

Vergaderjaar 1990–1991

22 012

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 14 juni 1991

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het eindverslag van de Kamer bij de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid.

De regering hoopt dat de voorliggende nota antwoord biedt op de vragen die na de memorie van antwoord nog resteerden.

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen hecht de regering eraan andermaal in te gaan op de relatie tussen het voorliggend wetsvoorstel en het te voeren beleid inzake de aanpassing van het minimumloon en de uitkeringen in 1992. Onder meer de leden van de fractie van de CDA-fractie maakten hierover een opmerking. Het kabinet is het met deze leden eens dat de kamerbehandeling van het voorliggende wetsvoorstel in beginsel los moet worden gezien van het voor 1992 te voeren beleid inzake de koppeling. Immers het gaat hier om een structurele wet, die voor langere tijd geldigheid dient te hebben.

Omdat het wetsvoorstel voorziet in een adequaat kader voor de besluitvorming over de koppeling, zal de regering wel bij de voorbereiding van de begroting 1992 de besluitvorming over de koppelingen laten verlopen volgens de lijnen van het wetsvoorstel. Vanuit die achtergrond heeft de regering ook gemeend er goed aan te doen om in de memorie van antwoord enig inzicht te verschaffen in de uitgangspunten die de regering zou willen hanteren bij de voorbereiding van de beleidsvoornemens voor 1992.

De Kamer kan zich dan ook een voorstelling maken van de toepassing van de voorgestelde wet in de praktijk.

In het vervolg van deze nota worden tegen deze achtergrond nadere bijdragen geleverd ter vergroting van dit inzicht.

Bijgevoegd is een in de memorie van antwoord aangekondigde nota van wijziging. Het eerste deel van deze nota van wijziging maakt het mogelijk om na een ontkoppeling op 1 januari, bij wijze van uitzondering

alsnog te koppelen op 1 juli. Het tweede deel voorziet in de toegezegde overgangsbepaling voor het moment van inwerkingtreding van de wet.

De leden van de fractie Groen Links verwonderden zich over de kwalificering door de regering van hun inbreng in het voorlopig verslag. Ter vermijding van misverstand hierover zij opgemerkt dat de regering zeer wel nota heeft genomen van de kritische opmerkingen van deze leden bij het wetsvoorstel, opmerkingen die dezen overigens niet in algemene termen in de inleiding bij het voorlopig verslag hadden verwoord. En juist daarop hadden de inleidende opmerkingen van de regering in de memorie van antwoord betrekking.

1.2 De relatie tussen het wetsvoorstel en het sociaal-economisch beleid

De leden van de VVD-fractie herhaalden hun voorkeur voor een beleidsmatige koppeling. Volgens deze leden weerspiegelt de WKA te weinig «werk boven inkomen». De regering is van mening dat zij in de memories van toelichting en antwoord voldoende heeft benadrukt dat het voeren van een adequaat werkgelegenheidsbeleid in de vorm van de verhouding inactieven/actieven centraal staat bij het besluit tot al of niet koppelen. Ter adstructie wijst de regering op paragraaf 1.4 van de memorie van antwoord waar wordt geschetst hoe de regering de werkgelegenheid wil bevorderen.

1.3. Inkomenspolitieke aspecten

De leden van D66 hadden graag opheldering over de passage waarin gesteld wordt dat bij het doorberekenen van de koppeling het zorgdragen voor een evenwichtig inkomensbeleid extra accent krijgt binnen de kaders van een doelmatig arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid.

Met de geciteerde passage wordt het volgende bedoeld. In een situatie waarin de koppeling niet wordt toegepast kunnen de evenwichtige inkomensverhoudingen niet met dit instrument worden gerealiseerd en ontstaat met andere woorden behoefte aan de toepassing van andere beleidsinstrumenten om doelstellingen op dit terrein te kunnen verwezenlijken. Het inpassen in een doelmatig arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid strekt ertoe aan te geven dat het streven naar evenwichtige inkomensverhoudingen niet los kan worden gezien van het werkgelegenheidsbeleid. Het zou immers het paard achter de wagen spannen zijn, indien de gerichtheid op inkomenspolitieke doelstellingen op korte termijn de realisatie van inkomenspolitieke oogmerken op langere termijn, waarbij met name moet worden gedacht aan het waarborgen van een algehele welvaartsgroei, zou worden bemoeilijkt.

1.4 De vooruitzichten voor het komende jaar

De leden van de PvdA-fractie vroegen ten aanzien van het verhoudingsgetal inactieven/actieven naar het cijfer waarmee de regering voor de komende jaren rekening wenst te houden en in hoeverre daarin ook de eigen beleidsinspanningen ter zake van het ZW/WAO-vraagstuk tot uitdrukking zouden komen. Zij suggereerden dat over het verhoudingsgetal verschil van inzicht zou bestaan tussen het Ministerie van SZW en het CPB en vroegen naar de cijfers van beide instanties.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven zal de regering zich bij de beoordeling van het verhoudingsgetal baseren op de cijfermatige inzichten van het CPB. Met een objectief cijfer van een onafhankelijke instantie lijkt de rechtszekerheid het meest gediend.

In de berekeningen van het CPB zullen ook beleidsinspanningen ter zake van de ZW/WAO tot uitdrukking komen. Overigens gaat de regering er vanuit, dat met de nadere besluitvorming van de ZW/WAO na ommekomst van het SER-advies, er voor het CPB geen aanleiding meer hoeft te zijn om een verschil te constateren tussen (de toereikendheid van) maatregelen enerzijds en taakstellingen anderzijds. Hetzelfde geldt dan voor berichtgeving terzake in de Volkskrant.

De «kan»-bepaling in het wetsartikel dat de bevoegdheid tot ontkoppeling regelt voorziet er vervolgens in dat de regering de eigen beleidsvoornemens bij de beslissing om al of niet te koppelen kan meewegen. In het vervolg van deze nota wordt hierop nog uitgebreider teruggekomen.

In de inleiding van de memorie van antwoord is met het oog op de door het CPB geraamde verslechtering van het verhoudingsgetal I aangegeven dat het kabinet de komende maanden zal bevorderen dat werkgelegenheid en arbeidsparticipatie toenemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband wat de regering zal ondernemen om terzake van loonmatiging, werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid in 1992 een beter resultaat te bewerkstelligen dan het CPB nu voorspelt.

In vervolg op hetgeen terzake van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid in de memorie van antwoord is opgemerkt geeft de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Een werkend perspectief» aanvullende aanzetten tot beleid. Een meer definitieve besluitvorming zal echter plaatsvinden aan de hand van een zo mogelijk rond Prinsjesdag uit te brengen Werkgelegenheidsnota. In deze nota zal ook nader worden ingegaan op eventuele mogelijkheden om middels intensivering van het arbeidsmarktbeleid het verhoudingsgetal in gunstige richting bij te sturen. De regering hecht eraan erop te wijzen dat een allert reagerend werkgelegenheidsbeleid in het kader van de WKA nog meer geboden is.

Dan ook is meer zicht verkregen op de ontwikkeling van het verhoudingsgetal in 1992. De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat de gerealiseerde werkgelegenheid de laatste jaren vrijwel steeds hoger is uitgekomen dan de eerdere ramingen. Hierbij kan worden aangetekend dat datzelfde geldt voor het volume van de WAO/AAW en de ZW. Overigens is het CPB doende een nieuwe modelversie in gebruik te nemen die de (sterke) werkgelegenheidsgroei in de jaren tachtig beter verklaart hetgeen de kwaliteit van de werkgelegenheidsprognoses kan verbeteren.

In dit verband vroegen de leden van de PvdA-fractie welk verhoudingsgetal zou resulteren als in 1992 de werkgelegenheid niet met 16 000 maar met 30 000 arbeidsplaatsen groeit en de werkloosheid overeenkomstig afneemt. Het verhoudingsgetal zal dan uitkomen op 86,3 in plaats van het huidige door het CPB geraamde getal van 86,8.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen op welke wijze, in instrumentele zin, de regering invulling zou willen geven aan het streven gericht op evenwichtige inkomensverhoudingen, in het geval onverhoopt tot ontkoppeling zou moeten worden besloten. Voorts vroegen deze leden zich af welk evenwicht voor minimumloon en uitkeringen de regering in dat geval nastreeft.

De instrumenten waarmee in dergelijke omstandigheden aan het streven naar evenwichtige inkomensverhoudingen invulling zou worden gegeven, zijn in de memorie van antwoord genoemd. Het gaat daarbij met name om lastenverlichting en fiscale herschikking. In die situatie streeft de regering zoveel als mogelijk naar koopkrachtbehoud voor minimumloon en uitkeringen.

Voor de hogere inkomens zou de koopkrachtontwikkeling kunnen worden beperkt door een bijdrage die dan van die groepen zou kunnen worden gevraagd aan de ondersteuning van de laagste inkomens.

Hiermee zijn enkele modaliteiten geschetst. De feitelijke invulling zal afhangen van de concrete omstandigheden die worden aangetroffen als deze vraag zich aandient. Dan ook zal de relatie met de werking van de arbeidsmarkt in beeld worden gebracht. Mocht een en ander voor 1992 aan de orde zijn dan zal de beleidsinvulling op dit punt blijken uit de opstelling van de Miljoenennota.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het verschil tussen loon- en prijskoppeling per 1 januari a.s. en de budgettaire gevolgen daarvan. Volgens het Economisch Beeld 1992 bedraagt de contractloonraming bij bedrijven en overheid in 1992 3,5%. De raming voor het prijspeil particuliere consumptie bedraagt 3%. Het verschil bedraagt dus 0,5% en correspondeert met 55 mln. op de rijksbegroting en 270 mln. in de sociale fondsen. Overigens zijn slechts de percentages in MEV 1992 relevant voor de aanpassing op 1 januari 1992.

De leden van de D66-fractie vroegen meermalen naar het tijdstip dat beoogd wordt (in concreto voor of na de zomer) in verband met het centraal overleg met sociale partners.

Uiteraard is dit tijdstip niet alleen afhankelijk van het kabinet: met sociale partners wordt bezien wanneer en op welke wijze overleg over bepaalde onderwerpen zinvol kan zijn. Deze aspecten krijgen natuurlijk ook in de vele lopende contacten met de sociale partners de aandacht.

Het is evident, dat daarbij door het kabinet ook de noodzaak tot inkomensmatiging, mede in verband met de verhouding inactieven/actieven aan de orde wordt gesteld. Daarbij gaat het in het kader van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en het feit dat reeds ruim 80% van de cao's voor 1991 afgesloten zijn, met name om de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 1992. Zoals bekend worden de mogelijkheden tot volumebeperking ook reeds in verschillende institutionele gremia besproken.

Het is voor het kabinet tevens van belang te bezien welk beleid gevoerd dient te worden indien de beoogde resultaten onverhoopt niet bereikt worden: een afwachtende houding terzake is naar de mening van het kabinet zeker niet doelmatig.

Een zogenoemde «afoming van loonafspraken» door het kabinet ten behoeve van de zogenoemde «goede doelen» is hierbij niet aan de orde, gezien het feit dat de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners aangaande de arbeidsvoorwaarden hierbij in het geding is.

De leden van de fractie van D66 vroegen ook hoe de voorgenomen korting op het budget van het CBA zich verhoudt tot een doelmatig arbeidsmarktbeleid. Ook de leden van de fractie van Groen Links maakten hierover een opmerking.

De passage in de memorie van antwoord waarop deze leden reageerden geeft eens te meer aan dat in het beleid moeilijke keuzes niet kunnen worden vermeden en dat de regering zich continu genooddacht ziet om met beperkte middelen via een grotere doelmatigheid toch haar doelstellingen te realiseren.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of het pas op termijn optreden van verbeteringen als gevolg van voorgenomen ZW/WAO-maatregelen relevant is voor besluitvorming over een eventuele ontkoppeling op korte termijn. De negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid van koppeling komen immers ook pas op lange termijn tot uitdrukking.

Zoals in de memorie van toelichting uitvoerig is aangegeven, is zowel de korte als de lange termijn ontwikkeling van het verhoudingsgetal relevant.

Voorts kan worden opgemerkt dat het volgen van de redenering van deze leden tot gevolg zou kunnen hebben dat de sociaal-economische problematiek op korte en mogelijk middellange termijn langs twee wegen extra zou worden belast, èn door het uitblijven op korte termijn van resultaten van noodzakelijke ZW/WAO-maatregelen èn door de koppeling.

Indien zowel sprake zou zijn van een bovenmatige loonontwikkeling als van een tegenvallende ontwikkeling in het ZW/WAO-volume acht de regering dit in het licht van de omvangrijke taakstelling waarvoor zij staat geen wijs beleid.

De leden van de fractie van D66 hadden aanvullende vragen over de beleidsvoornemens ten aanzien van de koppeling in 1992.

Zij formuleerden hypothesen ten aanzien van de loonontwikkeling en de SER-advisering over het volume in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Daarnaast spraken zij er hun bevreemding over uit dat de regering in de memorie van antwoord een beroep op inkomensmatiging met het oog op behoud van de koppeling tegelijk behandelt met varianten van ont koppeling. Deze leden vroegen voorts om nadere informatie over de beleidsinstrumenten die ter verzachting van de inkomensgevolgen van ont koppeling zouden kunnen worden ingezet.

Tenslotte vroegen zij zich af of een beslissing over een eventuele ont koppeling niet bij voorkeur per 1 juli 1992 genomen zou moeten worden.

De regering acht het niet mogelijk thans vooruit te lopen op de besluitvorming die in de zomer zal plaatsvinden over de begroting 1992 op basis van dan beschikbare informatie. Ook de eventuele keuzes van instrumenten voor koopkrachtherstel komt pas dan concreet aan de orde. De regering acht het overigens bepaald niet vreemd om verschillende opties voor het te voeren beleid in algemene zin te schetsen. Een en ander kan ertoe bijdragen dat ook andere actoren in het maatschappelijke krachtenveld beschikken over inzicht in de consequenties van hun handelen. Gezien de evidente samenhang tussen de loonontwikkeling en de hoogte van het koppelingspercentage kan de regering de bevreemding van deze leden niet volgen wanneer deze samenhang onder de aandacht wordt gebracht.

Ten aanzien van het toepassen van de koppeling per 1 januari en het uitstellen van een eventueel besluit tot ont koppeling tot 1 juli 1992 zij het volgende opgemerkt. Een dergelijke handelswijze zou alleen dan in de rede kunnen liggen indien sprake zou zijn van een, in termen van het wetsvoorstel, zeer beperkte problematiek en de gegronde verwachting dat die op korte termijn kan worden opgelost. Ontbreekt die verwachting dan verdient een beslissing tot ont koppeling per 1 januari de voorkeur. De besluitvorming over een eventuele ont koppeling zal zoveel als mogelijk is verlopen langs de lijnen die in het wetsvoorstel zijn uiteengezet.

Het ligt niet in de rede om moeilijke beslissingen uit te stellen op grond van het feit dat het wetsvoorstel, waarin de koppelingsdiscussie ten principale wordt geregeld, in de komende zomer nog niet tot wet is geworden. Het in het wetsvoorstel gegeven kader lijkt voor de regering het meest aangewezen raamwerk waarbinnen de besluitvorming zou moeten verlopen.

De regering is het ook niet eens met de leden van de fractie van D66 die het feit dat werkgelegenheid en financieringstekort pas op langere termijn nadelig worden beïnvloed door een te hoge loonstijging, gebruiken in hun pleidooi om op 1 januari a.s. te koppelen. Dergelijke

nadelige ontwikkelingen op langere termijn kunnen wel degelijk een argument vormen voor ont koppeling. Door te koppelen ondanks negatieve consequenties op termijn worden de problemen vergroot. In de memorie van toelichting is dit probleem uitvoerig aan de orde geweest.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de aangekondigde nota van wijziging wordt verwezen naar de bijgevoegde nota van wijziging en de toelichting daarbij.

De leden van de fractie van Groen Links hadden een groot aantal vragen bij de beleidsvoornemens voor 1992, zoals die in de memorie van antwoord op hoofdlijnen waren geschetst.

Deze leden hadden de indruk dat ondanks loonmatiging zou kunnen worden besloten tot ont koppeling, aangezien de loonmatiging pas op termijn effect sorteert. Het is inderdaad juist dat een dergelijke situatie zich zou kunnen voordoen. Aangezien de beslissing over al dan niet koppelen wordt genomen aan de hand van het verhoudingsgetal inactieven/actieven, kan dit echter niet zonder dat sprake is geweest van onevenwichtigheden in het verleden die ervoor hebben gezorgd dat van een normoverschrijding van dit cijfer op korte en middellange termijn sprake is. De effecten van de actuele loonontwikkeling zouden in deze casus dus wel degelijk meetellen, maar niet voldoende zijn. De indruk dat de regering al tot ont koppeling zou hebben besloten is overigens onjuist.

De regering zou het betreuren indien de beleidsinstrumenten die de regering zou willen inzetten, onder meer in de situatie dat onverhoopt tot ont koppeling zou moeten worden besloten, niet op instemming zouden kunnen rekenen van de leden van Groen Links. De regering is van mening dat een combinatie van maatregelen ter versterking van aanbodprikkelers aan de onderzijde van de arbeidsmarkt, lastenverlichting voor lage inkomens en herschikkingen ten laste van hogere inkomens, wel tot een evenwichtig inkomensbeeld zou kunnen leiden, in de situatie waarin tot ont koppeling zou moeten worden besloten. Anders dan de leden van Groen Links vreesden komen hogere inkomensgroepen bij een dergelijk pakket ook in beeld. In een situatie van koppeling is hiervoor minder aanleiding. De directe financiële gevolgen van het lastenverlichtingspakket waarnaar deze leden vroegen, zouden indien dit gedeeltelijk via herschikking wordt vormgegeven, beperkt kunnen blijven. Van groter belang is daarenboven nog hoe de macro-doorwerking van een dergelijk pakket is in verhouding tot een beleid van koppeling in onevenwichtige economische omstandigheden. Overigens is het juist zoals deze leden veronderstelden dat een tariefsverlaging in de eerste schijf ook doorwerkt in de netto gekoppelde uitkeringen.

Het risico dat bij loonmatiging loonruimte in de bedrijven blijft zitten en niet leidt tot extra werkgelegenheid is bij voorbaat niet geheel uit te sluiten. De regering constateert daarbij overigens dat de loonmatiging in de jaren tachtig wel degelijk gepaard is gegaan met een sterke werkgelegenheidsgroei. De regering vertrouwt erop dat zulks ook in de jaren negentig het geval kan zijn en dat afspraken hierover tussen de sociale partners mogelijk zijn.

De leden van de VVD-fractie wezen op de passage in paragraaf 1.4 van de memorie van antwoord waarin – aldus deze leden – zou worden gesteld dat het CPB-beeld voor 1992 er anders komt uit te zien indien rekening wordt gehouden met de door de regering «voorgenomen» maatregelen in het kader van de Arbeidsongeschiktheids- en de Ziekte wet. Naar aanleiding hiervan vroegen deze leden zich af op welke maatregelen dan wordt gedoeld, omdat de regering nog geen keuzes

heeft gemaakt en de tweede ondergetekende heeft aangegeven dat een effectief volumebeleid verder reikt dan «haar horizon».

Het komt ons voor dat de genoemde leden de betreffende passage onvoldoende nauwkeurig hebben gelezen. Uit de passage blijkt toch duidelijk dat bedoeld wordt op de ontwikkeling van de verhouding inactieven/actieven **na** 1992 en het voorts een citaat betreft afkomstig van het CPB zelf dat overigens door de regering ten volle wordt onderschreven. Noch het feit dat nog keuzes gemaakt moeten worden, noch de verwachting dat de volume-effecten (afhankelijk van de wijze waarop het zittende bestand in de maatregelen wordt betrokken) pas na verloop van tijd in hun volle omvang zichtbaar zullen worden is met de gemaakte opmerking in strijd.

Zoals het lid van de RPF-fractie terecht opmerkte zal de regering haar keuzes niet maken vooraleer het SER-advies terzake is verschenen. Conform de verwachting van dit lid zal uiterlijk direct na het zomerreces besluitvorming plaatsvinden waarbij de actuele, feitelijke ontwikkelingen mede in de beschouwing zullen worden betrokken.

2. Herstel van de koppeling; uitgangspunten van het aanpassingssysteem

2.1. Haalbaarheid en wenselijkheid van de koppeling

Het lid van de RPF-fractie stelde nadere vragen omtrent het in de memorie van antwoord terzake van dit wetsvoorstel genoemde samenspel van overheid en sociale partners.

De sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden waaronder de loonontwikkeling. Aangezien de loonsituatie de hoogte van de koppeling bepaalt is hiermee het samenspel meteen al duidelijk.

Een voorbeeld van hoe dit samenspel vorm gegeven kan worden kan worden ontleend aan de gang van zaken in de afgelopen jaren. Op 1 december 1989 is door het kabinet en de Stichting van de Arbeid het beleidskader voor de komende jaren geformuleerd. Het GBK vermeldt naast doelstellingen van gemeenschappelijk belang, ook uitdrukkelijk de verschillende posities en verantwoordelijkheden van de partijen en wel als volgt: «Het kabinet is verantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoering van zijn beleid en sociale partners zijn verantwoordelijk voor het vrije decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg». In aansluiting hierop zij – in antwoord op de aansluitende vraag van het lid van de RPF-fractie – vermeld dat het delen in de welvaartsontwikkeling door werknemers in de collectieve sector en uitkeringsgerechtigden – met behoud van opvattingen ten aanzien van de vormgeving – in het GBK als een van de doelstellingen van gemeenschappelijk belang genoemd wordt.

2.2 Relatie met de hoogte van het minimumloon

De regering is graag bereid bij de behandeling van de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Een werkend perspectief» nadere discussie aan te gaan over de afnemende werkgelegenheidseffecten bij een verdere relatieve verlaging van het minimumloon. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de onderliggende kosten-baten analyse zij opgemerkt dat voor zover een eventuele minimumloonverlaging gepaard gaat met een evenredige verlaging van het inkomen de sociale kosten daarvan zich steeds zwaarder zullen doen gevoelen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de samenstelling c.q. de omvang van het werklozenbestand zodanig verschilt ten opzichte van

enkele jaren geleden dat hierdoor de betekenis van het minimumloon voor de arbeidsmarkt afneemt, moet overigens ontkennend worden beantwoord. Met name door de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen is sinds de tweede helft van de jaren tachtig sprake van een relatief grotere instroom in het werklozenbestand van laag betaalde werknemers. Hetzelfde geldt voor de instroom van allochtonen.

3. Afwijkingsgronden

3.1 Algemene opmerkingen

3.2 Loonontwikkeling

De leden van de CDA-fractie stelden wederom vragen over het begrip loonruimte. De regering is het met deze leden eens dat de loonruimte mede wordt beïnvloed door ruilvoetontwikkelingen. Overigens is de regering van mening dat een exacte definitie van het begrip loonruimte moeilijk valt te geven en ook niet noodzakelijk is in het kader van de WKA. Centraal immers staat het werkgelegenheidsaspect. Vandaar ook dat de regering nog eens de aandacht vraagt voor de beschouwing in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting. Hierin immers wordt betoogd dat een oordeel over de loonontwikkeling niet los gezien kan worden van de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Het benaderen van het loonbegrip vanuit loon- en prijscomponenten is een veel te partiële benadering om in het onderhavige kader van groot nut te kunnen zijn. In dit verband is voorts van belang dat het al dan niet bovenmatig zijn van de loonontwikkeling een indicator is op basis waarvan de discussie over eventuele ont koppeling wordt gevoerd. Aan de hand van de getalsverhouding inactieven/actieven wordt vervolgens gezien of ont koppeling aangewezen is.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat een hogere loonstijging niet moet leiden tot een generale problematiek maar tot een niet volledige koppeling. Een hogere loonstijging zal echter alleen tot ont koppeling leiden als de norm voor de verhouding inactieven/actieven wordt overschreden. Als een hogere loonstijging leidt tot een hoger dan eerder geraamde aanpassing, ongeacht of wordt gekoppeld of niet, zal uit deze hoofde een budgettaire problematiek ontstaan.

De leden van de D66-fractie vroegen naar een beschouwing van de regering over algemeen verbindend verklaren. In de memorie van antwoord heeft de regering zo'n beschouwing toegezegd. Het is echter niet mogelijk om de Kamer nog voor het zomerreces zo'n notitie te doen toekomen.

De leden van de CDA-fractie hadden gelezen dat de regering bijlage 5 bij de Tussenbalans heeft ingetrokken.

De leden van de fractie van D66 herhaalden hun vragen over variant 2 uit bijlage 5 bij de Tussenbalans. In aanvulling op de memorie van antwoord merkt de regering op dat die bijlage los staat van het wetsvoorstel koppeling met afwijkingsmogelijkheid. De WKA is structureel, de bijlage bij de Tussenbalans maakt daarvan geen deel uit. Het wetsvoorstel gaat over het systeem van aanpassingen, de Tussenbalans gaat over de financiering van eventuele meeruitgaven in de sociale zekerheid die zich onder bepaalde omstandigheden kunnen voordoen. Bijlage 5 is echter niet ingetrokken.

Ook de leden van de Groen Linksfractie hadden nog vragen over bijlage 5 bij de Tussenbalans. In aanvulling op het bovenstaande kan daarop het volgende worden geantwoord. Met de door deze leden

geciteerde zin wordt bedoeld dat de regering het vanuit werkgelegenheidsoogpunt van belang acht dat de bruto-inkomensontwikkeling de prijsstijging niet overschrijdt.

Als de bruto inkomens meer stijgen dan de prijzen ontstaat een koopkrachtstijging die zeer ten dele zou kunnen worden afgeroomd. Variant 2 moet gezien worden in verband met de opmerking op p.17 van de memorie van antwoord, dat het niet geoorloofd is om de aanwending van algemene middelen vast te leggen. Op die manier worden andere uitgaven verdrongen.

De leden van de Groen Linksfractie vroegen naar de verhouding tussen paragraaf 1.4 van de memorie van antwoord en de formulering over een bovenmatige loonontwikkeling in het vijfde lid. Er is gelet op de uitwerking gepresenteerd in de memorie van toelichting geen directe relatie tussen deze beide. Op het moment dat een van de afwijkingsgronden uit het vijfde lid aan de orde is, zal de besluitvorming over eventuele ont koppeling plaatsvinden op basis van de verhouding inactieven/actieven en niet op basis van het oordeel over de loonstijging als zodanig.

De leden van de Groen Linksfractie vroegen naar een financieel overzicht van de kosten van de koppeling en de extra belastingen premieopbrengsten bij 1% extra loonstijging. 1% stijging van de uitkeringen kost 540 mln. in de sociale fondsen en 110 mln. op de rijksbegroting. Zou de extra loonstijging ook doorwerken naar de salarissen van ambtenaren en werknemers in de g + g-sector dan bedragen de totale extra kosten in totaal een kleine 1,5 mld. De meeropbrengsten aan belastingen en premies als gevolg van een hogere loonstijging liggen dan op korte termijn in dezelfde orde van grootte. Op korte termijn loopt de financiering derhalve nagenoeg rond onder de veronderstelling dat andere loon- en prijsgevoelige overheidsuitgaven geen stijging ondergaan. Bij een ongewijzigd nationaal inkomen is dan voorts sprake van een stijging van de collectieve druk. De budgettaire gevolgen op middellange termijn hangen vervolgens af van de mate waarin de loonstijging ten koste gaat van het overig inkomen en de belastingen daarop, alsook van de repercussies voor de (toekomstige) ontwikkeling van de werkgelegenheid.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre een bovenmatige loonontwikkeling in 1992 en 1993 kan leiden tot ont koppeling in die jaren. Ook al verslechtert de verhouding inactieven/actieven pas op termijn, dan zal toch in die jaren al besloten kunnen worden tot ont koppeling, afhankelijk van wat de getalsverhouding qua raming over een langere periode aan ontwikkeling vertoont.

Zowel de leden van de fractie van Groen Links als de leden van de SGP-fractie vroegen waarom het criterium van het verhoudingsgetal inactieven/actieven niet in de wet is opgenomen.

De in het vijfde lid geformuleerde afwijkingsgronden zijn ontleend aan het SER-advies van 18 maart 1988 resp. 29 juni 1990 en verwoord in het regeerakkoord. De ontwikkelingen betreffende de lonen en het volume uitkeringsgerechtigden, vormen indicatoren voor een discussie over het eventueel loslaten van de koppeling.

Van belang in dit verband is dat het vijfde lid een «kan»-bepaling is. Beide indicatoren bieden op zichzelf geen eenduidige richtsnoer voor de toepassing in de praktijk. Daarom is beredeneerd hoe voor de toepassing in de praktijk een eensluidend criterium kan worden geformuleerd, namelijk het verhoudingsgetal. De getalsverhouding, tussen inactieve en actieve inkomensstrekkers is daarmee het relevante criterium. Voor de

lopende kabinetsperiode vormt het verhoudingsgetal gekwantificeerd op 0,86 het ijkpunt. De getalsverhouding tussen inactieve en actieve inkomenstrekkingen heeft derhalve als functie houvast te geven met betrekking tot de wijze waarop de «kan»-bepaling door de regering zal worden toegepast; het gaat dus om de praktische invulling van de in de wet omschreven afwijkingsgronden.

Het lid van de RPF-fractie merkte op niet overtuigd te zijn dat een beoordeling van de loonstijging in reeds afgesloten cao's minder relevant zou zijn; deze gegevens zouden een belangrijke indicatie zijn met betrekking tot de te verwachten getalsverhouding inactieven/actieven.

Een beoordeling van de loonstijging in het totaal van de reeds afgesloten cao's is inderdaad relevant voor zover deze loonstijging doorwerkt in de getalsverhouding inactieven/actieven.

3.3 Volume-ontwikkeling

De leden van de fractie van D66 vonden het niet rechtvaardig om AOW-gerechtigden ook te laten delen in de effecten van een eventuele ont koppeling.

De regering hecht eraan op te merken dat indien het verhoudingsgetal in eerste instantie alleen uit hoofde van vergrijzing een verslechtering zou ondergaan met een betekenende stijging van de belasting- en premiedruk als gevolg, zonder ont koppeling afwentelingsprocessen op gang kunnen komen die op zichzelf via aantasting van werkgelegenheid kunnen gaan leiden tot een verdere verslechtering van het verhoudingsgetal. Ook in geval van een bovenmatige loonontwikkeling die de toekomstige welvaartsontwikkeling op het spel zet wil de regering door het niet toepassen van de koppeling processen van kwaad tot erger voorkomen. Hierin past geen uitzonderingspositie voor AOW-gerechtigden, te meer niet omdat het aantal AOW-gerechtigden een zeer groot deel van het volume van de sociale zekerheid beslaat.

De leden van de Groen Linksfractie vroegen in het kader van de volume-ontwikkeling te reageren op de brief van het FNV van 25 maart 1991. De FNV wijst het volumecriterium als afwijkingsgrond af. In de memorie van antwoord is uiteengezet welke betekenis het volumecriterium heeft. Een hoger volume in de sociale zekerheid leidt direct tot een hogere collectieve lastendruk die, direct of via afwenteling, de werkgelegenheid nadelig beïnvloedt en de verhouding inactieven/actieven zowel direct als indirect in teller en noemer doet verslechteren. Los van de loonontwikkeling is er dan een reden voor ont koppeling.

3.4 Verhouding inactieven/actieven

Verskillende leden hebben in het eindverslag nadere vragen gesteld over de status van het verhoudingsgetal inactieven/actieven. De leden van de CDA-fractie hadden aan de memorie van antwoord de indruk overgehouden dat het actueel zijn van één van de twee in het wetsvoorstel genoemde afwijkingsgronden op zichzelf onvoldoende zou zijn om daadwerkelijk tot afwijking van de koppeling over te gaan. Deze indruk is allerminst juist.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat beide afwijkingsgronden tot uitdrukking komen in de aantalsverhouding inactieven/actieven. Teneinde te kunnen beschikken over een helder en eenduidig criterium vormt dit verhoudingsgetal, zoals hiervoor aangegeven, derhalve de norm op basis waarvan hetzij, in het geval van onder-schrijding, gekoppeld wordt, hetzij, in het geval van overschrijding, de

besluitvorming over al dan niet koppelen zal moeten worden geënta-meerd. Zo staat het ook verwoord in de memorie van toelichting (onder meer samenvattend in paragraaf 6.13) alsook in de memorie van antwoord aan het slot van paragraaf 1.2.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder met hoeveel cijfers achter de komma de regering wenst rekening te houden als het gaat om vast te stellen dat de verhouding inactieven/actieven verslechtert. Naar het oordeel van de regering dient elke overschrijding van de norm van 0,86 in de komende periode te worden voorkomen. Bij de beslissing om al dan niet te koppelen gaat het echter niet zozeer om het aantal decimalen waarbij van een normoverschrijding sprake is, alswel om de vaststelling van de normoverschrijding als zodanig, de voorziene toekomstige ontwikkeling van het verhoudingscijfer en de beleidsmogelijkheden om de overschrijding anders dan via ont koppeling weer ongedaan te maken. Ook de lange-termijn-ontwikkeling is relevant.

Bij een overschrijding tot 0,861 moeten de mogelijkheden voor redres-sering van de normoverschrijding zonder ont koppeling veel groter worden geacht dan bij een overschrijding tot 0,87. In het eerste geval bestaat de taakstelling uit een verschuiving van inactieven naar actieven met ca. 2500 mensjaren, in het laatste gaat het al om ca. 25 000 mensjaren.

Deze leden vroegen ook of de regering kan beschikken over de achtjaarseffecten van de loonontwikkeling en op welke wijze deze gegevens van invloed zijn op de besluitvorming over de koppeling. Hierop kan worden geantwoord dat meerjaarseffecten door het CPB kunnen worden berekend en dat de regering een verzoek om een derge-lijke berekening aan het CPB zal richten op het moment dat het vermoeden bestaat dat het partiële effect van de voorziene loon- of volumeontwikkeling al dan niet op termijn tot een normoverschrijding van het verhoudingscijfer zal leiden. Zou dit inderdaad de uitkomst van de CPB-berekening zijn dan dient dit, zoals deze leden vermoedden, inderdaad in de besluitvorming te worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie wensten meer duidelijkheid over de wettelijke positie van het CPB. Met name ging het hen om de formele bevoegdheid van het kabinet tot vaststelling van het Centraal Econo-misch Plan.

Naar het oordeel van de regering is de onafhankelijke positie van het CPB bij het vaststellen van ramingen niet in het geding. Een wijziging van de Wet op het Centraal Economisch Plan (Wet van 21 april 1947 Stb. H127), die het CPB belast met alle werkzaamheden ten behoeve van dat plan, wordt dan ook niet overwogen. Een handelwijze van de regering als door deze leden aangegeven heeft zich in het verleden nooit voorgedaan en zal zich in de toekomst evenmin behoeven voor te doen. Een derge-lijke handelwijze heeft ook geen enkele zin, aangezien het wetsvoorstel voorziet in een correctie in januari van het volgend jaar op basis van realisatiecijfers uit de MEV (waarvoor geen vaststellingsbevoegdheid in de wet is geregeld). Met andere woorden de theoretische denkbaarheid van het wijzigen van loonramingen zou slechts een zeer tijdelijk effect kunnen hebben.

De formele bevoegdheid tot vaststelling van het Centraal Economisch Plan door de regering heeft niet ten doel om de regering de mogelijkheid te verschaffen invloed uit te oefenen op de ramingen van het CPB. De historische achtergrond van de bevoegdheid is dat (in 1947) gedacht werd dat het plan ook richtlijnen met betrekking tot de economie zou kunnen bevatten. Heden ten dage kan het worden opgevat als een formele waarborg dat het CPB bij het opstellen van de ramingen alle

relevante informatie betreffende de beleidsvoornemens van de regering verwerkt.

Met betrekking tot het verhoudingsgetal inactieven/actieven vroegen de leden van de fractie van de PvdA of de regering de volume- en werkgelegenheidseffecten van haar eigen beleidsvoornemens laat meewegen in de prognoses van het CPB. Zij stelden deze vraag mede tegen de achtergrond dat, waar het gaat om de contractloonontwikkeling, de tekst van de wet het volgen van het CPB dwingend voorschrijft, maar zulks ten aanzien van het betreffende verhoudingscijfers niet het geval is.

Ook bij de leden van de CDA-fractie leefde deze vraagstelling. Zij vroegen of de regering zich bij de beoordeling van het verhoudingsgetal zou laten leiden door het centrale pad van het CPB of door het cijfer uit een eventuele variant inclusief beleid.

De regering merkt hierover op dat zij zich voor de bepaling of ten aanzien van het verhoudingscijfers inactieven/actieven van normoverschrijding sprake is, baseert op informatie van het CPB. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit ook zo geformuleerd.

Zoals gebruikelijk zal het CPB bij de bepaling van het cijfer rekening houden met de beleidsvoornemens van de regering. Overigens komen als regel verschillen van inzichten tussen het CPB en de regering terzake van grootheden die bepalend zijn voor de getalsverhouding, niet voor.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of het juist is dat een toename van de werkgelegenheid met 20 000 arbeidsplaatsen, waarvan de helft wordt bezet door werklozen en de andere helft door nieuw aanbod, het verhoudingsgetal met 0,5 doet afnemen, kan bevestigend worden beantwoord. De verbetering zal zelfs iets groter zijn en bijna 0,6 bedragen.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de precieze bepaling van de aantallen actieven en inactieven, zij opgemerkt dat de realisatiecijfers met betrekking tot de werkgelegenheid in arbeidsjaren worden bepaald door het CBS. Het CBS houdt daarbij rekening met deeltijdarbeid en arbeid verricht door personen die gebruik maken van arbvo-subsidies. De ramingen van het CPB sluiten hierop aan.

Personen die werk hebben gevonden in het Jeugdwerkgarantieplan en de Banenpools, respectievelijk via de KRA-loonkostensubsidie een arbeidsplaats hebben gekregen, worden inderdaad tot de actieven gerekend. Zij behoren dus niet tot de inactieven. Zij ontvangen ook regulier loon voor hun arbeid. Wel legt natuurlijk de financiering, die gedeeltelijk plaatsvindt uit collectieve middelen, beperkingen op aan de vergroting van het aantal actieven via dit traject.

Als gevolg van de herleiding tot uitkeringsjaren zullen dubbeltellingen weinig voorkomen. Soms echter kunnen en moeten ze ook niet worden uitgesloten, zoals bijvoorbeeld in geval van een weduwnaar die naast zijn inkomen uit arbeid aanspraak kan maken op een AWW-uitkering. Deze weduwnaar wordt dan zowel onder de actieven als onder de inactieven geteld.

De PvdA-leden vroegen in welke mate rekening is gehouden met intensiveringen op het terrein van werkgelegenheidsbevordering.

Uit onderstaande tabel blijken de beleidsintensiveringen voor wat betreft het JWG, de banenpools en de werkervaringsplaatsen in de collectieve sector. Voor de periode 1991/1994 is door het CPB een

intensivering uit hoofde van het arbeidsmarktbeleid in de collectieve sector voorzien van ruim 20 000 arbeidsjaren.

Tabel 3.1 Beleidsintensiveringen in de collectieve sector 1991/94 (absolute mutaties, arbeidsjaren)

JWG	5 000
Banenpools	12 000
KRA-WEP	3 200
Totaal	20 200

Bron CPB

Behalve via het arbeidsmarktbeleid wordt de werkgelegenheid bevorderd door allerlei voorwaardenscheppende maatregelen. Het effect hiervan is moeilijk te kwantificeren.

De leden van de PvdA-fractie stelden voor het verhoudingsgetal niet te benaderen vanuit de volumekant maar vanuit het financieel beslag op de loonsom respectievelijk het nationaal inkomen. Dit met het oog op de dalende tendens van het gemiddelde uitkeringsbedrag, onder andere veroorzaakt door de toename van het aantal 50%-uitkeringen in de AOW en het aantal gedeeltelijke uitkeringen in de WAO. Zij vroegen daarom een overzicht van de kosten van het volume niet-actieven per uitkeringsjaar, als aandeel van de loonsom en als aandeel in het nationaal inkomen, én per actieve werknemer sinds 1985. Tevens vroegen zij inzicht in de ontwikkeling van de verhouding tussen gemiddeld loon en gemiddelde uitkering en de ontwikkeling daarvan sinds 1985.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt wordt het verhoudingsgetal niet-actieven/actieven gemeten in uitkerings- c.q. arbeidsjaren. Hiervoor is bewust gekozen omdat dit met het oog op de financiële aspecten van de koppeling een juistere benadering lijkt dan een meting in personen. De suggestie van de hier aan het woord zijnde leden spreekt de regering om sociale redenen niet aan. Hoewel er technisch wel wat te zeggen is voor een quote-benadering zal zo'n louter financiële norm maatschappelijk moeilijk uit te dragen zijn. Vele complicaties lijken zich dan voor te doen. Maatschappelijk en sociaal acht de regering het verhoudingscijfer uit het wetsvoorstel meer verantwoord en aansprekend. Voorts is het een misverstand dat het gemiddelde uitkeringsbedrag zou dalen bij een toename van het aantal gedeeltelijke uitkeringen in de WAO. Bij een meting van het aantal uitkeringsjaren, zoals deze bij de bepaling van het verhoudingsgetal wordt toegepast, treedt dit effect niet op.

De gevraagde gegevens zijn overigens in onderstaande tabel opgenomen. Deze cijfers hebben betrekking op de stand Kaderbrief. De berekeningen zijn conform de methodiek zoals die in de Nota sociale zekerheid wordt gehanteerd. De uitgaven ter zake van de sociale voorzieningen zijn hiertoe omgerekend in lopende prijzen.

Tabel 3.2 Financieel beslag uitgaven niet-actieven^{a)} ten opzichte van de loonsom en het nationaal inkomen, alsmede de verhouding gemiddeld arbeidsinkomen/gemiddelde uitkering, 1985-1991

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Uitkeringslasten niet-actieven (in %) als aandeel van:							
loonsom	35,9	35,0	34,5	33,8	33,4	35,6	35,5
NNI	18,2	18,1	18,4	17,9	17,4	18,3 ^{b)}	18,4 ^{b)}
Verhouding gemiddeld arbeidsinkomen/gemiddelde uitkering	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6

^{a)} Betreft de uitgaven van alleen die sociale zekerheidsregelingen waarvan het volume relevant is voor het verhoudingsgetal inactieven/actieven.

^{b)} Hierin is begrepen de (statistische) verhoging van de uitgavendruk met 1,6%-punt als gevolg van de Oort-maatregelen.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden naar het deel van de toename van het volume niet-actieven in de komende jaren dat puur demografisch bepaald is. Tevens vroegen zij welk deel van de groei van het volume door de vergrijzing wordt veroorzaakt en welk deel de overige verzekeringen en voorzieningen voor hun rekening nemen.

Alleen voor de AOW kan worden gesteld dat de volume-ontwikkeling louter demografisch bepaald is. Voor de overige regelingen kan een uitsplitsing naar een demografisch en een niet-demografisch deel niet worden gemaakt. In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het volume sociale zekerheid geschetst voor de komende jaren. Tevens is hier een uitsplitsing gemaakt naar het aandeel van het AOW-volume hierin alsmede het aandeel van het volume uit hoofde van overige regelingen.

Tabel 3.3 Ontwikkeling volume sociale zekerheid en verhoudingsgetal niet-actieven/actieven 1990-1994

	1990	1991	1992	1994
Volume-ontwikkeling sociale zekerheid (x 1000 uitkeringsjaren)	3978	4019	4061	4071
waarvan AOW	1955	1983	2016	2085
overige regelingen	2023	2036	2045	1986

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag hoe de besluitvorming van het kabinet over de koppeling zal uitvallen bij een overschrijding van de norm in 1992. Zij waren van mening dat de ontwikkeling op langere termijn van het verhoudingsgetal alsmede voorgenomen maatregelen in de sfeer van de ZW/WAO, voor de regering moeten leiden tot de conclusie om per 1 januari 1992 te koppelen. Deze leden formuleerden een aantal richtsnoeren waaraan zij een eventueel besluit van de regering op het punt van de koppeling zouden willen toetsen. Zij verwachtten niet dat zij, gezien het beperkte financiële beslag van een 50% toekenning volgens de lonen per 1 januari, de dan nog resterende mogelijkheid van ont koppeling per 1 juli en de grote mate van onzekerheid rondom het verhoudingsgetal ten tijde van de MEV, zouden kunnen worden overtuigd van de wijsheid van ont koppeling per 1 januari 1992.

De regering is het met deze leden eens, zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, dat een eventuele overschrijding van de norm van de verhouding inactieven/actieven, de ontwikkeling op langere termijn en de beleidsmogelijkheden om de overschrijding weer ongedaan te maken, bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of ont koppeling daadwerkelijk noodzakelijk is. De regering is van mening dat het van onwijs beleid zou getuigen indien zij bij de besluitvorming over de koppeling duidelijke aanwijzingen van negatieve tendenzen in de economie zou negeren. Om die reden fungeert de raming van het verhoudingsgetal inactieven/actieven in de memorie van toelichting als ijkpunt voor de beslissing om al dan niet te koppelen.

In het regeerakkoord is de doelstelling opgenomen om de verhouding inactieven/actieven gedurende de kabinetsperiode te verbeteren. Is als gevolg van de ontwikkeling van de lonen en van het volume in de sociale zekerheid evenwel sprake van een verslechtering, waarin zich in de komende periode ondanks beleidsinspanningen geen ommekeer aftekent, dan acht de regering, in beginsel, ont koppeling onvermijdelijk om redenen die in de memorie van toelichting zijn uiteengezet.

Op de vraag hoe de besluitvorming ter zake per 1 januari a.s. zal uitvallen kan thans niet worden vooruitgelopen. In de zomer zal aan de hand van actuele inzichten van het Centraal Planbureau hierover nader worden beslist, een en ander in lijn met het gestelde in paragraaf 6.12 van de memorie van toelichting.

De besluitvorming zal plaatsvinden op basis van de meest actuele, maar zoals deze leden terecht opmerken, niettemin onzekere informatie over het verhoudingsgetal inactieven/actieven. Dit is evenwel een onvermijdelijkheid. Alle kabinetsbeslissingen terzake van de begroting worden noodzakelijkerwijze genomen op basis van ramingen. Beleidsvoornemens hebben nu eenmaal een anticiperend karakter en behoren dat ook te hebben. Zij hebben immers ten doel de toekomstige ontwikkelingen naar vermogen, tijdig en in voldoende mate bij te sturen. Besluitvorming in het voorjaar over de aanpassing in juli zou hierin geen wezenlijke verandering brengen, terwijl anderzijds de mogelijkheden om via alternatieve beleidsinstrumenten de inkomensgevolgen van de ont koppeling te mitigeren op dat moment veel beperkter zijn. Om die reden is in het wetsvoorstel ook uitgegaan van een beslissingsmoment dat aansluit bij de reguliere begrotingscyclus. De procedure voorziet er in dat de kernbeslissing na de eventuele adviesrondes juist voor aanvang van het begrotingsjaar valt. De materiële consequenties van toepassing van de koppeling per 1 januari, alsook de bepaling met betrekking tot de 50%, moeten op eigen merites worden gezien en staan los van de principiële vraag of koppeling al dan niet verantwoord is en is naar het oordeel van de regering derhalve daaraan ook ondergeschikt.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen naar het oordeel van de regering over de volgende stelling «Als in de jaren 1992 en daarna op één of andere wijze het cijfer hoger uitkomt dan 0,86, kan sprake zijn van ont koppeling cq. wordt niet op voorhand automatisch gekoppeld. Indien de getalsverhouding blijft staan op 0,86 dan wordt onder alle omstandigheden gekoppeld».

Gesteld kan worden dat de interpretatie van de leden van de fractie van Groen Links juist is. Overigens zal het streven van de regering er uiteraard op gericht zijn de getalsverhouding inactieven/actieven te verlagen. Met betrekking tot de uitgebreide passage van deze leden in het eindverslag, waarover zij het oordeel van de regering vroegen kan worden verwezen naar hetgeen daarover hiervoor reeds is opgemerkt.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen zich af of de regering nog een andere praktische uitwerking van de twee criteria heeft overwogen. In de memorie van toelichting is met name in paragraaf 6.2 nader ingegaan op andere mogelijkheden om het criterium van een bovenmatige loonontwikkeling praktisch uit te werken. Daarbij is vooral aandacht besteed aan de arbeidsinkomensquote. In de memorie van toelichting staat uitvoerig beschreven waarom uiteindelijk is gekozen voor het verhoudingsgetal als norm. Graag verwijst de regering naar deze overwegingen.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen naar de wijze waarop de regering met de koppeling in 1991 zou zijn omgegaan indien dit wetsvoorstel toen van kracht zou zijn geweest. De regering verwijst voor een antwoord naar de memorie van antwoord waarin reeds op deze vraag is ingegaan.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van Groen Links naar de precieze bepaling van de getalsverhouding inactief-actief zij verwezen naar de voetnoot gevoegd bij de tabel in paragraaf 6.8 van de memorie van toelichting.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat voor komende kabinetsperioden de globale notie dat de cruciale getalsverhouding tenminste niet mag verslechteren, uitgangspunt dient te zijn. Afgezien van specifieke ontwikkelingen die in de memorie van antwoord nader

staan beschreven, impliceert dit in antwoord op vragen van de leden van de fractie van Groen Links dat de norm in deze regeerperiode niet in opwaartse richting zal worden bijgesteld. Een verscherpte taakstelling in de vorm van een neerwaartse bijstelling van de norm wordt door de regering niet overwogen. Niettemin trokken de leden van deze fractie terecht de conclusie dat indien de aanval op het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid mislukt en de norm voor het verhoudingsgetal voor een langere tijd fors wordt overschreden, gedurende een reeks van jaren niet gekoppeld zal kunnen worden.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen om nadere uitleg met betrekking tot de passage op bladzijde 19 onderaan van de memorie van antwoord waar erop wordt gewezen dat het kabinet niet heeft gekozen voor 0,84 als norm, een cijfer dat uit de taakstelling van het regeerakkoord voortvloeit (meer werk voor 100 000 personen per jaar, stabilisatie van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen en beoogd bereikt activerend arbeidsmarktbeleid). Gekozen is voor een norm van 0,86 om de koppeling niet te zeer afhankelijk te maken van deze ambities. De koppeling is dus niet op indirecte wijze opgehangen aan het welslagen van de werkgelegenheidsdoelstelling, maar afhankelijk gesteld van het welslagen van het streven om een verslechtering in de feitelijke getalsverhouding te voorkomen.

De leden van de Groen Linksfractie vroegen naar de compenserende maatregelen: wat is er eerst, de koppeling of de maatregel. Er is geen sprake van een volgorde, maar van een onverbreekelijke samenhang. Het werkgelegenheidsbeleid is immers een «going concern». Indien nodig wordt bezien welke additionele maatregelen zodanige effecten genereren dat er gekoppeld kan worden. Als verwacht wordt dat de maatregelen voldoende effecten opleveren, kunnen maatregelen en koppeling gelijktijdig worden toegepast.

De leden van de Groen Linksfractie zagen arbeidsduurverkorting als middel om de koppeling te redden. Volgens deze leden zou adv de getalsverhouding drastisch kunnen doen dalen. In principe zou adv de werkgelegenheid in arbeidsjaren kunnen doen stijgen en het aantal uitkeringsjaren doen verminderen. Als echter de hoogte van de uitkeringen niet evenredig daalt met de lengte van een arbeidsjaar, zal de norm voor de getalsverhouding lager gesteld moeten worden. (Dit is een voorbeeld van een statistische correctie van de norm waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken). Alleen bij volledige herbezetting en evenredige looninlevering en uitkeringsdaling, zou een gunstig effect voor de koppeling kunnen optreden. Deze voorwaarden lijken echter wel haast prohibitief.

De leden van de Groen Linksfractie vroegen of maatregelen bijvoorbeeld terzake van asielzoekers zullen worden beoordeeld op hun effect op de verhouding inactieven/actieven. Het beleid terzake van asielzoekers zal natuurlijk primair op eigen merites worden bezien.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de nadelige invloed op het verhoudingsgetal van andere factoren dan een bovenmatige loonontwikkeling en de volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid. Zij dachten daarbij aan het vervroegd uittreden en het langer studeren van jongeren. Het ligt evenwel voor de hand dat de bij vervroegde uittreding vrijkomende arbeidsplaatsen worden herbezet. Naarmate dit leidt tot inschakeling van uitkeringsgerechtigden zal het verhoudingsgetal daarom eerder een daling dan een stijging vertonen.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie naar de aanpassing bij eventuele ont koppeling in 1992 deelt de regering mee dat de wet geen strikte rekenregel bevat met betrekking tot de hoogte van de aanpassing bij ont koppeling. Een aanpassing tussen de prijs- en de loonontwikkeling in, is dus ook mogelijk. Zoals aangegeven in de memorie van antwoord waarin het belang van het inkomenspolitieke kader is aangegeven, kiest de regering in die situatie voor het volgen van de prijsontwikkeling.

Het lid van de RPF-fractie vroeg of ten aanzien van de ontwikkeling van de getalsverhouding inactieven/actieven in de komende jaren voor de regering streven en verwachting synoniem zijn. Dit is niet zo. Tussen streven en verwachting bevindt zich overigens nog hoop.

3.5 Budgetdiscipline

De leden van de CDA-fractie vroegen of lastenverlichting bij een eventuele ont koppeling zal worden gefinancierd door uitgavenvermindering. Wanneer dit vraagstuk aan de orde is zal de regering in het kader van de begrotingsvoorbereiding beslissen over lastenverlichting en daaraan te verbinden consequenties.

De leden van de SGP-fractie stelden een vraag over de maatregelen bij generale problematiek. De regering kiest dan voor selectieve maatregelen die het volume in de sociale zekerheid beperken. Inderdaad laat de huidige gang van zaken rond de WAO/AAW zien dat dit moeilijk is. Als men echter overtuigd is van de noodzaak van zulke maatregelen, zal men niet de «gemakkelijkste» weg van ont koppeling moeten kiezen, maar de noodzakelijke maatregelen moeten treffen.

Het lid van de RPF-fractie had moeite met het niet opnemen van een budgettaire afwijkingsgrond en het niet nu al voorstellen van een concretisering van een eventuele beperking van rechten en volume. Een budgettaire afwijkingsgrond heeft het risico dat wordt ont koppeld op basis van gronden die niets met de werkgelegenheid van doen hebben en die beter met andere maatregelen bestreden kunnen worden. Met betrekking tot een beperking van rechten en volume zal de regering na ontvangst van het SER-advies voorstellen doen voor maatregelen in de ZW en de WAO.

3.6 Aanpassing in geval van afwijking

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de hoogte van de aanpassing op 1 januari a.s. bij ont koppeling.

Dit vraagstuk zal, wanneer het zich aandient, onderwerp vormen van de besluitvorming terzake van de begroting voor komend jaar.

3.7 Afwijkingsgronden in het SER-advies

De leden van de CDA-fractie stelden dat het feit dat de geen bevredigende vorm kan worden gegeven aan de drie aanvullende, voornamelijk technische, afwijkingsgronden uit het SER-advies van 1988 niet hoeft te betekenen dat de regering tot inertie vervalt.

Ook het lid van de RPF-fractie had vastgesteld dat de regering zwaarwegende argumenten had om de drie aanvullende afwijkingsgronden uit het SER-advies niet over te nemen. Het lid van deze fractie stelde de vraag of de regering verwachtte dat op grond van ontwikkelingen in de afgelopen jaren één van deze afwijkingsgronden niet reeds op korte termijn alsnog in de WKA zouden moeten worden opgenomen.

De overwegingen rond de drie aanvullende afwijkingsgronden, waaronder loondifferentiatie, zullen vanwege het langere termijn aspect en de complexe aard van de materie niet bij de besluitvorming over de halfjaarlijkse aanpassing worden betrokken, maar bij de vierjaarlijkse besluitvorming rond de bijzondere aanpassing. Voorts is de regering van mening, zoals in de memorie van toelichting (pagina 24) en in de memorie van antwoord (pagina 26) is gesteld, dat als mocht blijken – hetgeen wij niet verwachten – dat de door de SER genoemde aspecten steeds en in belangrijke mate aanleiding zouden geven tot nadere overwegingen rond de aanpassing, dit tot een herbezinning zou moeten kunnen leiden van de voorgestelde aanpassingssystematiek.

4. Relatie met het arbeidsvoorwaardenbeleid

De leden van de Groen Links-fractie vroegen de regering aan te geven hoe zwaar de solidariteitsgedachte weegt en in te gaan op de door deze fractie terzake geschetste vijf problemen. Tevens stelden de leden van de voornoemde fractie vragen omtrent de mogelijkheden tot centraal overleg en het al dan niet serieus nemen door de sociale partners van de visie van de regering inzake de loon- en prijsstijging.

De onderhandelingsvrijheid van sociale partners betekent dat sociale partners terzake hun eigen verantwoordelijkheden hebben. Dat neemt niet weg dat het naar de mening van kabinet – in het algemeen belang – zinvol is om met sociale partners te overleggen. In dit verband hebben het kabinet en de Stichting van de Arbeid een gemeenschappelijk beleidskader (GBK) voor de komende jaren geformuleerd. In dit kader zijn uitdrukkelijk zowel de verschillende verantwoordelijkheden, als doelstellingen van gemeenschappelijk belang ten aanzien van werkgelegenheids groei, het delen in de welvaartsontwikkeling door verschillende groepen en het op peil houden van de concurrentiepositie van bedrijven vermeld – voor de realisatie waarvan een beheerste loonontwikkeling essentieel geacht wordt. In het GBK is tevens gesteld dat uiteindelijk alleen op decentraal niveau – als uitkomst van beleid en overleg – kan worden bepaald wat verantwoord is, aangezien de mogelijkheden per bedrijf of bedrijfstak verschillend zijn.

De DCA-overzichten van de cao-afspraken betreffende de jaren 1990 en 1991 geven aan dat – in lijn met het GBK – het aantal afspraken aangaande werkgelegenheid en scholing, doelgroepen beleid, preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, toegenomen is, waarbij de gemiddelde contractloonstijging op jaarbasis niet als onverantwoord bestempeld kan worden.

Hierboven zijn de belangrijkste principes weergegeven van de door de sociale partners en kabinet in het GBK vastgelegde gezamenlijke benadering «voor de komende jaren». Het GBK is afgesloten met de afspraak dat de partijen in de komende jaren de in het GBK beoogde inspanningen zullen volgen, onderling blijven afstemmen en optredende knelpunten en eventuele nieuwe ontwikkelingen zullen trachten het hoofd te bieden. De suggesties van het kabinet aangaande lastenverlichting, lonen en prijzen kunnen ook in dit verband gezien worden, waarbij uiteraard het kenmerk van overleg is dat er terzake verschillende opvattingen kunnen bestaan.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen zich af waarom de bewindslieden het ambtenarenoverleg als voldoende vrij beschouwden om het resultaat daarvan mee te nemen in de generale contractloonstijging.

In het kader van het ontwikkelen van een nieuw overlegstelsel voor de arbeidsvoorwaarden overheidspersoneel wordt het overleg al enkele jaren gevoerd conform het zogenaamde protocol. Dit houdt in dat wijzi-

gingen in de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel niet kunnen worden gerealiseerd dan in overeenstemming met de centrales van overheidspersoneel. In de g + g-sectoren worden de arbeidsvoorwaarden geregeld in cao-overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties zonder tussenkomst van de overheid. Op grond hiervan kan naar het oordeel van de regering worden gesproken van een situatie die zozeer overeenkomt met de overlegsituatie in de marktsector dat de resultaten van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector meegenomen worden bij het bepalen van de gemiddelde contractloonsstijging.

De brief van de minister-president, waarnaar deze leden verwezen, doet hieraan niets af. In deze brief wordt aangegeven wat de financiële mogelijkheden zijn, welke – zoals ook in de marktsector – de inzet bepalen van de overheid als werkgever in het arbeidsvoorwaardenoverleg.

5. Overige aspecten

5.1 Indexeringssystematiek

De leden van de fractie van Groen Links vroegen of de regering de afwijkingen tussen de ramingen van het CPB ten aanzien van de loonontwikkeling in CEP en MEV geen bezwaar achtte.

De regering acht de afwijkingen tussen de ramingen geen bezwaar. In de memorie van antwoord (pagina 29) is reeds gesteld dat met het gebruik van ramingen – in combinatie met realisaties – de regering een betere aansluiting beoogt te bewerkstelligen tussen de actuele loonontwikkeling en de ontwikkeling van minimumloon en uitkeringen. Aan ramingen is inderdaad inherent dat de latere ramingen en de uiteindelijke realisatie van de eerdere raming kan afwijken. In de halfjaarlijkse aanpassing is voorzien dat met afwijkingen tussen ramingen en realisaties rekening gehouden wordt bij de aanpassing op 1 juli en 1 januari. De vierjaarlijkse evaluatie opent de mogelijkheid om te corrigeren voor de gevolgen van afwijkingen als die er dan toch nog zouden zijn. Op deze wijze worden de voordelen van ramingen en realisaties behouden, maar de nadelen ervan vermeden.

5.2. De netto-netto-koppeling en de gedifferentieerde koppeling

De leden van de fracties van D66 en van GPV vroegen wederom aandacht voor verschillende aspecten van de gedifferentieerde koppeling. Daarnaast betreurden de leden van de D66-fractie het in dit kader dat de reactie van het kabinet op het WRR-rapport nog niet beschikbaar was.

Allereerst kan worden opgemerkt dat de reactie van het kabinet op het WRR-rapport 6 juni j.l. naar de Tweede Kamer is verzonden.

Dit in antwoord op vragen van fracties van D66 en de VVD hierover.

De fractie van D66 stelde dat zij het onderscheid tussen uitkeringsgerechtigden met en zonder arbeidsmarktperspectief nog steeds een rechtvaardig onderscheid achtte (waarbij in ieder geval AOW-gerechtigden in de welvaart zouden moeten meedelen), dit temeer het kabinet een activerend arbeidsmarktbeleid bepleit. De leden van de D66-fractie merkten op dat er nog maar zeer weinig werknemers boven de 23 jaar zijn die op het minimumniveau werkzaam zijn.

De leden van de GPV-fractie vroegen de regering in te gaan op haar beschouwingen over de gedifferentieerde koppeling. Zij vroegen allereerst aandacht voor een gedifferentieerde koppeling in de vorm van een

achterblijven van minimumloon en minimumuitkeringen bij de gemiddelde welvaartsontwikkeling en het wel koppelen van de AOW-uitkeringen en de bovenminimale uitkeringen. Zij achtten het bezwaar van de regering tegen het ontstaan van twee verschillende minimuminkomensniveaus niet overtuigend; door de verhoging van het arbeidskostenforfait zou zij de netto-netto-koppeling immers ook loslaten waarbij twee minimumniveaus zouden ontstaan. Bij het onderscheid arbeidsmarktrelevante en niet-arbeidsmarktrelevante uitkeringen zou in ieder geval de AOW-uitkering als niet-arbeidsmarktrelevant moeten worden beschouwd. Gelet op het beleid ten aanzien arbeidsongeschiktheid neemt naar het oordeel van deze fractie de arbeidsmarktrelevantie van deze uitkeringen ook toe. De leden van deze fractie vroegen de regering in te gaan bovenstaande beschouwingen.

De regering kan bij de beschouwingen van de fracties van D66 en GPV stellen dat zij de in de memorie van antwoord opgenomen bezwaren tegen een gedifferentieerde koppeling nog steeds van dusdanig zwaarwegende aard acht dat zij een gedifferentieerde koppeling afwijst. Kortheidshalve kan hier dan ook worden verwezen naar de memorie van antwoord waar puntgewijs op de bezwaren tegen de door de fracties naar voren gebrachte varianten van een gedifferentieerde koppeling is ingegaan. De regering verneemt graag de reactie van de betrokken fracties op die argumenten. De genoemde bezwaren tegen het aanbrengen van een onderscheid tussen minimumloon en uitkeringen of tussen uitkeringen onderling gelden naar het oordeel van de regering onverkort. Aldaar heeft de regering ook opgemerkt dat hierbij niet alleen de groep werknemers die een minimumloon verdienen moet worden gezien. Ook de groep uitkeringsgerechtigden die van één uitkering dienen rond te komen en beschikbaar horen te zijn voor de arbeidsmarkt dient in de beschouwing te worden betrokken en zoals is becijferd in de memorie van antwoord is deze groep niet onaanzienlijk. De regering acht deze overweging des te meer relevant in het kader van een beleid dat erop is gericht het aantal werkenden, voor wie slechts perspectief bestaat op een baan rond het minimumloonniveau, te vergroten. De verhoging van het arbeidskostenforfait leidt er vanzelfsprekend toe dat het netto minimumloon van actieven materieel iets hoger wordt dan het inkomen van uitkeringsgerechtigden op minimumniveau. Zoals uit hoofdstuk 5 van de notitie Inkomensbeleid 1991 kan worden afgeleid zijn hiervoor ook sterke argumenten, bijvoorbeeld in verband met de kosten die werkenden moeten maken. Overigens blijft de netto-netto-koppeling bij een verhoging van het arbeidskostenforfait in formele zin gehandhaafd. Aanpassingen in het fiscale traject voor werkenden, uitkeringsgerechtigden of beide, zoals ook enkele malen in de jaren tachtig hebben plaatsgevonden, tasten de netto-netto-koppeling niet aan. Ook nu reeds leidt de verschillende fiscale behandeling van minimumloners en sociale uitkeringen ertoe dat de netto minimumuitkering voor een echtpaar niet exact gelijk is aan het netto-minimumloon van een alleenverdiener.

5.3 Internationale aspecten

De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of door de koppeling aan de loonontwikkeling en gelet op het relatief hoge niveau van minimumloon en uitkeringen in ons land, terwijl minimumloon en uitkeringen in het buitenland veelal aan de prijsontwikkeling worden aangepast, het gevaar bestaat dat het minimumloon en de uitkeringen in Nederland in relatie tot de andere EG-lidstaten nog verder uit elkaar gaan lopen, waardoor de concurrentiepositie van Nederland in gevaar komt.

Voorzover het minimumloon en de uitkeringen de concurrentiepositie van Nederland in gevaar zouden brengen zou dit, evenals relevante internationale economische ontwikkelingen (zie ook de memorie van

antwoord, pagina 33), tot uitdrukking komen in het criterium van de aantalsverhouding inactieven-actieven. Internationale ontwikkelingen op sociaal en economisch gebied met mogelijke gevolgen voor de Nederlandse economie op korte en langere termijn zullen aldus worden betrokken bij de vraag of er gekoppeld dient te worden.

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt thans onderzoek verricht naar de aantalsverhouding inactieven/actieven in het buitenland.

Indien uit dit onderzoek zou blijken dat het verhoudingsgetal tussen inactieven en actieven in de andere EG-lidstaten een stuk lager ligt dan in Nederland, zou dat de regering in haar overtuiging sterken om het getal van 0,86, ontwikkelingen van louter statistische aard daargelaten, als een bovengrens te beschouwen. In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de SGP-fractie zal deze informatie echter niet leiden tot een neerwaartse bijstelling van de norm in deze kabinetsperiode. Wel zou een volgend kabinet hierin aanleiding kunnen zien de norm lager vast te stellen.

6. Advies- en besluitvormingsprocedure

De leden van de CDA-fractie stelden dat zij de indruk hadden gekregen dat de regering er rekening mee hield dat de SER jaarlijks zou worden geraadpleegd. De leden van de SGP-fractie achtten een jaarlijks advies van de SER over de koppeling zinvol en vonden de argumenten van de regering om niet jaarlijks advies te vragen niet overtuigend. De leden van deze fractie vroegen de regering om haar standpunt in deze te herzien.

De regering ziet hiertoe geen aanleiding. Zoals in de memorie van toelichting (pagina 34) en in de memorie van antwoord (pagina 35) is gesteld zou het opnemen van een vaste jaarlijkse advisering door de SER zich niet verdragen met de hoofdregel van het wetsvoorstel, namelijk koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling; jaarlijkse advisering is functioneel bij een min of meer beleidsmatige aanpassingssystematiek, een andere dus dan die vervat in de WKA. Als er op basis van de afwijkingsgronden géén reden is om de koppeling ter discussie te stellen acht de regering advies vragen aan de SER ook niet noodzakelijk. Indien er op basis van de afwijkingsgronden wél reden is om de koppeling ter discussie te stellen zal de SER uiteraard wel om advies worden gevraagd. Het wetsvoorstel voorziet hier al in.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de aangekondigde nota van wijziging die koppeling per 1 juli na ont koppeling op 1 januari mogelijk maakt geen onnodige overregulering is. Volgens de regering is natuurlijk sprake van een verdergaande mate van regulering, maar dat is, gelet op het beleidsmatige belang, verantwoord. Voor een onderbouwing verwijst zij naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Artikelsgewijze opmerkingen

De leden van de fractie van de SGP bleven moeite houden met de mogelijkheid die artikel 14, dertiende lid bevat om tot drie maanden de geldigheidsduur van de bestaande bedragen te verlengen. De termijn van drie maanden vonden deze leden in ieder geval te lang; zij vroegen zich af waarom een termijn van maximaal een maand niet voldoende zou zijn.

Zoals eerder aangegeven betreft het dertiende lid een «nood»-voorziening. Hopelijk is het niet nodig hiervan ooit gebruik te maken; mocht op een gegeven moment gebruikmaking onvermijdelijk blijken, dan zal als regel met een veel kortere periode dan drie maanden kunnen worden volstaan. Bij een structurele wet als de WKA moet echter naar ons oordeel rekening worden gehouden met het risico – ook al is dit tamelijk theoretisch – van grotere vertraging: zonder deze voorziening zou dan een vacuüm kunnen ontstaan.