

Vergaderjaar 1983–1984

18 189	Inkomensontwikkeling en -verdeling
18 192	Echte-minimabeleid

Nr. 3 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 januari 1984

Bijgaand doe ik u toekomen een afschrift van een notitie aan de Sociaal-Economische Raad over de samenhang tussen een tweetal adviesaanvragen aan de SER en een tweetal inkomenspolitieke notities die alle in meer of mindere mate betrekking hebben op de positie van de minima.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning

Aan de Sociaal-Economische Raad

's-Gravenhage, 27 januari 1984

Vanuit de Subcommissie minimumloon, die belast is met de voorbereiding van het op 3 mei 1983 gevraagde advies inzake de herinrichting methodiek vaststelling niveaus van minimumloon en sociale uitkeringen in verband met arbeidsduurverkorting, is op 15 november 1983 gevraagd om een notitie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de samenhang tussen deze adviesaanvraag en andere adviesaanvragen en notities die alle in meer of mindere mate ingaan op de problematiek rond de positie van de minima. In dit verband werd genoemd de adviesaanvraag van 21 oktober 1983 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Tevens werd gewezen op de aangekondigde maar op dat moment nog niet verschenen notities «Een aantal aspecten van inkomensontwikkeling en -verdeling» en «Enkele aspecten van het echte-minimabeleid». Bij brief van 12 december 1983 heb ik deze notitie toegezegd.

In de adviesaanvraag van 3 mei 1983 is als uitgangspunt aangegeven dat voor de ontwikkeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen de algemene loonontwikkeling inclusief de effecten van looninlevering voor arbeidsduurverkorting bepalend blijven. Dit impliceert handhaving van de essentie van de Wet Aanpassingsmechanismen.

In de inkomensnotitie wordt dat centrale uitgangspunt nog eens bevestigd door het streven naar een parallelle inkomensontwikkeling te benadrukken. Hierbij wordt overigens aangegeven dat afwijking van dit uitgangspunt onontkoombaar kan zijn met het oog op de noodzaak te streven naar een versterking van de marktsector en daarmee samenhangend de noodzaak om de collectieve lastendruk en het financieringstekort terug te brengen.

Indien de financieel-economische situatie en met name de ontwikkeling van de uitgaven in de sociale zekerheid ertoe zouden leiden, dat in negatieve zin van de WAM zou worden afgeweken, dan zal een voorindexering op grond van de wenselijk geachte arbeidsduurverkorting met een eventuele correctie achteraf, zoals voorgesteld in de adviesaanvraag van 3 mei 1983, alleen nodig zijn voor zover de te verwachten arbeidsduurverkorting de omvang van de budgettaire ingreep in betekenende mate overschrijdt. Immers afhankelijk van de omvang van de budgettaire korting zullen geheel of gedeeltelijk de te verwachten fricties met betrekking tot het minimumloon worden voorkomen.

Naast de problematiek van fricties in verband met arbeidsduurverkorting zou ik erop willen wijzen, dat in de adviesaanvraag van 3 mei 1983 nog twee onderwerpen onder de aandacht worden gebracht. De toenemende betekenis van deeltijdarbeid en de tendens om bepaalde categorieën werknemers, bij voorbeeld jongeren, een arbeidscontract met een kortere arbeidsduur dan normaal aan te bieden, maken een advisering over het één-derde-criterium en het begrip «normale arbeidsduur» wenselijk. Ten aanzien van het laatstgenoemde element wil ik nog wijzen op mijn brief van 15 november 1983, waarbij ik u een afschrift heb doen toekomen van mijn brief aan de Tweede Kamer over de mogelijke uitvoering van de motie-Oomen.

Op 12 december 1983 is aan het parlement toegezonden een notitie «Enkele aspecten van het echte-minimabeleid». Ook de Raad heeft deze notitie ontvangen met het verzoek de notitie bij de advisering te betrekken. In de aanbiedingsbrief aan het parlement is aangegeven dat het kabinet nog geen definitieve standpunten heeft bepaald en dat het kabinet alvorens voorstellen aan het parlement voor te leggen over de wijze waarop aan de echte minima een bijzondere koopkrachtbescherming kan worden geboden advies aan uw Raad wil vragen. Door een misverstand heeft u deze aanbiedingsbrief niet ontvangen. U treft deze hierbij aan.

Vanaf 1981 zijn door de verschillende kabinetten koopkrachttoeslagen verleend aan die huishoudens die alleen van een minimuminkomen moeten rondkomen ten einde de negatieve koopkrachtontwikkeling voor deze

categorieën zoveel mogelijk te beperken. De hoogte en de reikwijdte van de toeslagen werd telkens op beleidsmatige gronden bepaald. Het kabinet heeft in de aanbiedingsbrief aan het parlement de bereidheid uitgesproken om te bezien in hoeverre binnen deze benadering mogelijkheden aanwezig zijn om iets extra's te doen voor de meerjarige echte minima.

Gaarne zou ik uw visie op het vraagstuk van de echte minima vernemen, waarbij ik het op prijs zou stellen indien kan worden aangegeven op welke wijze aan een eventuele bijzondere behandeling van de meerjarige echte minima, voor zover dat wenselijk wordt geacht, inhoud kan worden gegeven. Een en ander met inachtneming van de budgettaire consequenties.

Tevens verzoek ik u een oordeel te geven over de mogelijke vormgeving van het echte-minima beleid. In de notitie echte minima is de huidige praktijk van regeling telkenmale bij afzonderlijke wet de mogelijkheid van een raamregeling aangegeven, die de jaarlijkse besluitvorming zou kunnen versnellen. Bij de raamregeling zijn twee modaliteiten naar voren gebracht: enerzijds een aparte raamwet koopkrachttoeslagen, anderzijds het opnemen van de bevoegdheid tot het verlenen van koopkrachttoeslagen in de Algemene Bijstandswet.

De in de adviesaanvraag van 21 oktober 1983 over het middellange-termijnbeleid opgenomen vraagstelling over het meer dienstbaar maken van de inkomensvorming aan de werkgelegenheidsdoelstelling moet, voor zover toegespitst op de vloerverlagingen en invoering van toeslagen, worden gezien in het licht van de in de Inkomensnotitie aangekondigde herbezinning op het minimumloon. Naast het vraagstuk van de beheersbaarheid van de sociale zekerheid is er immers het vraagstuk van de betekenis van het minimumloon voor de werkgelegenheid. Vanwege de zorgelijke omvang van de werkloosheid richt zich de in de Inkomensnotitie bedoelde herbezinning met name op dit aspect. Daarnaast zal ook de vraag wat de consequenties zijn van een ver doorgevoerde arbeidsduurverkorting voor minimumloon en sociale uitkeringen in de beschouwing betrokken moeten worden.

Ten aanzien van het werkgelegenheidsaspect wil ik het volgende opmerken. De indruk bestaat dat de betekenis van arbeidsplaatsen in arbeidsintensieve sectoren waarvoor eenvoudig gekwalificeerde arbeid nodig is mede onder invloed van de hoge loonkosten op minimumniveau sterk is teruggedrongen. Te denken valt niet alleen aan sectoren die typisch op de binnenlandse dienstverlening zijn afgestemd zoals bij voorbeeld de detailhandel en de onderhoudssector, maar ook aan met het buitenland concurrerende sectoren waar de arbeidskosten van grote betekenis zijn, zoals bijvoorbeeld de confectie- en leerindustrie. Ook het feit dat onder laaggeschoolden van een meer dan gemiddelde werkloosheid sprake is, is in dit verband van betekenis. Het verlagen van het minimumloon zou thans niet gepleegde activiteiten rendabel kunnen maken terwijl het tevens de mogelijkheid biedt om te komen tot meer flexibele loonverhoudingen toegespitst op de problematiek van de diverse bedrijven en bedrijfstakken.

De vraag kan derhalve worden gesteld of, naast de consequenties van arbeidsduurverkorting en eventuele budgettaire bepaalde negatieve afwijkingen ten opzichte van de WAM, een autonome algemene niveauverlaging van het minimumloon overweging verdient. Ervan uitgaande dat een dergelijke op allocatieve overwegingen gebaseerde verlaging niet doorwerkt in het bestaansminimum, zou voor de werknemer-kostwinner op minimumloonniveau het netto-looninkomen beneden het bestaansminimum zakken. Een en ander betekent dat in voorkomende gevallen werknemers een beroep moeten doen op een aanvullende toeslag tot het niveau van het minimuminkomen. Afhankelijk van de omvang van de autonome niveauverlaging kan het hier een substantieel aantal werknemers betreffen.

Ervan uitgaande dat het verschijnsel van de meerverdieners zich het meest frequent voordoet bij de jongere leeftijdscategorieën en in deze leeftijdscategorieën bovendien relatief veel alleenstaanden voorkomen en derhalve relatief weinig kostwinners, zou als variant op een algemene

verlaging van het minimumloon gedacht kunnen worden aan een verlaging van het volwassen minimumloon beneden een bepaalde leeftijdscategorie, bij voorbeeld 27 of 30 jaar, al dan niet gepaard gaande met een verlaging van de minimumjeugdlonen. Ervan uitgaande dat niveau en leeftijdsstructuur van het bestaansminimum gehandhaafd blijven, leidt ook deze variant tot nieuwe toeslagsituaties, doch minder in aantal en per definitie tijdelijk van aard (tenzij een jaarlijks opschuiven van de leeftijdsgrens wordt toegepast).

Ten aanzien van een autonome verlaging van het minimum(jeugd)loon dient te worden overwogen dat, hoewel de afstand tussen minimum en modaal nog steeds gering is, het minimumloon reeds in de jaren 1982 t/m 1984 in betekenende mate is achtergebleven bij de loonontwikkeling en dat voor de minimumjeugdlonen in het recente verleden tweemaal zeer substantiële verlagingen zijn doorgevoerd. Het zal duidelijk zijn dat er aan de hiervoor genoemde opties niet geringe bezwaren kleven. Naast de substantiële inkomenseffecten die zich kunnen voordoen, is er het meer principiële bezwaar tegen het fenomeen van toeslagen voor werknemers ter aanvulling van het looninkomen tot het niveau van het bestaansminimum. Daarenboven zal de stimulans om te streven naar een positieverbetering bij een dergelijke toeslag afnemen, omdat een loonsverbetering geheel of gedeeltelijk ongedaan zal worden gemaakt door een beperking van de toeslag. Aan de opties zijn bovendien grote budgettaire risico's verbonden: daarbij spelen niet alleen toeslagen voor laagbetaalde actieve kostwinners een rol, maar ook andere risico's zoals vergroting van het aantal rechthebbers op een eenmalige uitkering echte minima, op huursubsidie en dergelijke. De mate waarin een en ander bezwaarlijk is hangt mede af van het aantal werknemers dat uit één arbeidsinkomen een (gezin)huishouden moet onderhouden.

In 1981 is van het totale aantal werknemers globaal een-derde deel alleenstaand, behoort een-derde deel tot een meerverdienershuishouden en moet een-derde deel alleen een gezinshuishouden onderhouden. Zoals gezegd zal voor de jongere leeftijdscategorieën het aantal van alleenstaanden en tweeverdieners hoger zijn. De bezwaren die kleven aan het toeslagfenomeen en de budgettaire consequenties daarvan zouden zich uiteraard niet voordoen wanneer de minimumuitkeringen evenredig zouden worden verlaagd. Een dergelijke verlaging dient echter in dit kader niet aan de orde te worden gesteld. De ontwikkeling van de sociale uitkeringen dient beoordeeld te worden in het licht van hetgeen hierover in het begin van deze notitie is gezegd in relatie met de adviesaanvraag van 3 mei 1983 en de Inkomensnotitie.

Ten slotte wil ik erop wijzen, dat het proces van arbeidsduurverkorting door een autonome verlaging van het minimum(jeugd)loon belemmerd kan worden. Het zal overigens duidelijk zijn, dat bij een autonome generieke verlaging van het minimumloon de in de adviesaanvraag van 3 mei 1983 geschetste problematiek voor de korte termijn minder urgent zal worden.

Naast de hierboven aangegeven varianten, betrekking hebbend op een algemene of specifieke verlaging van het minimumloon, zou het ook denkbaar zijn uit werkgelegenheidsoverwegingen de werkingssfeer van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag aan te passen. Zo zou het afschaffen van het wettelijk minimumjeugdloon voor beneden-18-jarigen de toetreding van deze categorie tot de arbeidsmarkt kunnen bevorderen. Een gelijksoortig effect zou kunnen worden bereikt door voor bepaalde categorieën (bij voorbeeld jongeren en langdurig werklozen) de wettelijke minimumjeugdloongarantie pas na een bepaalde aanlooperperiode, bij voorbeeld een jaar, te doen ingaan. Bij deze varianten vormt het onthouden van een wettelijke minimumrechtsbescherming een belangrijk bezwaar van rechtspositionele aard.

Bovendien houden deze varianten in versterkte mate het risico in van het optreden van substitutie-effecten.

Het kabinet is zich van het ver gaande karakter van de hiervoor geschetste opties bewust maar zou ten behoeve van de gedachtenvorming tenminste willen sonderen hoe u hierover denkt.

De alles overheersende noodzaak verbetering te brengen in de werkgelegenheidssituatie noopt tot een zo breed mogelijke discussie. Overigens wijs ik erop, dat de betrokkenheid van sociale partners bij de vraagstelling hoe de inkomensontwikkeling dienstbaar gemaakt kan worden aan de werkgelegenheidsdoelstelling in feite ruimer is dan het aspect van de vloeren in het loongebouw. In de adviesaanvraag is slechts daarom enige toespitsing op de problematiek van de vloeren aangebracht, omdat in uitdrukkelijke tegenstelling tot de lonen boven de wettelijke vloeren de overheid ten aanzien van die wettelijke vloeren een directe verantwoordelijkheid heeft.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning