

# Inkomensbeleid onder Balkenende

GERRIT DE JONG

Het inkomensbeleid onder Balkenende is volgens Gerrit de Jong, lid van de Algemene Rekenkamer, structureel van karakter veranderd. Het is onderdeel van een noodzakelijke hervormingsagenda, die zich kort laat typeren door de slagwoorden: generatiebewust, vraagsturing en maatwerk. Bij de inkomensverdeling tussen generaties is vooral het economisch draagvlak van belang: de verhouding tussen het aantal actieven en inactieven. Wat dit betreft waren bij ongewijzigd beleid de perspectieven uitermate ongunstig. Onze hoge productiviteitsgroei is met name bepaald door grote aantallen mensen die deze versneling niet konden meemaken te dumpen in regelingen voor werkeloosheid en ziekte. Een dergelijk systeem van uitsluiting is onhoudbaar in het licht van de aanstaande pensionering van de na-oorlogse geboortegolf. Als het kabinet onvoldoende vorderingen maakt, is de enige uitweg het opgeven van de koppeling of het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Op allebei rust nu nog een taboe, maar de klok tikt geduldig verder en het is alleen maar de vraag, niet of, maar wanneer de kop uit het zand wordt getrokken. Volgens De Jong wordt de urgentie van deze problematiek door het kabinet terecht serieus genomen, maar nog te weinig ingezien door burgers, bonden, wetenschappers en een adviesorgaan als het CPB. Om het bewustzijn te activeren zouden doorrekeningen van politieke plannen zonder 'generatierekeningen' niet meer serieus genomen moeten kunnen worden. Naast de inkomensverdeling tussen de generaties, heeft het kabinet ook de inkomensverdeling binnen een generatie op de schop genomen. Daarbij gaat het vooral om de levensloopregeling. Deze op maat gesneden regeling past veel beter bij de mondige burger dan verouderde collectieve arrangementen. De bonden moeten zich meer gaan richten op het werken binnen de bedrijven. Daar kunnen werknemers worden ondersteund bij het onderhouden van het *human capital* in samenhang met het ontslagrecht. Een derde hervormend element in de inkomenspolitiek van Balkenende is de vernieuwing van het instrumentarium voor de personele inkomensverdeling in de vorm van lastenmaximering. In de Zorgverzekeringswet en in de Wet op de zorgtoeslag liggen nu wetsvoorstellen voor bij de Tweede Kamer waarin dit principe van de lastenmaximering helder en bondig is uitgewerkt. Op de onderdelen huursubsidie, kinderopvang en studiekosten is nog geen begin gemaakt met de combinatie lastenmaximering en afvlakken van marginale tarieven. Hier valt nog veel te verbeteren. Kortom: wat inkomensbeleid betreft, is het kabinet op de goede weg, maar er valt zeker nog het een en ander te wensen.



GERRIT DE JONG

De inkomensverdeling kan op verschillende manieren onder de loep worden genomen. Gebruikelijk is onderscheid te maken tussen de personele, de functionele en de categoriale inkomensverdeling<sup>1</sup>.

- Bij de *personele* verdeling gaat het om de verdeling van het inkomen tussen personen of huishoudens. Bij de personele verdeling wordt dikwijls een nader onderscheid gemaakt in primaire, secundaire en tertiaire verdeling.
  - De *primaire* verdeling heeft betrekking op de brutoloonkosten;
  - de *secundaire* verdeling resulteert na het betalen van belastingen en premies en het ontvangen van uitkeringen en
  - de *tertiaire* verdeling na het ontvangen van gebonden inkomensoverdrachten, veelal subsidies.
- De *functionele* verdeling heeft betrekking op de beloningsvoeten van de productiefactoren. Het gaat dan om de hoogte van de lonen, de rente, de pachten en de huren.
- De *categoriale* verdeling gaat in op het aandeel van productiefactoren in het nationale inkomen. De arbeidsinkomensquote is hier een centraal begrip.

Verder kan de inkomensverdeling betrekking hebben op inkomens gedurende een bepaalde periode verdiend, bijvoorbeeld in een jaar of ook over de hele leeftijd. In het laatste geval gaat het over inkomensverdeling tussen (*inter*) of binnen (*intra*) generaties.

**De consequenties van de in aantocht zijnde pensioengolf worden nog slecht onder ogen gezien.**

Het inkomensbeleid is door het kabinet-Balkenende welbewust in het perspectief van de verdeling tussen en binnen de generaties gesteld<sup>2</sup>. De demografische veranderingen door de aanstaande pensionering van de na-oorlogse geboortegolf zijn al jaren te voorzien, maar de consequenties werden en worden nog slecht onder ogen gezien. Tegelijkertijd is ook duidelijk geworden dat de moderne burger slecht wordt bediend door een overheid die de sociale arrangementen nog steeds vorm geeft als verplichte collectieve arrangementen, waarbij van bovenaf wordt bepaald wat goed is voor de burger. Dit stamt uit de periode waarin werk- en leefpatronen vastlagen, de vader kostwinner was en vaak langdurige carrières werden doorlopen binnen één bedrijf, soms zelfs van vader op zoon. De moderne burger wil zelf bepalen hoe hij zijn loopbaan invult; hij opereert in een netwerk, vult werk- en leefpatroon in samen met zijn partner, schakelt in en uit en bepaalt zelf wel wanneer hij met pensioen gaat en hoe hoog dat dan is. De vakbond is nodig om hem te ondersteunen en zijn zorgarrangementen te faciliteren; met de werkgever maakt hij, al of niet in CAO-verband, afspraken over het op peil houden van zijn *human capital*.

Een tweede element dat bij Balkenende extra aandacht krijgt, is de personele inkomensverdeling en dan met name de vernieuwing van het instrumentarium in de vorm van lastenmaximering.

Als derde element springt naar voren de nadruk op loonmatiging, teneinde de ar-

beidsinkomensquote te laten dalen en zo meer ruimte te scheppen voor de winstgevendheid van het bedrijfsleven en groei van de investeringen.

In deze bijdrage maak ik een aantal opmerkingen over de inkomensverdeling tussen generaties. Daarna sta ik kort stil bij de intragenerationele inkomensverdeling, zoals die vooral vorm krijgt in een levensloopregeling en tenslotte ga ik in op de vernieuwing van het instrumentarium voor de personele inkomensverdeling in de vorm van de lastenmaximering. De categoriale inkomensverdeling zal slechts zijdelings aan de orde komen.

### Intergenerationele verdeling

Eén van de meest imponerende rijtjes in de periodieke rapportages van het Centraal Planbureau (CPB) is nog altijd het rijtje dat ons draagvlak schetst. Voor 2005 levert dat het volgende beeld op<sup>3</sup>:

	x 1000 personen	in % van de werkgelegenheid
Aantal werkenden	7.221	100
Aantal mensen met een uitkering	2.330	32
waarvan: WW en bijstand	750	10
WAO	911	13
Ziekte	411	6
VUT en nabestaandenwet	258	3

Dit beeld schetst de kwaliteit van onze samenleving. Het is de donkere kant van het poldermodel, zoals ook geschetst in het recente proefschrift van Robert Mosch<sup>4</sup>. De productiviteit per gewerkt uur is in ons land ongeveer het hoogste ter wereld, zelfs hoger dan in de Verenigde Staten, hoewel die voorsprong de laatste jaren snel wegsmelt. Deze voorsprong is met name behaald door grote aantallen mensen die in deze productiviteitsslag niet langer mee konden komen te dumpen in de regelingen voor werkloosheid en ziekte. Tegelijkertijd zijn door de financiering van de uitkeringen van dit kwart van de beroepsbevolking de bruto loonkosten op een hoog niveau beland, waardoor onze concurrentiepositie permanent onder druk staat.

Wie de cijfers en de prognoses tot zich laat doordringen, raakt ervan doordrongen hoe onhoudbaar dat systeem is; maar ook hoe onwaarschijnlijk het is dat dat ervoor kan zorgen dat de na-oorlogse geboortegolf een liefst welvaartsvaste AOW kan incasseren. In de koppelingswet is bepaald dat de uitkeringen gekoppeld moeten blijven aan de loonontwikkeling, tenzij de verhouding tussen inactieven en actieven (de *i/a*-ratio) bepaalde grenzen overschrijdt. Dan mag worden afgeweken. Gaan we ervan uit dat de koppeling een kwestie van beschaving is, dan moet de *i/a*-ratio worden vastgeprikt. Aangezien de aanwas van de nieuwe AOW'ers vast-

ligt, kunnen we uitrekenen in hoeverre het aantal actieven moet toenemen om de koppeling te kunnen handhaven. De Beer heeft uitgerekend dat de participatiegraad, het aandeel van de beroepsbevolking dat betaalde arbeid verricht, dan moet toenemen van 71 procent in 2000 naar bijna negentig procent in 2020<sup>5</sup>. Een onwaarschijnlijk hoge participatiegraad.

Een uitweg die veel belooft, is het afroepen van een hoge toekomstige economische groei. Als de arbeidsproductiviteit maar genoeg stijgt, komt er voldoende extra inkomen vrij om de koppeling te kunnen blijven betalen. Dit is de Lissabon-agenda, waartoe de leiders van de Europese Unie in 2000 hebben besloten. Dit besluit voorziet erin dat in 2010 Europa de meest concurrerende regio ter wereld is. Daartoe moet de economische groei en de arbeidsparticipatie fors toenemen, zonder dat dit ten koste mag gaan van de sociale cohesie en het milieu<sup>6</sup>. Deze ideeën vindt men bij economen als Kolnaar<sup>7</sup> en De Beer<sup>8</sup>. Als beleidsdoel is deze agenda zeer aan te bevelen, maar om er bij het beleid van uit te gaan dat deze agenda wordt gerealiseerd, is niet raadzaam. In de eerste plaats wordt een arbeidsproductiviteitsstijging aanbevolen van minstens twee procent per jaar. De Beer wijst er zelf op dat we naar de jaren zeventig moeten teruggaan om een dergelijk gemiddelde te halen. In de tweede plaats wordt dan het impliciete beleid voortgezet om mensen die niet mee kunnen komen in de productiviteitslag aan de kant te zetten met een uitkering. Dit beleid strookt niet met de inzet van het kabinet en van het CDA om mensen die kunnen en willen werken om in eigen onderhoud te voorzien daartoe alle gelegenheid te bieden en hen zelfs aan te sporen in die richting. In de derde plaats is het nog maar de vraag of de toekomstige generatie, die deze groei van de arbeidsproductiviteit mag realiseren, bereid is het hogere inkomen dat zij daardoor in het verschiet krijgt te laten afromen ten behoeve van de *babyboomers*. En in de laatste plaats is het niet verstandig uit te gaan van optimistische veronderstellingen over de toekomst, om het beleid op te funderen. Het vergroot de kans op tegenvallers en aanvullende bezuinigingen. Uitgaan van behoedzame ramingen lijkt meer voor de hand te liggen.

**De enige uitweg die overblijft, is het opgeven van de koppeling of het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd.**

De waarschijnlijke onhoudbaarheid van het huidige systeem blijft. De enige uitweg die dan overblijft, is het opgeven van de koppeling of het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Op allebei rust nu nog een taboe, maar de klok tikt geduldig verder en het is alleen maar de vraag, niet of, maar wanneer de kop uit het zand wordt getrokken.

Tegen deze achtergrond is de opmerking van Roebroek, in een vorig nummer van CDV, dat roomse barmhartigheid in het CDA dreigt te worden ondergesneeuwd door de calvinistische 'slaafse onderwerping aan de betaalde arbeid' onbegrijpelijk<sup>9</sup>. We leven in een land met het geringste aantal betaalde werkuren per persoon per jaar en met het hoogste aandeel vrijwilligerswerk ter wereld<sup>10</sup>, een land waar een groep mensen ter grootte van eenderde van het aantal werkenden een uitkering krijgt om maar vooral niet betaald te hoeven werken, een land waar gro-

te aantallen mensen onvrijwillig werkloos zijn en graag weer zouden meedoen en in hun eigen levensonderhoud zouden willen voorzien<sup>11</sup>. Dan te stellen dat we eenzijdig gefixeerd zijn op betaalde arbeid, die er bovendien ook niet is, duidt op patriarchale bevoogding. Laat de mensen die het betreft zelf beslissen of ze betaald willen werken of niet en als de gemeenschap hen in een richting wil stimuleren, laat dat dan zijn in de richting van betaalde arbeid in plaats van hen in de werkloosheidsval te laten zitten. Ook de suggestie dat er niet voldoende werkgelegenheid zou zijn, is een valse. De werkgelegenheidsgroei is afgenomen de laatste jaren, maar het is geen natuurverschijnsel. We hebben ervoor gekozen in vrije loononderhandelingen de reële arbeidskosten geruime tijd nadat de conjunctuur over haar hoogtepunt heen was te laten toenemen boven de ruimte die de stijging van de arbeidsproductiviteit daartoe bood<sup>12</sup>. De opgetreden stijging van de arbeidsinkomensquote betekent per definitie dat de winstgevendheid van bedrijven is verslechterd. De sterke stijging van de arbeidskosten per eenheid product heeft niet alleen de winstgevendheid verslechterd, maar heeft ook tot een verzwakking van de concurrentiepositie geleid. Als gevolg van deze verzwakking hebben onze ondernemingen fors marktaandeel verloren en is veel werkgelegenheid verloren gegaan.

Wat opvalt in de discussie is dat een gevoel van urgentie lijkt te ontbreken.

De discussie zou moeten gaan over

- hoe kan de arbeidsparticipatie worden verhoogd om de AOW ook in de toekomst betaalbaar te houden
- hoe kunnen de pensioenfondsen nog waardevaste aanvullende pensioenen garanderen na de beurskrach eind jaren negentig. In toenemende mate wordt overgegaan van een eindloonstelsel naar een middelloonstel, wordt overgegaan van een *defined benefit system* op een *defined contribution system*, wordt de indexatie van de uitkeringen onzeker. Allemaal het omlaagschroeven van de toekomstige aanspraken. Moet er nog wel worden belegd in aandelen door de pensioenfondsen? Moet de pensioengerechtigde leeftijd als buffer dienen?

Maar de werkelijke discussie gaat over de vraag of de *babyboom*-generatie nog collectief, via een doorsneepremie, gefinancierd en dus op kosten van haar kinderen in de VUT kan. Het lijkt wel dansen op de vulkaan.

#### Rol CPB

Het kabinet treft het verwijt dat het deze urgentie onvoldoende overbrengt bij de bevolking. Het commentaar van de redactie van het economenblad ESB dat de Miljoenennota 2005 geen paragraaf met generatiereningen bevat, “aan de hand waarvan duidelijk kan worden wat de lusten en lasten per generatie zijn van het voorgenomen beleid”, en dat daarmee onvoldoende duidelijk is of de gevolgen van de beleidsvoornemens ons gerust kunnen doen zijn over het uitblijven van intergenerationele spanningen, is terecht<sup>13</sup>. Ook de rol van het Centraal Planbureau

**Het is onduidelijk waarom het CPB zijn onafhankelijke reputatie in zo snel tempo aan het verspelen is.**

(CPB) in dit opzicht roept vraagtekens op. In het Centraal Economisch Plan 2004 en de Macro-Economische Verkenning 2005 is geen generatierekening opgemaakt, terwijl toch de intergenerationale verdeling voor dit kabinet een hoofdpunt is. Dit wordt nog merkwaardiger als het CPB in de doorrekening van de tegenbegroting van de PvdA ook de generatierekening achterwege laat, terwijl juist het leeuwen-deel van de dekking van deze begroting wordt gevonden door belastingopbrengsten in de toekomst als het ware naar voren te halen, hetgeen een duidelijk intergenerationeel, maar ook intragenerationeel verdelingseffect heeft<sup>14</sup>. In de bijdrage van het CPB aan de hoorzitting in de Tweede Kamer over de VUT/prepensioen en levensloop op 11 oktober 2004 gaat het CPB nog verder door op eigen gezag het kabinetsbeleid om een eind te maken aan de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen een paardenmiddel te noemen en een alternatief te schetsen in de vorm van een spaar-VUT.

Het CPB is een onafhankelijke adviseur van het kabinet. Het is onduidelijk waarom het bureau, dat deze onafhankelijke status zou moeten koesteren, zijn reputatie in zo snel tempo aan het verspelen is. In een recent *peer review* van het CPB werd het bureau aangeraden de band met de academische wereld nauwer aan te halen<sup>15</sup>. Op dit moment moeten we vaststellen dat het CPB na publicatie van een rapport in de krant wordt gecorrigeerd vanuit de *akademeia*<sup>16</sup>. Dat zal het Review Committee toch niet hebben bedoeld?

#### *Versterking draagvlak*

Verbreding van het draagvlak, verhoging van de arbeidsparticipatie, zal noodzakelijk zijn. Onvermijdelijk is dat daarom wordt ingezet op een slechts zo kort mogelijk verblijf van onvrijwillig werklozen in een uitkeringssituatie. Opvallend is dat in de vorige conjuncturele opgang van de vele honderdduizenden banen die werden gecreëerd, er slechts een gering deel, ongeveer tien procent, terecht kwam bij mensen met een uitkering. Zijn we intussen toegerust om bij een volgende *upswing* veel meer mensen vanuit een uitkeringssituatie naar de arbeidsmarkt terug te kunnen leiden?

De verschillende regelingen langslowpend kunnen we vaststellen dat

- de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn en worden aangepakt, waardoor de instroom wordt tegengegaan en de uitstroom wordt bevorderd
- de overgang van de budgetverantwoordelijkheid voor de bijstandswet naar de gemeenten veelbelovend is
- de discussie over VUT en prepensioen op gang is gekomen en in de goede richting gaat
- de aanpassing van de werkloosheidswet waarschijnlijk onvoldoende is. Een uitkeringsrecht van vijf jaar op zestigjarige leeftijd is vragen om moeilijkheden, zeker als alternatieve uittreedroutes worden dichtgeschroeid.

Er is het een en ander in werking gezet, maar om er nu al van te kunnen uitgaan dat in de volgende opleving het aantal mensen met een uitkering structureel zal

dalen, is nog te vroeg. Recente rapporten van de Algemene Rekenkamer inzake de fraudebestrijding bij werknemersverzekeringen en inzake het reïntegratiebeleid laten zien dat er nog een wereld te winnen is<sup>17</sup>. Er is sterk onvoldoende belangstelling om mensen met een uitkering actief te stimuleren zo snel mogelijk weer betaald aan de slag te kunnen gaan. Het voorbeeld van Denemarken kan dat verduidelijken. Het verblijf in de werkloosheidsregelingen is in dat land kort. Maar dit gaat wel gepaard met een veel groter deel van het budget voor deze regelingen dat wordt ingezet voor (niet-vrijblijvende) reïntegratie.

### Intragenerationele verdeling

Bij de verdeling binnen een generatie gaat het vooral om de levensloopregeling. Een idee dat regelrecht uit de CDA-koker afkomstig is<sup>18</sup>. De idee is om samenwonende partners de mogelijkheid te geven op een wat ontspannen manier het gezinsdal door te komen. Het gezinsdal treedt op als er kinderen komen en daarvoor zowel de kosten toenemen en dikwijls de inkomsten afnemen, omdat een of allebei de partners zich (tijdelijk) gedeeltelijk terugtrekken van de arbeidsmarkt. Door in meer of mindere mate fiscaal gefaciliteerd en het liefst met behulp van een werkgeversbijdrage te kunnen sparen kan een persoonlijke rekening worden opgebouwd, waardoor het mogelijk wordt zich gedurende maximaal drie jaar terug te trekken van de arbeidsmarkt om voor kinderen of ouders te zorgen, om een *sabbatical* op te nemen of eerder met pensioen te gaan. De levensloop kan als groeimodel worden gehanteerd, waaraan in de loop der jaren ook andere nog bestaande regelingen worden ondergebracht, zoals arbeidstijdverkorting. Vast punt is echter wel dat het om een individueel recht gaat van de werknemer en het geen onderdeel wordt van een verplichte collectieve regeling, waarin van bovenaf wordt geregeld wat goed is voor de werknemer. Daar zit de kanteling in naar een model van de mondige burger, die zelfstandig wil kunnen sparen en trekken op een rekening door hemzelf opgebouwd. Daar kunnen allerlei groepsregelingen in worden ondergebracht, op ondernemingsniveau of via de CAO, maar de individuele opbouw en beschikking moet overeind blijven<sup>19</sup>.

Het verzet van de vakbeweging tegen het individuele karakter van de regeling kan niet worden onderbouwd met een beroep op wegvallende solidariteit. Van de jongere generatie hoeft niet langer solidariteit te worden gevraagd om de VUT van de na-oorlogse geboortegolf mee te financieren. Zelf zal de jonge generatie waarschijnlijk nooit gebruik maken van een VUT en bovendien moet het langer doorwerken van de *babyboomers* worden aangemoedigd. Ook een beroep op solidariteit met mensen met een gering inkomen is misplaatst. Lage inkomens hebben ook alle gelegenheid om voor zichzelf tegen aanvaardbare kosten een levenslooprekening op te bouwen, zeker als rekening wordt gehouden met werkgeversbijdragen die voor dit doel kunnen worden ingezet.

Op de achtergrond speelt uiteraard wel een machtsvraag. Zouden de levensloopre-

gelingen verplicht en collectief kunnen worden afgesproken en opgelegd, dan kunnen deze vermogens worden beheerd door de pensioenfondsen, waarin de georganiseerde werknemers en werkgevers de bestuurszetels bezetten. Zo kan de vakbeweging, die voornamelijk ambtenaren organiseert, de levensloopregeling voor de gehele overheids- en marktsector mede blijven beheren.

Aansluiting bij de behoefte van de werknemers zou vereisen dat de bonden zich meer gaan richten op het werken binnen de bedrijven. Daar kunnen werknemers worden ondersteund en kan *service* worden verleend bij de inrichting van levensloopregelingen, daar kan actief worden ingezet op het onderhouden van het *human capital*, ondersteund bijvoorbeeld door een verbinding te maken tussen de opbouw van *human capital* en het ontslagrecht<sup>20</sup>.

### Personele verdeling

Over de personele inkomensverdeling is in de loop van 2003 veel onrust ontstaan. De vraag was of de laagste inkomens niet onevenredig zwaar werden getroffen door maatregelen van het kabinet. Het CDA heeft naar aanleiding daarvan de commissie-Kerckhaert ingesteld. Die discussie kan hier verder buiten beschouwing blijven door verwijzing naar het rapport van deze commissie<sup>21</sup>. Het CDA<sup>22</sup> en in zijn voetspoor nu ook het kabinet-Balkenende heeft gekozen voor een gerichte aanpak van de bestrijding van armoede en armoedevallen. De idee is vrij simpel. Niet iedereen met een minimuminkomen is arm. Armoede wordt vooral veroorzaakt als men voor hoge kosten van kinderen, huisvesting en/of ziekte staat. Probeer dan in die kosten een maximum aan te brengen als percentage van het huishoudinkomen en geef boven die grens een korting op de belasting ter grootte van de overschrijding. En als te weinig belasting wordt betaald, krijgt men de korting als toeslag. De bijdrage van de desbetreffende regeling aan de marginale druk, die verantwoordelijk is voor de armoedeval, kan dan nooit hoger zijn dan dat percentage.

Tegenstanders wijzen al snel op de bureaucratie die dit teweeg zal brengen. Maar wat is nu eenvoudiger dan een koppeling tot stand te brengen tussen de bestanden van de belastingdienst en de woningbouwcorporatie, zeker als de uitvoering van de huursubsidieregeling binnenkort overgaat naar de belastingdienst? Bij de zorg is sprake van een vaste nominale premie. Ook geen grote klus voor de belastingdienst. Op die manier blijft het gros van de huishoudens die voor een korting in aanmerking komt op de zeef liggen en hoeft niet eens in actie te komen om een korting of toeslag te krijgen.

Door deze gerichte wijze van inkomensbeleid hoeft niet langer het aanbod te worden gesubsidieerd. Niet langer de instelling, maar de vrager, de klant, de cliënt bepaalt. De allocatie versturende subsidies kunnen worden opgeruimd. Diensten kunnen worden aangeboden tegen kostprijs, hetgeen de transparantie bevordert. Verschillende aanbieders kunnen via *benchmarking* tegen het licht worden gehouden. De mededingingsautoriteit kan toezien op de werkzaamheid van concurrentie



tussen instellingen. Alles binnen kaders waarin het publieke belang wordt geborgd. Het grote voordeel van deze benadering is verder dat met het gericht inzetten van overheidsgeld maatwerk wordt geleverd en veel meer effect kan worden bereikt dan wanneer met generieke regelingen, zoals de arbeidskorting, veel geld wordt uitgegeven dat lang niet altijd doel treft. Het laatste is als een schot hagel, waarbij altijd wel wat wordt geraakt, maar het meeste ernaast gaat. Generiek beleid is lui beleid; gericht beleid is uitdagend en bevredigend.

In de Zorgverzekeringswet<sup>23</sup> en in de Wet op de zorgtoeslag<sup>24</sup> liggen nu wetsvoorstellen voor bij de Tweede Kamer waarin dit principe van de lastenmaximering helder en bondig is uitgewerkt.

Op de onderdelen huursubsidie, kinderopvang en studiekosten is nog geen begin gemaakt met de combinatie lastenmaximering en afvlakken van marginale tarieven. Hier valt nog veel te verbeteren. Met name de grote inkomensverschillen tussen alleenstaanden met kinderen en twee-oudergezinnen met een minimuminkomen, ten nadele van de twee-oudergezinnen, die ontstaan door een verschillende behandeling in de sociale zekerheid, door de fiscus en in de huursubsidie, zijn niet aanvaardbaar. Bij de kinderkorting is wel een begin gemaakt.

#### *Tertiaire verdeling*

Tot slot nog een opmerking over de tertiaire inkomensverdeling, dat is de verdeling die resulteert nadat alle overheidssubsidies zijn uitgedeeld. Deze rekenen die mensen hebben van overheidssubsidies vertonen een U-vorm (mensen met lage inkomens profiteren veel van deze subsidies, evenals mensen met hoge inkomens)<sup>25</sup>.

Een hete aardappel is hier de combinatie van hypotheekrenteaftrek en huurwaardeforfait. Het idee achter deze combinatie is simpel: belast de opbrengst van de woning. Daartegenover dienen dan de verwervingskosten aftrekbaar voor de belasting te zijn. Het is een uniek geval in de inkomstenbelasting, want andere onroerende goederen of ook duurzame roerende goederen ondergaan deze fiscale behandeling niet.

Officieel is hier geen sprake van een subsidie, omdat er sprake is van opbrengsten en verwervingskosten. Echter, bij de berekening van het huurwaardeforfait wordt uitgegaan van een korting van 40 procent op het genot dat uit de woning wordt verkregen. De reden hiervoor is dat dit gedeelte wordt beschouwd als consumptie en niet als opbrengst van een investering. De woning is geen obligatie, want in een obligatie kun je niet wonen. Aangezien rente op consumptief krediet al enige tijd niet meer aftrekbaar is voor de belasting zou het voor de hand liggen om ook bij de hypotheekrenteaftrek een korting van 40 procent toe te passen voordat van de belasting kan worden afgetrokken. Als deze reductie van de renteaftrek gefaseerd verloopt en gelijk oploopt met het langzamerhand invoeren van een vlaktaks<sup>26</sup> dan zijn op termijn de voornaamste ongerechtigheden bij deze regeling opgeruimd.

**Het kabinet moet veel voortvarender optreden tegen de opzichtige verrijking aan de top van het bedrijfsleven.**

Nog twee hartenkreten tot slot.

In de eerste plaats zou het kabinet veel voortvarender moeten optreden tegen de opzichtige verrijking aan de top van het bedrijfsleven. Dat het hier om marktconforme beloningen zou gaan, lijkt mij getuigen van enige overmoed. Het systeem van *checks and balances* is op dit niveau onvoldoende, ook na de conclusies van de commissie-Tabaksblat. De nadelige effecten op de sociale cohesie van dit soort verrijking moeten niet worden onderschat. Fiscale maatregelen zijn aangekondigd in het regeerakkoord, maar ook het aantasten van de reputatie kan een probaat middel zijn.

In de tweede plaats moet het wettelijk minimumloon als ongeveer de laatste kostwinnersregeling worden verzelfstandigd. Het is niet langer uit te leggen dat het een alleenstaande met een minimumuitkering, die wel is verzelfstandigd op 70% van het minimumloon, is verboden betaalde arbeid te aanvaarden, tenzij hij kan voorzien in de behoeften van een partner en twee kinderen. En dus bijna een inkomensvoortgang moet boeken van 50% vóór hij betaald mag gaan werken.

### Conclusies

Het inkomensbeleid is door het kabinet-Balkenende welbewust in het perspectief van de verdeling tussen en binnen de generaties gesteld. De demografische veranderingen door de aanstaande pensionering van de na-oorlogse geboortegolf zijn al jaren te voorzien, maar de consequenties werden en worden nog slecht onder ogen gezien. Het inkomensbeleid onder Balkenende is onderdeel van een hervormingsagenda, die is te karakteriseren met de slagwoorden: generatiebewust, vraagsturing en maatwerk. Dat beleid is noodzakelijk, omdat het huidige systeem niet houdbaar is. Het kan toekomstige verplichtingen uit hoofde van AOW en aanvullende pensioenen niet meer waarde- laat staan welvaartsvast garanderen. Het gevoel van urgentie bij de bevolking is aanwezig, maar wordt gefrustreerd door het optreden van het NIMBY-virus (*not in my backyard*). Het kabinet moet gewoon manmoedig vasthouden aan de gekozen hoofdlijn van beleid. Wel zijn er nog de volgende *desiderata*:

- **Zonder generatierekeningen kunnen doorrekeningen niet meer serieus genomen worden.** Een generatierekening zou standaard onderdeel van relevante nota's en wetten van de overheid en van de rapporten van het CPB moeten worden.
- **Er is nog steeds sterk onvoldoende belangstelling om mensen met een uitkering actief in staat te stellen zo snel mogelijk weer betaald aan de slag te kunnen gaan.** Veel van wat het kabinet doet, gaat de goede kant op. Er is het een en ander in werking gezet, maar om er nu al van te kunnen uitgaan dat wanneer de economie weer even zal aantrekken het aantal mensen met een uitkering structureel zal dalen, is nog te vroeg. Net zoals in Denemarken zou een veel groter deel van het budget voor werkloosheidsregelingen moeten worden ingezet voor (niet-vrijblijvende) reïntegratie.

**De fiscale behandeling van de eigen woning is aan herziening toe.**

- De door het CDA zo gewenste lastenmaximering en wegwerking van de armoedevallen is door het kabinet opgepakt, maar nog niet voldoende. Voor de zorgsector liggen wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer die lastenmaximering bevatten. Op de onderdelen huursubsidie, kinderopvang en studiekosten is door het kabinet nog geen begin gemaakt met de combinatie lastenmaximering en afvlakken van marginale tarieven. Hier valt nog veel te verbeteren. Bij de kinderkorting is wel een begin gemaakt.
- De fiscale behandeling van de eigen woning is aan herziening toe. Aangezien rente op consumptief krediet al enige tijd niet meer aftrekbaar is voor de belasting en bij de bepaling van de belastbare huurwaarde met een korting van 40% wordt gerekend wegens consumptie zou het voor de hand liggen om ook bij de hypotheekrenteaftrek een korting van 40 procent toe te passen voordat van de belasting kan worden afgetrokken. Als deze reductie van de renteaftrek gefaseerd verloopt en gelijk oploopt met het langzamerhand invoeren van een vlak-taks, dan zijn op termijn de voornaamste ongerechtigheden bij deze regeling opgeruimd.
- Het kabinet dient veel voortvarender op te treden tegen de opzichtige verrijking aan de top van het bedrijfsleven. Het systeem van *checks and balances* is op dit niveau onvoldoende, ook na de conclusies van de commissie-Tabaksblat. Fiscale maatregelen zijn aangekondigd in het regeerakkoord, maar ook het aantasten van de reputatie kan een probaat middel zijn.
- Het wettelijk minimumloon moet verzelfstandigd worden. Deze laatste regeling gebaseerd op het kostwinnersprincipe moet worden aangepast. Het is niet langer uit te leggen dat het een alleenstaande met een minimumuitkering, die wel is verzelfstandigd op 70% van het minimumloon, is verboden betaalde arbeid te aanvaarden, tenzij hij tevens kan voorzien in de behoeften van een partner en twee kinderen. En dus bijna een inkomensvoortuitgang moet boeken van 50% vóór hij betaald mag gaan werken.

*Gerrit de Jong is lid van de Algemene Rekenkamer. Met dank aan Jan Donders, Thijs Jansen en Klaas Tuinstra voor commentaar op een eerdere versie.*

### Noten

1. Zie M.P. van der Hoek, *Inkomensverdeling en economische orde*, proefschrift EUR 1996.
2. Caminada en Pommer stellen dat onder Balkenende II de bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie worden gesteld en dat het de bestaande inkomensverhoudingen zoveel mogelijk intact wil laten. In hun opstel wordt dan ook geheel voorbij gegaan aan de inzet van het kabinet om de inter- en intragenerationale verdeling grondig aan de orde te stellen. Zie C.L.J. Caminada en E.J.

- Pommer, *Inkomensverdeling: trends en beleid*, opgenomen in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag 2004.
3. Centraal Planbureau, *Macro-Economische Verkenning 2005*, Den Haag 2004.
  4. Robert Mosch, *The economic effects of trust*, Vrije Universiteit 2004, pag. 95.
  5. P.T. de Beer, Meer participeren of slimmer produceren? ESB 2001, pag. 693.
  6. Recentelijk is de noodzaak van deze agenda bevestigd door de werkgroep-Kok, die echter tevens vaststelt dat nog nauwelijks vorderingen zijn gemaakt op weg naar 2010. Zie *Facing the Challenge, the Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, november 2004.
  7. Ad Kolnaar, *De vergrijzing hoeft helemaal geen probleem te zijn*, Trouw 10 juli 2004.
  8. P.T. de Beer, *t.a.p.*
  9. Thijs Jansen, *CDV in gesprek met Joop Roebroek*, CDV Lente 2004.
  10. Ary Burger en Paul Dekker (red.), *Noch markt, noch staat*, SCP, Den Haag 2001.
  11. Zie P.T. de Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, SCP, Den Haag 2001.
  12. Het aandeel van de beloning van de factor arbeid in de marktsector, de arbeidsinkomensquote, had in 1998 een omvang van 81%. Het Centraal Planbureau verwacht dat de arbeidsinkomensquote in 2004 uitkomt op 87%. Zie Centraal Planbureau, *Macro-Economische Verkenning 2005*, Den Haag 2004, pag.163.
  13. Jaime ter Linden, *Gerechvaardigd asociaal*, ESB 2004, pag. 455.
  14. CPB, *Economische effecten tegenbegroting PvdA 2005*, 21 september 2004.
  15. *CPB in focus*, Report from the CPB Review Committee 2003, June 2003.
  16. Zie bijvoorbeeld Lans Bovenberg en Coen Teulings, *Bedenkelijke pensioenplannen*, Het Financieele Dagblad, 30 september 2004.
  17. Algemene Rekenkamer, *Fraudebestrijding*, Tweede Kamer 29810 en idem, *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*, Tweede Kamer 29855.
  18. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De druk van de ketel*, Den Haag 2001
  19. Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zekerheid op maat*, Den Haag 2004, hoofdstuk 4.
  20. Idem, pag.41.
  21. CDA-Commissie Inkomensbeleid, *Heffen naar draagkracht*, Den Haag maart 2004.
  22. CDA Tweede Kamerfractie, *De Moeite Waard*, februari 1998.
  23. Tweede Kamer, *Zorgverzekeringswet*, 29763.
  24. Tweede Kamer, *Wet op de zorgtoeslag*, 29762.
  25. Evert Pommer en Jedid-Jah Jonker, *Profijt van de overheid*, SCP, Den Haag 2003.
  26. Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig*, Den Haag 2001.