

De interimnota inkomensbeleid

C. de Galan

Inleiding

De laatste jaren is in Nederland, zowel op het vlak van de theorie als dat van het praktisch handelen, een grote belangstelling te constateren voor de inkomensverdeling. Voor de huidige regering behoort de verdelingspolitiek tot de centrale beleids-terreinen. Sedert het ontstaan van dit kabinet vormt 'een rechtvaardige verdeling' of 'een betere spreiding' van inkomens een kerndoelstelling, die al was voorbereid via de programma's van de linkse coalitiepartijen.

Afgezien van deze globale doelstelling en van een aantal min of meer incidentele maatregelen ontbrak echter tot dusverre een samenhangende verdelingspolitiek. Deze kon ook niet worden gevoerd zolang een gedegen eigen analyse ontbrak van de uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten. Het wachten was op een nota als basisstuk. Van deze nota is nu het eerste deel verschenen, de 'Interim-nota inkomensbeleid'.

Zoals de naam zegt en uit de inhoud blijkt, gaat het hier om een voorlopig stuk, bedoeld als discussiebasis. Er worden achtergronden geschetst, uitgangspunten geformuleerd, overwegingen gegeven, mogelijkheden aangeduid. De definitieve 'vervolgnota' moet nog komen.

Dit karakter van de interimnota moet bij de beoordeling in aanmerking worden genomen. Ik zal in dit artikel mijn beoordeling geven door middel van een aantal kenmerken van de nota, waaruit de inhoud en de geest van het stuk naar voren komen.

Voorlopig

Zoals gezegd gaat het om een voorlopig stuk. Veel is in overweging, wordt gesuggereerd, moet nog worden uitgewerkt, wacht nog op studie of standpunten. Het verdient instemming dat de regering in een vroeg stadium haar ideeën publiceert en ter discussie aanbiedt en dit des te meer omdat het hier gaat om een uiterst complexe materie. Helaas wordt echter de voorlopigheid overdreven. Ook waar zonder meer standpunten hadden kunnen worden ingenomen, blijven deze achterwege; gegevens zijn onvoldoende uitgezocht; uitgangspunten zijn onuitgewerkt gebleven. Soms werkt dit ronduit irriterend, bijvoorbeeld als wordt vermeld dat 'in verband met de complexe problematiek dit onderdeel (de huur van bedrijfspanden) in de ver-

volgnota zal worden behandeld' (blz. IV-18); of dat naar een vollediger overzicht van inkomens-overdrachten in verschillende landen 'zal worden gestreeft' in die vervolgnota (blz. VI-8); of dat de regering zich nog moet beraden over 'de wijze waarop een studie moet worden verricht' (blz. VI-13). Niet alleen de konkrete maatregelen worden naar later verschoven, maar ten dele ook de overwegingen, de studie, de data-verzameling zelf. Daardoor kan deze interimnota ook als discussiestuk slechts gebrekkig functioneren. De discussie in algemene zin was immers allang op gang gekomen. Zij had nu moeten worden toegespitst door middel van duidelijke uitspraken.

Analyserend

De nota omvat vooral een analyse van de materie; uitgangspunten en doelstellingen van verdelingspolitiek komen uitvoerig en bij herhaling aan de orde, evenals begrippen die een rol spelen en meer in het bijzonder reeds bestaande beleidsinstrumenten. De inhoud is daardoor overwegend inventariserend en klassificerend van karakter. Op zichzelf is het toe te juichen, dat niet met een opsomming van maatregelen is volstaan. Voordat aan een wijziging van de verdeling wordt begonnen, moet immers eerst worden duidelijk gemaakt waarom en in hoeverre. Na alle beschouwingen uit de afgelopen periode over noodzaak, noemen, doeleinden en gevolgen van verdelingspolitiek, bestond behoefte aan een officiële standpunt.

De inhoud van de analyse stelt echter teleur. Zeker staan er interessante passages in de nota, vooral in hoofdstuk I dat de doeleinden in criteria behandelt. Hierin komt als doelstelling naar

Prof. Dr. C. de Galan (1932) doceert economie en arbeidseconomie aan de Universiteit van Groningen. Van zijn hand verschenen vele publikaties op het gebied van inkomensverdeling en inkomenspolitiek. Adres: Prof. v. d. Leeuwplantsoen 21, Roden (Dr.)

voren 'de opheffing van ongelijkheden die geen maatschappelijke functie vervullen'. Er wordt dus niet gekozen voor ongerichte nivellering, maar voor het 'blootleggen van onaanvaardbare componenten'. Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen compenserende inkomensverschillen (waar inspanningen en offers tegenoverstaan) en andere. Gekozen wordt voor een ruim inkomensbegrip, 'waarin zoveel mogelijk van de elementen die voor de welvaartssituatie van belang zijn een rol spelen'. De grenzen van het beleid komen in dit hoofdstuk tevens aan de orde. Teleurstellend is de nota echter vooral in twee opzichten.

Ten eerste is de inhoud erg docerend, algemeen en weinig geavanceerd. Zo biedt het uitvoerige hoofdstuk VI weinig meer dan een overzicht van de bestaande belastingen en de sociale zekerheid. Ook de andere hoofdstukken zijn erg beschrijvend gebleven. Een uitwerking van de uitgangspunten van hoofdstuk I wordt niet geboden. Voor wie de materie enigszins kent, staat er nauwelijks nieuws in; voor anderen lijkt mij de analyse veelal te beperkt, te vaag en te weinig doelgericht. Na hoofdstuk I wordt van de bestaande literatuur ook weinig gebruik meer gemaakt.

Ten tweede zijn er te veel hiaten. Ik noem enkele belangrijke.

— De nota beperkt zich vrijwel geheel tot de beloning van arbeid. De overige primaire inkomens (uit vermogen en winst) blijven, behoudens 'enkele voorlopige gedachten', buiten beschouwing. Weliswaar vormt inkomen uit arbeid ruim 80 % van het totale, maar deze leemte is toch onverdedigbaar. Zij betekent tevens, dat de kategoriale verdeling, tussen inkomenssoorten, buiten de nota valt.

— Ook de overdrachtinkomens (uitkeringen) worden stiefmoederlijk behandeld, waarbij opnieuw naar de vervolgnota wordt verwezen.

— Evenmin vindt men iets over het brandende vraagstuk over de verdeling tussen de partikuliere en de kollektieve sektor.

— Gegevens ontbreken grotendeels, afgezien van de korte bijlage A. Het is in dit verband te betreuren dat de omvangrijke 'Monografie van de personele inkomensverdeling 1954/'67', die bij het Centraal Planbureau in de maak is, niet tegelijk met de nota is verschenen.

— Over de gevolgen van nivelleringsbeleid wordt

nauwelijks gesproken, afgezien van enkele opmerkingen in het eerste hoofdstuk. Ten aanzien van de beleidsoverwegingen vallen soortgelijke hiaten te konstaten als hier rond de analyse zijn genoemd.

Al met al zijn de overwegingen in de nota inkompleet en weinig nieuw. Als vrucht van twee jaar studie op een al redelijk in kaart gebracht terrein is de nota mager.

Voorzichtig

Opvallend is de omzichtigheid waarmee het kabinet dit centrale beleidsveld benadert. Genuanceerdheid is natuurlijk mooi en aan holle kreten hadden weinigen behoefte; maar men kan ook overdrijven. En dat gebeurt hier, vooral in de beleids passages. Zo wordt niet gesproken over herverdeling of kollektivisering van vermogen (vermogensbelasting, successierechten en vermogensaanwasbelasting zijn in studie); noch over in dienst neming van beoefenaren van vrije beroepen door de overheid; noch over hervorming van de zeggenschapsverhoudingen binnen de onderneming. Alles blijft binnen de bestaande economische orde en daardoor valt beleid ten aanzien van inkomensbronnen (behalve arbeid) vrijwel buiten de nota. Het gewaarborgd inkomen en de negatieve inkomstenbelasting worden niet genoemd. Over samenvoeging en afbouw van kinderbijslag en -aftrek, eventueel ook degressief maken hiervan, geen woord. Vaagheid over centen in plaats van procenten als principe en eveneens over de ambtenarensalarissen als voorbeeldcategorie.

Ook in de bewoordingen is de nota voorzichtig. Er moet 'worden rekening gehouden met', er 'moet worden bedacht' en er 'kan' veel, maar er moet weinig. Enzovoort.

Een goede illustratie biedt hoofdstuk III over de openbaarheid van inkomens. Dat deze openbaarheid geen doel op zichzelf is, 'maar dienstbaar moet zijn aan het inkomensbeleid' en dus 'funktioneel moet zijn', lijkt me juist. Maar de beperking tot functie-inkomens van loontrekkenden (opnieuw dus de arbeidsbeloning); het passieve karakter van de openbaarheid (dat wil zeggen het alleen desgevraagd verstrekken van gegevens); en de beschikbaarstelling der gegevens alleen aan instanties voor wie deze 'in verband met hun taak in het kader van het inkomensbeleid relevant zijn',

maakt toch wel een erg angstige indruk. Er wordt ook expliciet verwezen naar de uit een NIPO-enquête gebleken weerstand tegen openbaarheid. Pas op langere termijn wil men misschien iets verder gaan.

Tenslotte is tekenend voor de omzichtigheid dat bijna elke kwantificering in de nota ontbreekt. Over de scharnierinkomens, waarboven geen of een negatieve groei wordt voorzien, over belastingen en sociale premies, over redelijke verhoudingen, wordt slechts in kwalitatieve zin gesproken. Alleen wordt, des te opvallender, wel één op vijf genoemd als een aanvaardbare verhouding tussen netto minimum- en maximumloon (ten onrechte wordt van een maximum-inkomen gesproken, waar alleen de arbeidsbeloning in het geding is). Deze verhouding is gebaseerd op de bestaande voor het ambtelijk personeel van rijksoverheid; zij wordt overigens 'geen objectieve norm' genoemd, maar meer als een mogelijke indicatie gezien. Zo is ook deze kwantificering wat betekenis en omvang betreft weer voorzichtig. Zeker voor de toekomst (met geringe welvaarts groei) lijkt mij één op vijf als streefverhouding nog erg ruim en niet in overeenstemming met de gelijkwaardigheid.

Geen beleidsstuk

De nota is voorlopig, voorzichtig en analytisch en daardoor nauwelijks een beleidsstuk. Duidelijke standpunten worden weinig aangetroffen, keuzen worden er bijna niet gedaan. Hoewel het, zoals gezegd, toejuiching verdient dat de overwegingen om tot een standpuntbepaling te komen duidelijk worden weergegeven, werkt het achterwege blijven van de eigen opvattingen van het kabinet toch als een anti-climax. In feite is een bijna a-politiek stuk ontstaan, waaraan weinigen zich kunnen stoten en zeker rechts niet. Eerder kan links ontevreden zijn, om wat er *niet* in de nota staat. Konkrete maatregelen worden nauwelijks genoemd; het beleid is naar de vervolgnota verschoven.

Overleg

Als een rode draad loopt door de interimnota de behoefte aan instemming met het beleid en aan overleg. Deze regering heeft het overlegkarakter van onze sociaal-ekonomische orde wel bijzonder hoog in het vaandel staan. Dit blijkt al uit de aard van het stuk: de genoemde voorlopigheid en voor-

zichtigheid, de bedoeling een discussiebasis te bieden. Het blijkt ook uit de inhoud. Weliswaar wordt al op blz. 1 gezegd dat 'de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een inkomensbeleid ligt bij regering en volksvertegenwoordiging', maar bij de vormgeving en de uitwerking van het beleid spelen de sociale partners een uiterst belangrijke rol. Dat komt vooral tot uiting in het onnodig wijdlopie hoofdstuk II, dat voornamelijk handelt over het institutionele kader. Maar ook elders in de nota komen steeds weer de noodzaak van overleg en overeenstemming naar voren. Ik geef één tekenend citaat (blz. IV-13): 'De regering is voornemens in overleg met de betrokken organisaties de tariefproblematiek (van vrije beroepen) meer systematisch aan te vatten, waarbij zij een loyale medewerking van alle betrokken groeperingen noodzakelijk acht om tot bevredigende resultaten te komen'. Hieruit blijkt tevens, zoals ook meer expliciet uit hoofdstuk II, dat de regering aan vele groeperingen denkt een naast de bekende werknemers- en werkgeversorganisaties ook andere wil inschakelen.

Zonder twijfel is de nadruk op aanvaarding van het beleid begrijpelijk. Een verdelingspolitiek kan vrij makkelijk door de betrokkenen worden gefrustreerd, omdat nu eenmaal de inkomensvorming aan de marktpartijen (partikulieren en organisaties) is overgelaten. Wettelijke maatregelen kunnen worden ontweken en ontdoken en tegen massaal verzet is bijna geen kruid gewassen. Dit neemt niet weg dat a) de regering duidelijk moet maken wat zij wil, mede om de publieke opinie te beïnvloeden; (b) overleg met alles en iedereen eveneens het beleid onmogelijk kan maken; c) nooit algemene instemming is te verwachten. De centrale vraag wat de overheid doet als het overleg niet tot oplossingen leidt, althans niet tot uitkomsten die uit het oogpunt van verdelingsbeleid gewenst zijn, wordt niet beantwoord. Zodoende wordt de schijn gewekt dat in feite de partikuliere sector zelf de inkomensverdeling blijft bepalen, waarbij de overheid de randvoorwaarden en de overdrachten reguleert. Hoewel in de nota duidelijk voorkeur wordt uitgesproken voor 'beïnvloeding van de inkomensverdeling in de primaire sfeer' boven 'maatregelen waarbij de nadruk valt op het weer ongedaan maken van onaantvaardbare ongelijkheden' (blz. I-8), dreigt daarvan niet alleen door het

ontbreken van duidelijke maatregelen, maar ook door de beleden afhankelijkheid, weinig terecht te komen. Natuurlijk ligt hier een bijzonder moeilijk punt. Maar terwille van de effectiviteit van de verdelingspolitiek is meer durf en meer centralisatie noodzakelijk. Dat bewijst ook de ontwikkeling in het verleden: zonder overheidsingrijpen verandert de verdeling nauwelijks en de geleidelijke, maar onmiskenbare relatieve nivellering die in Nederland de laatste twee decennia is opgetreden, is grotendeels aan beleid te danken (sociale zekerheid, minimum-loon, relatieve stijging van jongeren- en vrouwenlonen en dergelijke).

Krenten in de pap

Al het voorgaande betekent intussen niet, dat er in het geheel geen nieuws in de nota voorkomt. Op zichzelf is al de formulering van een genuanceerde nivelleringsdoelstelling door de regering nieuw, evenals de nadruk op inkomensverbetering voor de laagstbetaalden en de voorzichtige kwantitatieve normering van één op vijf. Inhoudelijk zijn vooral drie elementen van belang. Ten eerste wordt de mogelijkheid van een wet op de inkomensvorming genoemd, waarvan echter inhoud en vorm nog in het duister blijven. Gezegd wordt alleen dat de openbaarheid van inkomens in deze wet te regelen ware, evenals samenstelling, taak en bevoegdheden van het in te stellen 'adviescollege voor inkomenspolitieke vraagstukken'. Dit college is het tweede punt: het zal over korte- en lange-termijnontwikkelingen advies moeten uitbrengen aan de regering en bestaan uit een beperkt aantal onafhankelijke deskundigen. Opvallend is daarbij, dat het hier juist gewenst wordt geacht 'de adviserende functie gescheiden te houden van het overlegkader' (blz. II-11). De verhouding tot de S.E.R. moet dan ook nader worden uitgewerkt.

Als derde element kan de vermogensaanwasdeling worden genoemd, waaraan een apart hoofdstuk van de nota is gewijd. De v.a.d., in Nederland ruim tien jaar geleden door de vakbeweging gelanceerd en toen uitvoerig bediscussieerd, beoogt de werknemers van geblokkeerde participatiebewijzen te laten delen in de overwinst (dat is de winst na aftrek van een redelijke vergoeding voor het in de onderneming werkzame eigen vermogen). De doelstellingen van de v.a.d., onder meer op het vlak van loonstijging en loonstructuur, worden in

de nota uit de doeken gedaan, evenals diverse problemen die bij de uitwerking ontstaan. De keuzen worden hier duidelijk geëtaleerd dan op de andere beleidsterreinen, al blijft de konkrete kwantificering nog achterwege. Het zou te ver voeren hier op allerlei details in te gaan. Ik vermeld alleen dat — gekozen wordt voor een gemengd systeem, waardoor alle werknemers, behalve de ambtenaren in het grote nationale fonds gaan delen, maar werknemers in ondernemingen die overwinst maken extra profiteren; dit stelsel lijkt me administratief ingewikkeld en ook niet erg rechtvaardig;

— de vakbeweging het fonds gaat beheren, eventueel met enkele werkgeversvertegenwoordigers;

— de v.a.d. echter bij wet wordt geregeld (mogelijk nog in 1975 in te dienen) en dus niet via onderhandelingen;

— het netelige politieke punt van de koppeling van loonstijging en v.a.d. via een duistere passage is omzeild ('verdient het nadere overweging en nader overleg het reeds uit de eerder geschetste uitgangspunten voortvloeiende verband tussen arbeidskostenontwikkeling en het feitelijke functioneren van de vermogensaanwasdeling een nader accent te geven'; blz. V-7).

Gezien de geringe overwinstcapaciteit van het Nederlandse bedrijfsleven, lijkt de kwantitatieve betekenis van de v.a.d. vooralsnog gering. Mede gezien de ingewikkelde administratie, stapt de regering te makkelijk heen over het, onder meer recentelijk door Reynaerts in zijn dissertatie, geprojecteerde alternatief van het investeringsloon.

Nog enkele kleinere punten uit de nota verdienen te worden aangestipt. De regering 'overweegt een herziening (lees: verlaging) van de bezoldiging van een aantal politieke en semi-politieke functies en van enige topfuncties in overheids- en semi-overheidsbedrijven'. Veel betekenis wordt voor een redelijke verdeling gehecht aan functiewaardering; bedoeld lijkt hier vooral faktorwaardering, dat wil zeggen welke factoren mogen tot welke verschillen leiden (in termen van werkklassificatie gaat het dus om de afweegfactoren en de gewichten). Nagegaan worden de mogelijkheden om 'tot afschaffing van academische titels in het bestuurlijk verkeer te komen', wat tot vermindering van overwaardering kan leiden en ook 'gunstig kan uitwerken in de educatieve sfeer'. In het hoofdstuk over de vermogensaanwasdeling wordt de onder-

neming een samenwerkingsverband tussen arbeid en kapitaal genoemd. Interessant is bijlage B, waarin de nivelleringskonsekwenties van gelijke of degressieve nominale loonstijgingen worden berekend.

Dit soort details vormen de krenten in de pap van de nota.

Complex

Inkomensverdeling en verdelingspolitiek vormen ingewikkelde terreinen. Er is sprake van veelvoudige samenhangen, van talloze bijzonderheden, van onderlinge afhankelijkheid en beïnvloeding. Het is een verdienste van de nota dat de weerbaarheid van de materie goed uit de verf komt. Goedkope slogans en simpele recepten blijven terecht achterwege. Op een aantal punten, bijvoorbeeld de noodzaak van beleidscoördinatie en de repercussies van verdelingspolitiek, had nog wel uitvoeriger kunnen worden ingegaan. Ook is de systematiek van de nota niet altijd overtuigend, komen er nogal wat herhalingen voor en had de inventarisatie belangrijk korter gekund. Niettemin is de oprechtheid waarmee de problemen worden geëtaleerd overtuigend.

Conclusies

Het geheel overziende, overweegt een gevoel van teleurstelling. De interimnota is te weinig uitgewerkt, te weinig beleidsmatig, te voorzichtig. Aan de reeks van publikaties over verdelingspolitiek is een nieuwe toegevoegd, waarvan het bijzondere niet schuilt in de inhoud, maar in de afzender. Kwalitatief steekt de nota, ondanks verdiensten, niet boven andere geschriften uit. Als discussiebasis is hij te weinig doelgericht en te algemeen, als beleidsstuk is sprake van het concept van een begin. Het risico is groot dat nu met te veel verwachting naar de vervolgnota wordt uitgezien. Op zichzelf verdient de door dit kabinet al meer gevolgde methodiek van interimnota's waardering, om meedenken, overleg en acceptatie te bevorderen. Hier is de toepassing van deze methodiek echter weinig gelukkig geweest. De Interim-nota inkomenspolitiek is niet alleen voorlopig, hij is prematuur.

A. W. van den Ban

Inleiding tot de voorlichtingskunde

254 blz. tweede druk f 19,90

Voorlichting, zoals het in dit boek wordt opgevat, helpt bij het nemen van verantwoordelijke beslissingen door het verschaffen van kennis en inzicht. Voorlichting heeft daarmee een sturend effect op de besluitvorming. In onze gecompliceerde maatschappij is dit een activiteit die snel in omvang en betekenis toeneemt. Het wordt op tal van gebieden steeds belangrijker dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek snel in de praktijk worden toegepast. Veelal vervult in dit proces de voorlichting een onmisbare schakel. Het effect van deze voorlichting is echter steeds afhankelijk van de wijze waarop voorlichting wordt gegeven. Dit wordt bestudeerd in een nieuw wetenschapsgebied: de voorlichtingskunde. Hierin geeft dit boek een — sterk op de behoeften van de voorlichtingspraktijk afgestemde — inleiding.

A. W. van den Ban (1928) studeerde agrarische economie en sociologie aan de Landbouwhogeschool te Wageningen en agrarische sociologie aan de Universiteit van Wisconsin. Hij is thans hoogleraar voorlichtingskunde aan de Landbouwhogeschool. Hij publiceerde eerder o.a.: *Boer en landbouwvoorlichting* (1963) en *Aspecten van de voorlichtingskunde* (1965).

Inhoud

- 1 Inleiding
- 2 Voorlichting en voorlichtingskunde
- 3 Verschillende methoden ter beïnvloeding van menselijk gedrag
- 4 Ethische aspecten van de voorlichting
- 5 Het gebruik van voorlichting door de cliënten
- 6 Voorlichtingsmethoden
- 7 Het opstellen van een voorlichtingsprogramma
- 8 Evaluatie en actieonderzoek
- 9 Leiding geven in organisatiestructuur
- 10 De rol en de taak van de voorlichter

Uitgave van Boom Meppel