

Inkomens en burgers

DRS. G. DE JONG

Het grootste verschil tussen de opvattingen van Keuzenkamp (zie voorafgaand artikel) en de CDA-notitie 'Gericht en rechtvaardig' is dat het CDA meer rekening houdt met de gevolgen voor de inkomensverdeling, met name wanneer economen hun leerstellingen over de werking van de arbeidsmarkt onvoldoende empirisch hard kunnen maken. Van de politiek mag worden gevraagd duidelijk te maken welk inkomensverdelingsbeleid zij aanvaardbaar vindt. In dit artikel schetst oud-Tweede Kamerlid, drs. G. de Jong de voorgeschiedenis van de CDA-notitie 'Gericht en Rechtvaardig'.

De discussie over een gericht en rechtvaardig inkomensbeleid wordt binnen het CDA al enige tijd gevoerd. Het rapport *Gericht en Rechtvaardig*¹ waarop Keuzenkamp reageert, komt niet uit de hemel vallen. Daar is in de jaren negentig binnen de fractie een uitgebreide discussie aan vooraf gegaan. Het is goed daarmee te beginnen. Twee elementen stonden daarbij centraal. In de eerste plaats lag het accent op de inkomensverdeling en kwamen de gevolgen voor de arbeidsmarkt op de tweede plaats, zonder overigens te worden verwaarloosd. In de tweede plaats ging het om een wending van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering; een wending die met name in het CDA met zijn diepe verankering in het maatschappelijk middenveld niet ongemerkt voorbij kon gaan. Deze beide elementen zullen in deze bijdrage centraal staan.

Aanleiding voor de discussie was hoe mensen onder in het inkomensgebouw, die echt in de knel zaten, tegemoet konden worden gekomen. Een generieke verhoging van het minimuminkomen was toen nog niet aan de orde. Bij de Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheid (WKA) werd meer gebruik gemaakt van de afwijking (lees: ontkoppeling) dan van de koppeling. Tegelijkertijd overheerste het besef dat mensen met hetzelfde lage inkomen niet allen in dezelfde financiële klem zaten. Niet iedereen met een minimuminkomen leeft in armoede. De situaties, waarin mensen verkeren, kunnen zo verschillen dat de een overhoudt van een minimuminkomen en een ander zwaar tekort komt. In de fractie werd toen de discussie voornamelijk gevoerd over de vraag of categorieën mensen met een laag inkomen konden worden gelokaliseerd met een specifiek kenmerk dat tot extra financiële steun zou kunnen leiden. Fractievoorzitter Brinkman was voorstander van een specifieke toeslag voor ouderen met alleen AOW, omdat voor deze categorie de afstand tot de arbeidsmarkt niet relevant was. De fractie



DRS. G. DE JONG

wees dit standpunt af, omdat het niet rechtvaardig werd geacht dat mensen in dezelfde omstandigheden verschillend zouden worden behandeld. Waarom zou een bijstandsmoeder, voor wie het perspectief van de toetreding tot de arbeidsmarkt eveneens nihil was, moeten wachten tot ze 65 jaar zou worden voordat er enig financieel soelaas werd geboden?

Lastenmaximering

Uit deze discussie ontstond het idee van de lastenmaximering. De kosten van levensonderhoud verschillen soms zodanig tussen huishoudens dat daardoor onaanvaardbare verschillen in levensstandaard ontstaan. Door voor enkele categorieën uitgaven, die tot de noodzakelijke kosten van levensonderhoud behoren, een maximum te stellen aan het gedeelte van het besteedbaar huishoudinkomen dat voor een sober, maar toereikend pakket van deze goederen zou mogen worden besteed en de rest van overheidswege te subsidiëren, zou naar de mening van de fractie een substantiële bijdrage geleverd kunnen worden aan fatsoenlijker verdeling van de levensstandaard. Ali Doelman had het idee al eens geopperd bij de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken en Pieter-Jan Biesheuvel had hetzelfde gedaan bij de begroting van Volkshuisvesting. De aanleiding om het idee van de lastenmaximering meer systematisch uit te werken was tweërlei.

In de eerste plaats de discussie in de fractie over de financiering van de gezondheidszorg. Een nooit eindigende discussie met twee kampen, die elkaar nauwelijks verstonden. Aan de ene kant de, wat ik maar noem, ziekenfondsdenkers. De overheid zou in die opvatting de zorg moeten regelen op een solidaire basis en voor een aanvaardbare prijs. Het betekende financiering van het aanbod, dubbele inkomenssolidariteit (zowel de premies als de uitkeringen afhankelijk van de hoogte van het inkomen) en forse overheidssubsidies, om de zorg beneden de kostprijs te kunnen aanbieden. Deze groep leunde zwaar op wat in de leer van de openbare financiën wordt genoemd het paternalistisch motief². Aan de andere kant stonden de aanhangers van de prikkeltheorie. Deze groep ging ervan uit dat als burgers de juiste prikkels ontvangen zij hun werkelijke voorkeuren bekend maken en efficiënt optreden. Dit betekende dat de burger op zijn eigen verantwoordelijkheid werd aangesproken en met op kostprijzen gebaseerde prijzen werd geconfronteerd. Dit is het model van de efficiënte allocatie en de sturing via de vraagkant. Uiteindelijk leidde deze discussie ertoe dat werd besloten de (toenmalige) Ziekenfondsraad en het Sociaal en Cultureel Planbureau te vragen de gevolgen van de introductie van beide modellen eens te willen doorrekenen. Uitgaande van het motto dat praten op basis van berekeningen altijd nuttiger is dan op basis van vooroordelen. In het model van de efficiënte allocatie is toen de idee van een lastenmaximering ingebouwd. Premies voor een verzekering van het zogenaamde tweede compartiment (de cure, ziekenhuis, huisarts),

die 7,5% van het zuiver huishoudinkomen te boven zouden gaan, kwamen voor rekening van de overheid. In de tweede plaats, de discussie naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Derksen¹ over de armoedeval. Een armoedeval doet zich voor als van een extra verdiende gulden netto niets of nauwelijks iets overblijft. Volgens de gangbare economische theorie is het voor iemand met een uitkering geen prikkel om betaald werk te accepteren, wanneer het extra verdiende loon grotendeels opgaat aan het vervallen van allerlei inkomensafhankelijke regelingen, waarvan de huursubsidie de voornaamste is. De oplossing van de Commissie-Derksen is even simpel als rigoureu: beperk de inkomensafhankelijke regelingen en geef daarvoor in de plaats een generieke verhoging van de koopkracht van in het bijzonder de lage inkomens. In een dergelijke benadering wordt gekozen voor het perspectief van de arbeidsmarkt en komt de inkomensverdeling duidelijk op de tweede plaats². In het Kamerdebat over dit rapport heb ik gesteld dat we weer terug zouden gaan naar af als de conclusie van de Commissie-Derksen zouden worden gevolgd. Inkomensafhankelijke subsidies zijn immers bedoeld om maatwerk te leveren voor burgers die door specifieke omstandigheden financieel in de knel komen. Lastenmaximering zou een slimme oplossing kunnen zijn.

De Moeite Waard

In het rapport De Moeite Waard (DMW) heeft de CDA-fractie voor het eerst het idee van de lastenmaximering uitgewerkt voor de kosten van kinderen, ziektekosten en woonlasten³. De gedachtegang van lastenmaximering is vervolgens consequent uitgewerkt voor de ziektekosten⁴ en de armoedeval⁵.

De kernpunten waar het ons om te doen was bij de aanvang van de formulering van het idee van de lastenmaximering waren de volgende:

In de eerste plaats wilden wij de zelfstandige burger, die zijn verantwoordelijkheid wil dragen, uitdagen die verantwoordelijkheid ook te nemen. Geen overbodig paternalisme derhalve. Confrontatie met de werkelijke prijzen; zo weinig mogelijk verstoring van de allocatie door goederen en diensten beneden de kostprijs aan te bieden. Annex aan dit punt was dat we de positie van de burger tegenover de dienstenverlenende overheid zo sterk mogelijk wilden maken. Dat betekende niet langer de nadruk op de financiering van het aanbod door de overheid, dus niet langer het accent op subsidiestromen naar ziekenhuizen, universiteiten en wat al niet, maar naar de gebruikers, de patiënten, de studenten. Deze kunnen dan in volle vrijheid een keuze maken uit de instellingen die om hun gunsten dingen. Dat dit makkelijker is opgeschreven dan uitgevoerd kan men nalezen in één van de bijdragen van Rob Scheerder in het zomernummer van dit tijdschrift⁶. Maar het is een uitdagend perspectief om toekomstig beleid op te richten. Vooral binnen het CDA is dit een lastige discussie, omdat het aan-

bod van allerlei voorzieningen is ondergebracht bij instellingen waar het wemelt van CDA-leden in de besturen en de directies. Deze leden zijn niet gewend zich geluidloos bij de wending naar vraagfinanciering neer te leggen.

In de tweede plaats wilden wij een bijdrage leveren aan een rechtvaardige inkomensverdeling. Daarom zouden voor een aantal wezenlijke zaken, noodzakelijke kosten van levensonderhoud, die een substantieel deel van het huishoudbudget beslaan en sterk kunnen variëren tussen huishoudens, een maximum moeten worden gesteld. Dit betekent dat genoeg besteedbaar inkomen overblijft voor andere min of meer noodzakelijke bestedingen. Door dit maximum te binden aan het belastbaar huishoudinkomen, als een percentage daarvan, en het te binden aan een sober, maar fatsoenlijk pakket goederen of diensten voorkomt men dat hoge inkomens er ook van kunnen profiteren, want je groeit vanzelf uit de subsidie. Dit is met andere woorden het vraagstuk van de geïntegreerde marginale tarieven, het Walenkamp-effect⁹. Het is breder dan de armoedeval, die alleen betrekking heeft op het zo moeizame weggroeien van het minimuminkomen. Tamboer heeft hier wel een punt, als hij zegt dat de afvlakking van het marginale tarief voor de studiekosten voor mensen met een inkomen boven de 50.000 gulden per jaar niet moet worden aangeduid als een armoedeval¹⁰.

Door de kosten voor huren, kinderen en ziekte te binden aan een maximum voorkom je dat marginale tarieven van rond de honderd voorkomen, zoals in ons land gebruikelijk¹¹.

Voor ouders boven de inkomensgrens, waar de aanvullende studiebeurs wegvalt, is deze problematiek ook aanwezig. Als boven het belastingpercentage van 50 procent nog eens 25 procent wordt gevraagd voor de aanvullende studiebeurs dan haken veel ouders af. Het merendeel van de ouders die daarvoor in aanmerking komen betalen hun kinderen geen of onvoldoende aanvulling op de basisbeurs. De rest kunnen de kinderen zelf bijverdienen of lenen. Het zijn wel deze kinderen die geacht worden de AOW voor hun ouders te betalen. Dit zet de solidariteit tussen de generaties teveel onder druk.

In de derde plaats is met een scheef oog gekeken naar de arbeidsmarkt. Hoge marginale tarieven leiden in de gangbare economische theorieën tot te weinig prikkel om een uitkering te vervangen door loon. Er is veel onderzoek gedaan naar het bestaan van de armoedeval. Keuzenkamp wijst daar terecht op, maar daar staat tegenover dat er juist weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de invloed van de armoedeval op het arbeidsmarktgedrag¹². We weten er weinig van, we weten wel dat financiële overwegingen lang niet altijd de doorslag geven bij werkaanvaarding. Tegelijkertijd wordt in het beleid een enorme nadruk gelegd op het vergroten van het verschil tussen uitkering en lonen. De introductie van de arbeidskorting, waardoor het verschil tussen uitkering en loon minder dan honderd gulden per maand wordt vergroot, kost jaarlijks circa 8 miljard gulden¹³. Dat heeft veel weg van het schieten met een kanon op een mug. In de

✂ De introductie van de arbeidskorting heeft veel weg van het schieten met een kanon op een mug.

doorberekeningen van het Centraal Planbureau neemt dit verschil tussen loon en uitkering, de *replacement rate*, een vooraanstaande rol in. Vandaar dat alle partijen tot aan Groen Links toe in hun verkiezingsprogramma's het verschil tussen loon en uitkering vergroten. Soms denk ik wel eens dat het CPB-model de werkelijkheid bepaalt in plaats van andersom. Dit neemt niet weg dat het accepteren van een baan gepaard gaat met verwervingskosten. De commissie-Gradus vraagt daar terecht aandacht voor¹⁴. Het stellen van een maximumwaarde aan de lastenplafonds verlaagt in veel gevallen de marginale druk, waardoor werken meer lonend wordt. Wat verder volstrekt contraproductief werkt, is dat de rijksoverheid om de werkloosheid te bestrijden met veel geld de afstand tussen uitkering en loon wil vergroten en tegelijkertijd de gemeenten via eveneens veel geld voor de bijzondere bijstand juist proberen dit gat te dichten. Koppeling van een vermindering van de bijzondere bijstand aan de gerichte inkomensverbetering door de lastenmaximering zou een effectieve oplossing kunnen zijn.

Reactie op artikel Keuzenkamp

De reactie van Keuzenkamp is zoals we die van een goed econoom mogen verwachten en het maakt tegenwoordig niet zoveel meer uit of de econoom lid is van de PvdA, zoals Keuzenkamp of van de VVD. Keuzenkamp schetst in hoofdlijnen de grondelementen van de welvaartstheorie. Verstoringen van de vrije markt worden met argwaan bekeken. Aanbod van goederen beneden kostprijs leidt tot overconsumptie en is bovendien paternalistisch. En als er dan toch moet worden ingegrepen dan met instandhouding van zo veel mogelijk financiële prikkels om effectief en efficiënt te handelen. Geen *fine-tuning*, maar brede maatregelen die zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid bij de burger leggen. Dus een voorkeur voor *lump sum*-overdrachten, voor heffingskortingen of negatieve inkomstenbelasting. Kennelijk moet met dergelijke maatregelen worden volstaan. De overheid kan het niet iedereen met maatwerk naar de zin maken; dat doodt het economisch initiatief. De overheid faciliteert en prikkelt de burger de eigen broek op te houden.

Met inkomensverdeling hebben economen het van nature moeilijk. Dat is al duidelijk sinds Adam Smith er niet in slaagde een eenduidige relatie te leggen tussen zijn *The Theory of Moral Sentiments* en zijn *The Wealth of Nations*¹⁵. Het liefst houden zij het begrip rechtvaardig buiten de deur, want dat vergt immers gauw een waardeoordeel en daartoe achten economen zich niet in staat. Economie is 'neutral between ends' (Lionel Robbins), bevindt zich binnen een 'Datenkranz' (Walter Eucken) en beperkt zich in wezen tot een instrumentenleer. De waardeoordelen, de doeleinden moeten maar door de politiek worden aangegeven dan kunnen de economen wel iets zeggen met welke middelen deze doeleinden het meest effectief en efficiënt kunnen worden bereikt. Op zichzelf een valabele redenering,

► **Economen zouden wellicht wat meer bij de sociologen moeten buurten.**

maar wel een die steeds meer onder vuur komt te liggen¹⁶. Het zou namelijk best wel eens kunnen dat de ‘Datenkranz’ mede, endogeen dus, door het economische beleid wordt bepaald en dan is de instrumentenleer los van het anker.

Voor een politieke partij betekent dit dat Keuzenkamp allerlei pesterige vragen gaat stellen: hoe weten jullie dat een fatsoenlijke woning 764 gulden huur in de maand doet. Waarom geen 600 gulden of 800 gulden? En waarom moeten de kosten van de kapper niet worden gemaximeerd en een abonnement op Trouw? En waarom zijn de percentages voor de maximale lasten vastgesteld zoals ze zijn vastgesteld? Gaan de politici daarmee niet manipuleren? Vragen van een wetenschapper, die daar niet graag zelf een antwoord op zou willen formuleren.

Vragen voor politici die niets anders doen dan op dergelijke vragen antwoorden verzinnen. Keuzenkamp kan dezelfde vragen stellen over bijvoorbeeld de hoogte van het minimumloon, over de koppeling of ont koppeling van het minimumloon aan/van de loonontwikkeling. De vragen van Keuzenkamp zijn overigens terecht. Politici moeten aangeven op grond van welke overwegingen en argumenten zij voor bepaalde waarden kiezen en andere afwijzen. Inkomensverdeling is een hachelijk terrein, omdat het inderdaad het gevaar in zich draagt de allocatie te verstoren. Sociaal ogende maatregelen zoals een verhoging van het minimumloon met tien procent, een voorstel dat theologen van de Raad van Kerken nog wel eens willen verdedigen, verkeren redelijk snel in hun tegendeel. Op den duur neemt namelijk de werkloosheid toe en kan men vervolgens nog harder: ‘Onrecht!’ roepen en een verdere verhoging bepleiten. Economen hebben de taak dit soort luchtballonnen door te prikken. Ik denk dat het grootste verschil tussen Keuzenkamp en ‘*Gericht en Rechtvaardig*’ daarin zit dat het CDA meer met de gevolgen voor de inkomensverdeling rekening houdt, met name wanneer de economen hun leerstellingen met betrekking tot de werking van de arbeidsmarkt onvoldoende empirisch kunnen hard maken. Dit betreft vooral de invloed van de armoedeval op het zoekgedrag van werklozen en de invloed van de *replacement rate*, de ont koppeling van uitkering en loon, op de werkloosheid.

Economen zouden wellicht wat meer bij de sociologen moeten buurten om meer te weten te komen over de effecten van deze financiële prikkels of gebrek daaraan op het arbeidsmarktgedrag. Wat van de politiek kan worden gevraagd, is dat zij duidelijk maakt welk inkomensverdelingsbeleid zij aanvaardbaar acht. Mij is het een raadsel waarom het debat over dit onderdeel van het beleid niet van de grond komt. Keuzenkamp noemt terecht de naam van Tinbergen. Zijn werk was indertijd de aanleiding tot de Interim-nota Inkomensbeleid van minister Boersma in de jaren zeventig. De ongelijkheid in inkomensverdeling neemt toe, maar een nieuwe nota over de inkomensverdeling is niet in zicht¹⁷. Wellicht kan het wetenschappelijk instituut van het CDA deze handschoen oppakken.

Drs. G. de Jong is oud-Tweede Kamerlid van het CDA.

¹⁶ Met dank aan dr. R.H.J.M. Gradus voor geleverd commentaar

Noten

- 1 CDA Tweede Kamerfractie, *Gericht en rechtvaardig, een christen-democratische oplossing voor de armoedeval*, Den Haag, september 2000
- 2 C. Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden 1975, blz. 56
- 3 'Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen', *Armoede en Armoedeval*, Den Haag, september 1997
- 4 Naderhand heeft Derksen dit standpunt genuanceerd, door te stellen dat de besparingen door het afschaffen van inkomensafhankelijke regelingen niet gepaard moet gaan met het gelijk verdelen van het vrijgekomen geld over alle burgers. Zie Wim Derksen, 'Armoedeval', in: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel, *Balans van het armoedebeleid*, AUP 2000, blz. 254
- 5 CDA-Tweede Kamerfractie, *De Moeite Waard, CDA-voorstel voor maximering van de kosten van wonen, kinderen en zorg*, Den Haag, februari 1998
- 6 CDA-Tweede Kamerfractie, *Naar meer menselijke maat, Discussievoorstel om tot een betere verantwoordelijkheidsverdeling in de gezondheidszorg te komen*, Den Haag, september 1999
- 7 CDA-Tweede Kamerfractie, *Gericht en Rechtvaardig*, Den Haag, september 2000
- 8 R.L.M. Scheerder, 'Kunnen verzekeraars de kosten beheersen?', *Christen Democratische Verkenning*, nr. 7/8/9 2000, blz. 170-181
- 9 C.H.I.M. Walenkamp, 'Geïntegreerde marginale tarieven', *ESB* 1977, blz. 37-43
- 10 Kees Tamboer, 'De prof loopt in een grammaticale val', *Het Parool*, 26 oktober 2000
- 11 Zie Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Den Haag, mei 2000
- 12 Typerend is de 'oplossing' die Allers en Den Heeten voor dit probleem kiezen: zij stellen dat andere dan financiële factoren bij de beslissing een betaalde baan te accepteren buiten beschouwing worden gelaten en dat een uitkeringsontvanger in de armoedeval zit als hij of zij niet minstens 10 procent in koopkracht vooruitgaat. Zie M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?* COFLO/SGBO, Groningen/Den Haag, maart 2000, blz. 12. Ook W. Derksen, a.w., blz. 246
- 13 Zie Allers en Van Heeten, a.w., blz. 50.
- 14 *De armoedeval, analyse en oplossing*, Rapport van de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, mei 2000, blz. 39
- 15 Voor een tekstanalyse zie Arend Th. Van Leeuwen, *De Nacht van het Kapitaal*, Nijmegen 1984
- 16 Zie bijvoorbeeld B. Goudzwaard, 'Armoede vanuit maatschappelijk perspectief', *ESB* 1999, nr 4222
- 17 Wat dat betreft is er niets veranderd sinds mijn vorige oproep in Christen Democratische Verkenningen. Zie G. de Jong, 'Ongelijke inkomensverdeling hoort weer op politieke agenda', *Christen Democratische Verkenningen*, 1997/6