels dit boek hopelijk wordt rechtgezet.

De analyse en de politiek

Hoe heeft de politiek gereageerd op de analyse van Cool, en diens ontslag? Volgens Cool is het nuttig hier vooraf over een punt helderheid te scheppen. Cool: 'Vanzelfsprekend is het de politiek die over het economische beleid en maatregelen aangaande de werkloosheid besluit: het CPB en zijn medewerkers adviseren slechts. Bij de beoordeling van deze taakverdeling ontstaat de complicatie dat de betrokken personen van rol kunnen wisselen. Ambtenaren hebben een zekere vrijheid tot politiek optreden. De CPB directeur die mij ontsloeg, Gerrit Zalm, was ooit PvdA raadslid in Hoorn, en is inmiddels minister van Financiën voor de VVD. Ik woonde in die periode rond 1989 in Scheveningen, zat daar in het afdelingsbestuur van de PvdA, en ontmoette daar Ad Melkert als medebestuurslid, inmiddels minister van SZW.

Met deze terugblik kan gezegd worden dat mijn ideeën op hoog politiek niveau bekend zijn, ook al heb ik me, als rijksambtenaar, in die periode bescheiden opgesteld. Tot augustus 1990 heb ik de analyse binnen het CPB gehouden. Toen de directie in juni/juli besloot tot breidel van de publicatiegang, heb ik mijn functie van wetenschapper protest aangetekend bij verschillende instanties⁴⁹⁾, waaronder de Tweede Kamer. Daarmee waren feitelijk ook alle politieke partijen ingelicht, en ik heb me toen de vrijheid veroorloofd om wat actiever te worden in mijn eigen politieke partij, toen de PvdA.'

In 1991 verliet Cool de PvdA, in de nasleep van de WAO-affaire. In 1996 accepteerde hij een positie als adviseur voor de schaduwfractie rond het Eerste Kamerlid Marten Bierman, die optreedt voor een coalitie van De Groenen en een aantal regionale groeperingen. Het is deze groep die de meeste aandacht toont voor Cools analyse. De Groenen boden tevens een mogelijkheid dat gedaan te krijgen wat Cool zelf nooit gedaan heeft kunnen krijgen: een officiële reactie van het CPB op zijn analyse. Daartoe meldde eind '96 de Werkgroep Economie van De Groenen zich bij het Centraal Planbureau met de vraag of het CPB eens naar enkele aspecten van het plan-Cool wilde kijken. Nu de kaarten anders lagen wilde het CPB dat wel. Krap elf maanden later lag er een notitie ter tafel die ingaat op de effecten van de drie voorgelegde varianten.⁵⁰⁾

Wat opvalt als we de notitie aandachtig lezen is dat uitgebreid wordt inge-

49) Het bezwaar tegen deze breidel van de publicatiegang heeft tevens gediend voor diverse gerechtelijke instanties, en de auteurs hebben, mede uit hoofde van hun werkzaamheden voor dit boek, één zo'n procedure mogen volgen. Het betrof hier een beroep tegen het tegenhouden van de publikatie-gang van een artikel, dat diende voor de Centrale Raad te Utrecht. Het was een alleszins gemakkelijke middag, waarin met name de vertolking van de advocaat van de Ministeries van EZ en BiZa het aanwezige publiek op de lachspieren heeft gewerkt. Deze heer wist namelijk de aandacht op zich te vestigen door a) volslagen ongeïnformeerd te zijn waar het de status en het gezag van het CPB, waar het beroep feitelijk over handelde, betrof b) door op vragen te reageren met nerveus gedraai en onsamenhangend gekakel en c) door zich, bij een schijnbare misstap van zijn cliënten, erop te beroepen dat zijn cliënten 'hogere machten,' vertegenwoordigden, die 'het waarschijnlijk wel beter wisten dan wij.' De rechters, die van dergelijke replieken niet gediend waren, gaven hierop een staaltje fileerkunst ten beste waar menig poelier zijn pet voor af zou nemen, waarop de heer S. overspannen afdroop. Het gaf daarom extra te denken dat enige weken later bleek dat de heer S. op alle punten gewonnen bleek te hebben. Cool vindt de uitspraak van de raad inmiddels een dwaling van het recht.

50) *Commentaar op enige beleidsvoorstellen van De Groenen*, CPB 26 juni 1997, nr. 97/22

gaan op de negatieve effecten van sommige varianten, en de eigen aanvullingen van het CPB, terwijl de positieve effecten van de hoofdvariant achterin het stuk in een bijzin worden afgedaan. Zo kunnen we weggemoffeld lezen: 'Bij de (overgangs)varianten a en b treden, boekhoudkundig gezien, geen directe effecten op.' In andere woorden: het kost niks. In het lange termijn scenario zal bovendien, volgens het CPB, de werkloosheid afnemen. Hoe zit dat met de voorgestelde overgangsvarianten? Het Planbureau daarover: '[bij de overgangsvarianten a en b] zijn de werkgelegenheidseffecten potentieel groter en zou de werkloosheid sterker kunnen dalen.' Aan deze conclusie gaat echter wel een pagina's lange klaagzang vooraf.

Is de notitie niet een beetje bedoeld om te demotiveren? Annemarie ter Veer, coördinator van de Werkgroep Economie: 'Ja, daar zijn ze heel goed in bij het CPB. Met Van Elswijk is eigenlijk hetzelfde gebeurd. Dat plan hebben ze maar voor een heel klein gedeelte doorgerekend, en ook daar staken ze een verhaal af over fraudegevoeligheid. Dat slaat natuurlijk nergens op, het huidige systeem is immers ook fraudegevoelig. Bovendien voorkomt het plan-Van Elswijk zwartwerken. Nee, het CPB is zeker niet objectief bezig.'

Cool is het met Ter Veer eens. 'De oud-collega's concentreren zich teveel op vermoede negatieve effecten. Positief is wel dat het CPB erkent dat het belastingvacuüm bestaat, en er dus een efficiëntieprobleem ligt. Juist dat vacuüm maakt het mogelijk om wat aan de werkgelegenheid te doen zonder dat het wat kost. Inefficiëntie betekent immers dat er gratis winst ligt. In die zin is de notitie van het CPB een belangrijke stap voorwaarts.'

'A small step for man,' betekent hier echter nog niet 'a giant leap for mankind.' Want de weg van analyse naar beleid is lang, heel lang, of, zoals Cool terecht opmerkt: 'Te lang.'

Integratie Oost en West.

Zoals Cool zelf in zijn boek *Trias Politica & Centraal Planbureau* (1994) al aangeeft bouwt hij in zijn analyse voort op het werk van twee CPB-colleagues, dr. Van Schaaijk en drs. Bakhoven, economen die het Centraal Planbureau inmiddels de rug hebben toegekeerd. Van Schaaijk zei in een NRC-interview dat hij zich op het CPB in een 'gouden kooi' vond zitten. Zowel Van Schaaijk als Bakhoven hebben over dezelfde analyse gepubliceerd in het economenblad ESB, Van Schaaijk al in 1983 en Bakhoven in 1988. Cool heeft deze analyse nader uitgewerkt en op drie punten versterkt. Ten eerste met de notie dat de belastingvrije voet in de jaren vijftig, toen er volledige werkgelegenheid bestond, ook in de buurt van het bestaansminimum lag, en ten behoeve van de werkgelegenheid eigelijk mee zou moeten groeien met

de inkomens, hetgeen niet is gebeurd. Ten tweede met de introductie van de dynamische marginaal en met de analyse dat het voorgestelde alternatieve beleid ook nuttig is voor het bestrijden van inflatie, en wel omdat de concurrentie op de arbeidsmarkt zal toenemen. En ten derde met de presentatie van het 'raamwerk van het falen van de trias politica'. Daarnaast heeft Cool zich bezig gehouden met een voorstel voor een nieuw soort WAO, waarbij werkgevers door de overheid gecompenseerd worden voor het verlies aan productiviteit, in plaats van werknemers thuis te houden en te compenseren voor het verlies aan inkomen.

Ideeën genoeg dus. Maar zitten mensen ook te wachten op die ideeën? Volgens Cool wel. In zijn Scheveningse woning haalt hij de woorden aan van een bedrijfsjournalist, die hem zei: '200.000 Nederlandse managers snakken naar vernieuwing van de sociaal-economie, ga dus vooral door.'⁵¹⁾

'Veel van wat die managers graag willen,' zo voegt Cool toe, 'kan middels de besproken methode bereikt worden. Onze economie gaat er fors op vooruit wanneer het bedrijfsleven lagere loonkosten krijgt en de overheid meer kan investeren in infrastructuur en onderwijs. Voor emancipatie en arbeidsflexibiliteit is van belang dat crèches goedkoper kunnen worden, terwijl het milieu wordt gediend door het dalen van de arbeidscomponent in reparatiekosten. Terwijl de loonkosten dalen, wordt de positie van werknemers versterkt, wat zal leiden tot betere arbeidsomstandigheden en werkrelaties. Werkgevers krijgen in ruil stabielere arbeidsverhoudingen. En het is beter, vinden ook werkgevers, dat de positie van de werknemers ondersteund wordt door de markt in plaats van door overheidsregels.'

Cool geeft aan een belangrijke rol te zien voor organisaties van werkgevers en werknemers, die het voorstel nadere invulling moeten geven. 'Maar,' zo stelt hij, 'de belangrijkste rol is weggelegd voor de politiek. Op het moment heerst er politiek gezien een zorgelijke situatie. Ingrijpende besluiten worden gebaseerd op economische denkbbeelden die in het interne wetenschappelijke debat reeds weerlegd zijn. Voor het doorbreken van de huidige maatschappelijke inefficiency heeft de buitenwacht ook dat inzicht nodig. De *hot topics* in het huidige economische onderzoek zijn de rol van informatie en de rol van instituten. Structuren die het inzicht belemmeren komen dan vanzelf onder vuur.'

Als voorbeeld van de traagheid waarmee wetenschappelijke inzichten hun weg vinden richting de agenda's van beleidsmakers, haalt Cool het geval Keynes aan, een econoom die twee decennia heeft moeten wachten eer zijn

51) Citaat ontleend aan, '*Reacties van lezers op TP & CPB*', R.J.L. Visser, TekstInVorm, Rotterdam

denkbeelden doordrongen tot het in het politieke bastion vastgestelde beleid. Dit keer ontbreekt ons die tijd, zo vreest Cool. 'De urgentie groeit. De ontwikkelingen in Oost-Europa en Rusland, met de werkloosheid daar, zijn uitermate zorgwekkend. Het Westen aarzelt tussen hogere minimumlonen of armoe, en vormt nauwelijks een alternatief. In Europa klinkt een roep om lagere uitkeringen, terwijl de VS met zijn massale armoede geen uitnodigend perspectief geven.'

Cool plaatst zijn oplossing in het kader van de integratie van Oost en West. 'Een half continent voelt zich na de val van het communisme wederom bedrogen. Armoe en werkloosheid grijpen om zich heen. Voor politieke opportunisten in Rusland slingeren de kernwapens in het rond. Wanneer Westerse landen erin slagen hun werkloosheid aan te pakken en de handelsgrenzen open te stellen, dan ontstaat een proces dat voor Oost en West van uiterst groot belang is. Nu de tijd ontbreekt moeten we de knoop doorhakken. We vinden die knoop in de structuur van de beleidsvoorbereiding.'

De econometrist legt grote nadruk op de beleidsverstarring, en juist op dit punt. 'Werkloosheid is de cruciale variabele. Er is geen sprake van onwil om de werkloosheid op te lossen, maar wel van onvermogen bij het zoeken van oplossingen. De structuur belemmert ons.'

- Maar was het kabinet Biesheuvel al niet begin jaren '70 van plan de belastingvrije voet op te trekken naar het minimumloon? Wat blijft er dan over van dat onvermogen?

'Ik kijk naar het resultaat van al die mooie woorden. De werkloosheid inclusief het verborgen deel daarvan is nog steeds hoog, zelfs nu de economie in de lift zit. Wetenschappers mogen naar resultaten kijken in plaats van alleen naar intenties. Na twintig jaar massale werkloosheid zouden ook burgers en parlementariërs dat kunnen doen. Op grond van verschillende overwegingen kan ik zinvol adviseren tot een parlementaire enquête naar de voorbereiding van het economisch beleid en de positie daarin van het CPB.'

- Wat zouden de conclusies van een dergelijke enquête kunnen zijn?

'Ik wil natuurlijk nog niet op de parlementaire conclusies vooruitlopen, maar zie wel als mogelijkheid dat men het CPB laat uitgroeien tot een onafhankelijk wetenschappelijk instituut, een Economisch Hof, als vierde macht ter uitbreiding van de trias politica. Dit betekent een versteviging van ons democratisch bestel.

'Het is verhelderend om het probleem te zien in het licht van het stelsel van democratie zoals zich dat in het hele westen ontwikkeld heeft. De punten die ik naar voren breng, de rol van de belastingvrije voet en de structuur van de besluitvorming, spelen namelijk internationaal. Ook de Grote Depressie in de jaren '30 en het uitbreken van de tweede wereldoorlog zijn te herleiden tot

een politieke orde die geen rekening houdt met een fundamentele economische bestaanszekerheid voor burgers.'

- *Je stelt de rol van het CPB in de beleidsverstarring met nadruk aan de orde. Ben je niet bang dat je bij mensen, gezien de geschiedenis rond jouw ontslag als CPB-medewerker, een associatie van rancune oproept?*

'De indruk van rancune is me vaak voorgehouden. Besef evenwel dat ik eerst mijn analyse presenteerde voordat de affaire ontstond. Mijn analyse is die van een CPB-er. Ik ben juist trots op het CPB en op het feit dat ik daar heb mogen werken. Als je wilt weten: ik heb Henk Don gefeliciteerd bij zijn benoeming tot directeur, met name om het punt dat zijn hoge kwaliteiten nu ook zo'n officiële erkenning hebben gekregen - maar natuurlijk wel met het voorbehoud dat zijn positie in de kwestie rond mijn persoon niet echt houdbaar is. Met andere woorden: mijn opstelling is vooral zakelijk.'

- *Een kernpunt, voor jou, is dus wetenschappelijke integriteit.*

'Mijn eigen positie in deze is die van een wetenschappelijk medewerker die het werken onmogelijk is gemaakt. Als CPB-er ben ik geen politicus die de werkloosheid wil oplossen, en ik zit ook niet te springen om mensen die omwille van hun eigen belangen - werk en inkomen - de wetenschap wel een beetje meer ruimte willen geven. Het enige waar ik protest tegen kan aantekenen is tegen de aantasting van mijn functie. Dat is de *bottom line*. Hoe je het wendt of keert, er behoort ruimte voor discussie te zijn zonder dat mensen moeten vrezen voor alles wat mij overkomen is. Misschien is Nederland een verwend land en beseffen mensen niet dat dit punt altijd zorg en aandacht behoeft. De positie van wetenschappers in de overheidsbureaucratie blijkt niet zo goed beschermd. Dat mensen dat wel denken, schept een geloofwaardigheidskloof. Buitenstaanders zijn ook verder van huis wanneer ze het slachtoffer van de bureaucratie rancune gaan toedenken in plaats van diens boodschap te bestuderen.'

Verantwoording

Dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen journalistiek en wetenschap, en er is naar gestreefd de inzichten zo helder en toegankelijk mogelijk te maken. Om die reden was er bij de totstandkoming van dit boek sprake van gescheiden verantwoordelijkheden: de journalisten Hans en Auke Hulst deden het feitelijke schrijfwerk, en zijn hoofdverantwoordelijk voor de uiteindelijke tekst. Thomas Cool, econometrist en oud-medewerker van het Centraal Planbureau, heeft nuttig commentaar geleverd op de diverse versies van dit boek, dat voor een groot deel gebaseerd is op het wetenschappelijke werk dat hij de afgelopen jaren heeft gedaan.

Natuurlijk is het nooit mogelijk iedereen volledig tevreden te stellen. Zelfs een minimum aan technisch jargon zal enkele lezers nog afschrikken, terwijl het in een publieksboek ook niet mogelijk is rekening te houden met alle aspecten waar wetenschappers het juist van moeten hebben. Toch denken we dat we op deze manier, door samenwerking maar met gescheiden verantwoordelijkheden, de lezer een goed leesbaar en verantwoord boek te kunnen aanbieden.

*De wetenschappelijke analyse is toegankelijk via Internet:
<http://www.can.nl/~cool>*

PERSONENREGISTER

- | | | |
|---|--|--|
| Agst, A. van 23-25 | Hoover, H. 18 | Reagan, R. 23 |
| Albeda, W. 13, <i>n13</i> | Horringa, D. 91-93 | Rchwinkel, P. 25 |
| Ancona, H. D' 32 | Huijsman, R. 67 | Rosen Jacobsen, J. 68 |
| Andriessen, F. 23 | Hulst, A.A. 5, 117 | Rottenberg, F. 36 |
| Ankersmit, F. 61 | Hulst, H.C. 5, 117 | Ruding, O. 24 |
| Bakhoven, A. 65, 66, 112 | Jansen van Galen, J. <i>n23</i> | Samuelson, P.A. 22 |
| Beck 13 | Jospin, L. 86 | Santer, J. 85, 86 |
| Beld, C. A. van den 64 | Kalfshoven, F. 69 | Schaaik, M. van 64-66, <i>n64</i> , 112 |
| Berg, P.J.C.M. van den 107 | Kam, C. A. de <i>n57</i> | Sint, M. 26 |
| Berkel, R.K. van 13, <i>n13</i> | Keuning, S. 94, <i>n94</i> | Snowder, D. J. 93, 94 |
| Bierman, M. 111 | Keynes, J. M. 19-23, 91 | Solow, R.M. 22 |
| Biesheuvel, B. 50, 114 | Klerk, De 70 | Stappershoef, E.S.H. van 5 |
| Bolkestein, F. 27 | Kok, W. 24, 26, 57, 64, 85, 86 | Stee, F. van der 23 |
| Bomhoff, E. J. 48, <i>n48</i> , 62, 68, 69, <i>n69</i> , 93 | Kolnaar, A. 28, 29 | Stevens, L. 89 |
| Borst, E. 81 | Koning, J. de 24, 39 | Tjan, H.S. 64 |
| Brand, A. 13, <i>n13</i> | Korte, R. de 65, 66 | Toonder, M. <i>n12</i> |
| Brunt, L. 31, <i>n31</i> | Kroes, L. 33, <i>n33</i> | Truman, H. 20 |
| Buurmeijer, F. 26 | Lieftinck, P. 20 | Uyl, J. den 23, <i>n23</i> , 50, 51, 63 |
| Ceausescu, N. 25 | Lof, E. 110 | Veen, C. van 64 |
| Cohen Stuart, A.J. 10-12, 46, 96 | Louw, A. van der 94, 95 | Veer, A. ter 112 |
| Cool, Th. 5, 107-114, <i>n107</i> , <i>n108</i> , <i>n109</i> , 117 | Lubbers, R. 9, 24-26 | Vermeend, W. 88, 93, 95, 96 |
| Dinkhuijsen, L.A.M. <i>n67</i> | Luttikhuisen, R. 94, <i>n94</i> | Visser, R.J.L. <i>n113</i> |
| Don, H. 62, 115 | Maaskant, J. 13, <i>n13</i> | Vries, B. de 60 |
| Elswijk, P. van 89, <i>n89</i> , 90, <i>n90</i> , 112 | Maassen, G. 36, <i>n36</i> | Vuijsje, B. <i>n23</i> |
| Ferwerda, B. 12 | Marshall, G. C. 20 | Wallage, J. 25, 80 |
| Friedman, M. 23 | Melkert, A. 27, 28, 48, 79, 86, 95, 96, 110 | Weerman, F. 33, <i>n33</i> |
| Geelhoed, L. A. 93 | Miedema, S. <i>n31</i> | Wijers, G. J. 95 |
| Godschalk, J. 31, <i>n31</i> | Mierlo, H.A.F.M.O van 26, 85 | Wijnbergen, S. van 68 |
| Goede, M. de 36, <i>n36</i> | Montesquieu, C. 71 | Wolfson, D. J. 29 |
| Grapperhaus, F. 88, 89 | Muskens, Bisschop 30 | Zalm, G. 65-67, <i>n67</i> , 80, 93, 95, 96, 110 |
| Hartog, H. den 64, 65 | Nekker, J. 25 | Zijlstra, J. 20, <i>n21</i> |
| Herwaarden, Van <i>n57</i> | Pen, J. 49, <i>n49</i> | |
| Hitler, A. 18, 20 | Phillips, A. W. 21, 22, 56 | |
| Hofstra, H.J. <i>n10</i> | Ploeg, R. van der 46, <i>n46</i> , 48, <i>n48</i> , 64, 70, 89 | |

Het gaat goed met de Nederlandse economie: bedrijven boeken flinke winsten en de meeste mensen zien hun inkomen stijgen. Dat is één kant van Nederland.

Maar er is ook een andere kant van Nederland: een structurele werkloosheid en oprukkende armoede. Hierover is in de media een heftige discussie gevoerd, onder andere door Marcel van Dam en bisschop Muskens. Maar hoe zijn die werkloosheid en armoede ontstaan? En wat is er aan te doen?

'Werkloosheid en armoede, de oplossing die werkt', geeft een analyse van de massale werkloosheid die Nederland en de rest van de Westerse Wereld sinds het begin van de jaren zeventig teistert. Volgens de auteurs is het belastingbeleid de oorzaak geweest van een groeiende werkloosheid, met name aan de onderkant van de markt, waar dan dus ook armoede ontstaat.

Centraal in de analyse staat de belastingvrije voet. Deze was in de jaren vijftig ongeveer even hoog als het bestaansminimum, maar is sindsdien niet welvaartsvast meegegroeid. Hij is gedurende die tijd slechts gecorrigeerd voor inflatie. Waren er eerst geen lasten op het bestaansminimum, de laatste decennia zijn er steeds meer heffingen bijgekomen. Het resultaat is dat de laagproductieve werknemers te duur zijn en uit de markt zijn geprezen.

De auteurs tonen aan dat er methoden zijn om die lasten op de laagste lonen teniet te doen, zonder dat dat kwalijke gevolgen heeft voor werknemers, werkgevers of overheid. Dit geeft verrassende mogelijkheden tot werkgelegenheid en kostenverlaging bij industrie, diensten en het midden- en kleinbedrijf. Daarnaast beargumenteren zij dat werkloosheid en armoede alleen opgelost kunnen worden wanneer er oog is voor de verstarring in de interactie tussen politiek, belangengroepen, wetenschap en ambtenaren.

Hans en Auke Hulst zijn journalisten en hebben er naar gestreeft de inzichten zo helder en toegankelijk mogelijk te presenteren. **Thomas Cool** is econometrist en oud-medewerker van het Centraal Planbureau. Het boek is gebaseerd op het wetenschappelijk werk dat hij de afgelopen jaren heeft gedaan.



THESIS PUBLISHERS AMSTERDAM

NUGI 681

ISBN 90 5170 447 X



9 789051 704471