
Crisis, welvaart en verdelingsstrijd

Flip Vuijsje

Onder welke omstandigheden wordt de inkomensongelijkheid inzet van conflicten? De veronderstelling lijkt gewettigd dat met een vermindering van de groei der besteedbare inkomens, de verdelingskwestie acuter wordt. Maar de afgelopen jaren heeft zich in Nederland iets heel anders voorgedaan. Sedert de plotselinge toename – rond 1975 – van de werkloosheid, en de daardoor veroorzaakte afname van de koopkrachtgroei, zijn de controverses rond de inkomensverdeling juist in hevigheid *afgenomen*. Het hoogtepunt van de strijd om de inkomensnivellering lag in de periode 1973-1975, toen de koopkrachtperspectieven aanmerkelijk gunstiger waren dan de laatste vijf jaar het geval was.

Het omgekeerde lag méér voor de hand:

'Het is te verwachten, dat als blijkt dat de toename van de nationale loonsom geringer zal zijn dan in de afgelopen jaren of wellicht gelijk zal blijven, de strijd om de verdeling van de koek weer in verhevigde mate zal opblaaien' (H. van der Schalie, toenmalig voorzitter van de Nederlandse Centrale van Hoger Personeel, in 1974) (1).

'Het perspectief van minder economische groei en werkgelegenheid verscherpt de bestaande tegenstellingen' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, in 1977) (2).

'Als de sociale conflicten om de herverdeling van de afbrokkelende welvaart het karakter van een koude burgeroorlog aannemen – en zo'n onwaarschijnlijk scenario is dat nu ook weer niet (...)' (W.L. Brugsma, in 1979)) (3).

In dit artikel zal worden geprobeerd de relaties tussen welvaartsontwikkelingen en verdelingsconflicten, die minder simpel zijn dan blijkens deze uitspraken wel wordt aangenomen, systematisch in kaart te brengen en voor zover mogelijk ook te verklaren. Daarbij zal onder 'verdelingsconflicten' uitsluitend het type conflicten worden verstaan dat te maken heeft met de verdeling van individuele ('personele') inkomens, met name inkomens uit arbeid. Andere typen van sociaal-economische verdelingsstrijd (zoals het botsen van claims van arbeid en kapitaal, en van de collectieve en de particuliere sector) blijven buiten beschouwing.

De pacifikatie van de nivelleringsstrijd

Het streven (in eerste instantie van de industriebonden der grote vakcentrales) naar verkleining van inkomensverschillen leidde in 1973 tot het hardste naoorlogse arbeidsconflict dat Nederland heeft gekend (de Hoogovensstaking, en de daarop volgende landelijke akties). Het is ook in de daaropvolgende jaren, vooral als gevolg van de nivelleringspolitiek van het kabinet-Den Uyl, steeds inzet gebleven van conflicten tussen vakcentrales en progressieve partijen enerzijds, en werkgevers, organisaties van middelbaar en hoger personeel en VVD anderzijds.

Maar vanaf 1976 heerst op het nivelleringsfront een tot nu toe ononderbroken windstilte. Bij de grote staking van 1977 om de prijscompensatie, bleek de (nivellerende) aftopping ineens uit het eisenpakket van de FNV te zijn verdwenen, om er ook de daaropvolgende jaren niet meer in terug te keren. Hetzelfde geldt voor een andere sterk nivellerende vakbondseis uit de jaren 1973-1975: reële loonsverhogingen in centen i.p.v. in procenten.

De motieven van de FNV om op deze manier een bijdrage te leveren aan een *pacifikatie* van de nivelleringsstrijd zijn elders uitvoerig beschreven (4). Men was om een aantal redenen van mening dat niet eindeloos kon worden doorgegaan met het type nivellering dat sedert 1973 in de praktijk was gebracht. Er moest rekening worden gehouden met de positie van de meer dan modaal verdienenden binnen de eigen achterban, en met het al te botte karakter van een nivellerings-mes dat alleen oog heeft voor iemands inkomen, en dat de per individu verschillende offers die voor dat inkomen worden gebracht negeert.

Niet dat de FNV volledig rechtsomkeert heeft gemaakt. Nog steeds belijdt deze vakcentrale, zij het voornamelijk in abstracto, het credo dat de inkomensverdeling rechtvaardiger moet worden. Meer concreet is het streven erop gericht om in de huidige crisissituatie de 'lasten' naar draagkracht te verdelen. Alleen: het blijkt op dit moment mogelijk om die doelstelling te realiseren zonder het daarvoor op harde conflicten te hoeven laten aankomen. En dat heeft weer te maken met de echte oorzaak van de pacifikatie van de nivelleringsstrijd: *de overname door het kabinet-Van Agt (1977-) van een paar wezenstrekken van het inkomensbeleid van het kabinet-Den Uyl (1973-1977).*

Een gangbare maatstaf voor het tempo van de nivellering vormen de verschillen tussen de jaarlijkse koopkrachtmutaties die afzonderlijke inkomensgroepen ondervinden. Zo kan de ontwikkeling bij de groep met twee keer modaal worden vergeleken met die van de modale groep. Dan blijkt dat zowel tijdens het kabinet-Den Uyl als tijdens de eerste twee Van Agt-jaren werd genivelleerd. Modaal steeg het snelst. In de periode 1973-1977 bedroeg dat verschil jaarlijks gemiddeld 1,0%, in 1978-1979 verrassenderwijze nog iets meer: 1,3%. Met andere berekeningen, zoals een vergelijking tussen modaal en vier keer modaal,

kan worden aangetoond dat in sommige opzichten juist onder Den Uyl sneller werd genivelleerd (5) - het totaalbeeld wijst evenwel op een min of meer continu beleid.

Dit is verrassend omdat met de regeringsdeelname van de VVD eind 1977 de anti-nivelleringsgezinde krachten sterk aan invloed leken te gaan winnen. De voortzetting van het nivelleringsbeleid - voornamelijk bewerkstelligd in de fiskale sfeer - wordt dan ook niet geïnspireerd door een streven naar minder inkomensongelijkheid als zodanig.

De drijvende kracht is uitsluitend de economische *crisis* geweest. De werkloosheid steeg in 1975 tot een recordhoogte van meer dan 200.000, en is sindsdien niet meer verminderd. Dit noopte tot inkomensmatiging, en de regering is kennelijk van mening dat het in zo'n situatie politiek verstandig is om een beleid te voeren dat de *sterkste schouders* de *zwaarste lasten* doet dragen. Voortdurend keert deze motivering in ministeriële uitspraken terug, naar men mag aannemen ingegeven door de veronderstelling dat die aansluit op wijdverbreid levende billijkheids-opvattingen.

Zo leidde een afname van de economische groei niet tot verscherping, maar juist tot pacifikatie van de nivelleringsstrijd. Ter linkerzijde, en dat geldt vooral voor de PvdA, ziet men zich de wind uit de zeilen genomen omdat een harde oppositie tegen het inkomensbeleid van de huidige regering moeilijk geloofwaardig kan worden gemaakt. Ter rechterzijde wordt door zowel de werkgevers als door de bonden van middelbaar en hoger personeel de voortzetting van de nivellering schoorvoetend, en zonder serieus protest aanvaard. Ook daar leeft kennelijk de opvatting dat het naar verhouding zwaar belasten van de sterkste schouders de enig 'verkoopbare' vorm van inkomensmatiging is.

Harmonie door crisis: een algemene tendens?

De pacifikatie van de nivellering kwam misschien onverwacht, maar kent niettemin precedënten, zowel in als buiten Nederland. De gevoelde noodzaak, en de mogelijkheid, tot het afwentelen van de lasten van een crisis op de sterkere schouders heeft iets weg van een automatisme. Een voorbeeld biedt de gang van zaken in ons land in de periode 1945-1955. Tijdens de eerste vijf naoorlogse jaren, een tijd van relatieve armoede en van noodzaak tot offers t.b.v. de wederopbouw, is er systematisch genivelleerd, zonder dat dit tot conflicten aanleiding gaf. 'Alle partijen waren het er over eens, dat het verschil tussen het gemiddelde en het minimumloon, in verband met de economische toestand van ons land, zo klein mogelijk gehouden diende te worden' (6).

Dat veranderde in de jaren vijftig. Er kwam ruimte voor meer reële koopkrachtstijging, en de middengroepen maakten zich niet zonder succes sterk voor een inhaal- en denivellerings-operatie. Hoezeer het klimaat aan het veranderen

was bleek in het najaar van 1950, toen een door de regering voorgestelde aftopping van de prijscompensatie op hevig en wijdverbreid verzet stootte, en moest worden afgelast. In sociaal-democratische kring was men indertijd met het afsterven van het nivellerings-ethos weinig gelukkig, maar men legde zich niettemin bij de feiten neer. De latere NVV-voorzitter *Roemers* constateerde in 1956: 'De groepen, die ten gevolge van de nivellering nog steeds achterlagen bij hun vooroorlogse posities, eisten zoal niet herstel van hun oude posities, dan toch aanmerkelijke verbetering van de bestaande. *Zo groeiden de sociale spanningen terwijl de welvaart toenam* (7).

Ook buiten Nederland is gebleken dat crisis en inkomensnivellering-in-harmonie elkaar allerm minst uitsluiten. Volgens *De Galan* 'blijken in vele landen de oorlogsjaren 1940-'45 - en soms ook de crisisperiode die daaraan voorafging - een breukpunt te hebben gevormd, vooral in die zin dat er in het aandeel van de 1% of 5% *top*inkomensstrekkers (in de totale loonsom - F.V.) geringer is dan er voor, terwijl het aandeel van de overige inkomensgroepen is toegenomen. Na 1950 zijn de wijzigingen in de verdeling weer gering' (8).

De Amerikaanse econoom *Lester Thurow* heeft deze gang van zaken voor de Verenigde Staten nader gespecificeerd. Tussen 1941 en 1947 ging het aandeel in de totale nationale loonsom van de armste 40% onder de Amerikaanse gezinnen omhoog van 13,6% naar 16,0%. Het aandeel van de rijkste 20% daalde van 48,8% naar 46,0%, dat van de rijkste 5% van 24,0% naar 20,9% (9).

Deze nivellering was het gevolg van doelbewust beleid, meldt de Britse econoom *Phelphs Brown*: 'When wartime scarcities manifested themselves in a rising cost of living, the public control of money wages eased the impact on the lower-paid by granting the same absolute cost of living allowance to them as to the higher-paid. If a public agency or private employer felt unable to give less than a certain amount to the low-paid, the total cost would be less if the rise were extended to other employees as an equal absolute and not an equal percentage rise'. Centen dus, in plaats van procenten: 'The approval of equal absolute rises by the National War Labor Board was an immediate cause of the narrowing of proportional differences during the Second World War' (10).

Juist de crisis leverde het voor de nivellering nodige maatschappelijk draagvlak. *Thurow*: 'An overwhelming consensus existed during World War II that the economic burdens of the war should be shared relatively equally. Thus, the federal government undertook to use its wage and labor controls to implement this consensus and equalize market wages' (11). *Thurow* toont zich nogal pessimistisch inzake de kansen op een dergelijke consensus onder meer normale economische omstandigheden. 'It is important to note that the new standards were not superimposed by government on a reluctant population but were imposed on the labor market by popular beliefs as to what constituted equity in wartime. No one knows how to engineer such changes in less extreme situa-

tions'(2).

Ook in Nederland is de blijkbaar hechte band tussen crisis en nivelleringsethos aanleiding tot pessimistische beschouwingen geweest. Zo meende in 1956 een spreker op een NVV-congres: 'Een rechtvaardige verdeling in een meer normale periode van vrijwel regelmatig stijgende welvaart blijkt moeilijker te zijn en op grotere weerstanden te stuiten dan bij grote nationale tekorten. Wat wij tot dusver missen is een verdelingspolitiek voor een normale economie'(13). In Groot-Brittannië ging het al niet anders. Een weinig controversiële en redelijk effectieve nivelleringspolitiek tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog, en vanaf 1950 een toenemend, en eveneens redelijk effectief, verzet daartegen van de zijde der middengroepen (14).

In de Tweede Wereldoorlog steeg de vraag naar ongeschoolden naar verhouding snel, en had de nivellering dus nog deels uit de werking van een simpel marktmechanisme kunnen worden verklaard, los van overwegingen van 'equity' (billijkheid). Maar in conjuncturele crises daalt die vraag en zou het marktmechanisme juist denivellering moeten bewerkstelligen. Aan de hand van een aantal voorbeelden uit de afgelopen honderd jaar betoogt Phelps Brown dat het tegenovergestelde - het samengaan van depressie en nivellering - niettemin regelmatig heeft plaatsgevonden. 'Thus what economists have seen as likely to occur (denivellering als gevolg van conjuncturele crises - F.V.) does in fact seem to have occurred only exceptionally. For the most part it did not occur because the administration or negotiation of wage changes was directed by other principles or pressures, especially the felt inequity of cuts to the low-paid and their resistance to them'(15).

Marges van het huidige inkomensbeleid

Beleid dat, zoals inkomensbeleid in crisistijd, op een naar verhouding centraal niveau wordt bepaald, kan slechts op indirecte wijze door maatschappelijk dominerende billijkheidsoverwegingen worden beïnvloed. Doorslaggevend is in eerste instantie de taxatie, op beleidsniveau, van hetgeen gezien de stemming in het land wenselijk of haalbaar is. Een toets voor de correctheid van de door de beleidsvoerders gehanteerde vooronderstellingen kan alleen worden geleverd via attitudeonderzoek, of door de praktijk zoals die zich na een moment van initiële besluitvorming manifesteert: het al of niet optreden van georganiseerd, beleidsontwrichtend verzet.

Recent attitude-onderzoek doet vermoeden dat het principe van de 'sterkste schouders' de afgelopen jaren in ons land brede steun heeft genoten. In hun onderzoek, in 1976 onder een gestratificeerde steekproef uit de beroepsbevolking, stelden *Hermkens & Van Wijngaarden* de vraag of men het ermee eens was dat, indien van een algemene inkomensstijging geen sprake kan zijn, de lagere

inkomens er ten koste van de hogere toch nog wat op vooruit moeten gaan. Van de ondervraagden met een netto-maandinkomen van minder dan 1700 gulden antwoordde 84% (niet-zelfstandigen in loondienst) resp. 71% (zelfstandigen) bevestigend. Onder diegenen die netto méér dan 1700 gulden verdienden waren deze percentages resp. 68 en 66 (16). De nivellering-in-crisistijd wordt dus blijkbaar enerzijds van de zijde der lager betaalden sterk gewenst, en anderzijds van de zijde dergenen die een extra offer moeten brengen in ruime mate gedoogd.

In 1978 stelden *Hoogendoorn & Smink* dezelfde vraag aan een steekproef van ondernemingsraadsleden. Van de ruim 600 respondenten antwoordde 82% instemmend (17).

Het ware interessant deze onderzoeksresultaten te vergelijken met gegevens inzake een meer *authentieke* nivelleringsgezindheid. Is, zoals het tot nu toe betoogde suggereert, een streven naar nivellering-omwille-van-de-nivellering minder wijdverbreid dan een streven naar nivellering-omwille-van-de-matiging? Bij beide genoemde attitude-onderzoekingen zijn vragen gesteld m.b.t. nivellering als afzonderlijke, zelfstandige doelstelling: verkleining van inkomensongelijkheid, ongeacht de stand der economische conjunctuur. Maar een zinvolle vergelijking van de antwoorden met die op de vragen over de kwestie der sterkste schouders, wordt helaas bemoeilijkt doordat bij laatstgenoemde vragen niet, en bij de vragen over nivellering *als zodanig* wél de mogelijkheid werd geboden van een neutraal antwoord in de zin van 'voor noch tegen'. Waar in ruime mate van de laatstgenoemde moeilijkheid gebruik werd gemaakt, is een vergelijking van de antwoorden op de twee soorten vragen niet doenlijk.

Dat probleem speelt vooral bij de enquête van Hermkens & Van Wijngaarden. Die stelden uit hun vragen over de nivellering (waarvan de meesten los van de crisis-problematiek waren geformuleerd) een algemene 'Index attitude ten aanzien van inkomensnivellering' samen, die dus voornamelijk de mate van authentieke nivelleringsgezindheid weerspiegelt. Maar bijna alle door hen onderscheiden categorieën (loontrekkenden/zelfstandigen, onder/boven bepaalde inkomensniveau's) toonden zich voor 30 à 40% neutraal op deze index. Slechts voor de categorie van niet-zelfstandigen met een netto-maandinkomen van meer dan 3000 gulden gold een naar verhouding laag neutraal aandeel: 17%. 'Sterk voor' of 'voor' inkomensnivellering was in deze categorie 32%. Het percentage voorstanders van nivellering-omwille-der-matiging was veel hoger: 58 (18).

Bij het onderzoek van Hoogendoorn & Smink toonde zich slechts een vrij klein gedeelte van alle ondervraagden neutraal-gestemd m.b.t. (authentieke) nivellering: 13%. Ook hier waren meer respondenten voor nivellering in tijden van matiging (82%) dan voor (of sterk voor) nivellering als zodanig (60%) (19).

Er is wel op gewezen dat wijdverbreide instemming met de gedachte dat in slechte tijden de sterkste schouders zwaarder moeten worden belast, nog geen

reden is tot veel optimisme over de werkelijke mate van solidariteit. Uit de enquête van Hermkens & Van Wijngaarden blijkt namelijk ook, dat bij een algemene nullijn, slechts een zeer klein deel van de beter betaalden bereid is tot een offer in de zin van inkomensachteruitgang. Het overgrote deel van diegenen in deze categorie die instemmen met een voorkeursbehandeling, in crisistijd, van de lager betaalden, wil dan zelf toch op zijn minst in koopkracht gelijk blijven. Boven 1700 gulden netto wil slechts 15% van de niet-zelfstandigen en 11% der zelfstandigen een persoonlijke koopkrachtdaling accepteren (20). De onderzoekers concluderen dan ook: 'Men wil er dus zelf niet op achteruit gaan indien geen inkomensstijging voor iedereen mogelijk is' (21).

Ook minister Albeda van sociale zaken heeft van deze onderzoeksresultaten kennis genomen, zo blijkt uit de toelichting bij zijn begroting voor 1980. De populariteit van de suggestie om, als het niet anders kan, de lagere inkomens ten koste van de hogere te doen stijgen, lijkt 'verheugend, maar nadere analyse van de resultaten leert dat slechts weinigen bereid zijn er zelf in inkomen op achteruit te gaan. Het hemd van de eigen consumptiemogelijkheden is in dit opzicht dus nader dan de rok van de solidariteit' (22).

Ook in het licht van deze beperkingen is het inkomensbeleid van de regering-Van Agt in 1978 en 1979 echter binnen de grenzen van het maatschappelijk haalbare gebleven. Er werd wel dóórgenivelleerd, maar *zonder* dat daarbij de hogere inkomens onder de nullijn doken. Naast attitude-onderzoek leert ook het tweede beschikbare criterium voor de haalbaarheid van een 'sterkste-schouder'-beleid (het optreden van georganiseerde belangengroepen) dat er voor zo'n beleid voldoende basis was. Enig serieus verzet van werkgevers of van bonden van beter betaalden is namelijk uitgebleven.

Moet nu worden gevreesd dat de symboolwaarde van een *minlijn* zo zwaar telt, dat bij verscherping van het matigingsbeleid dergelijk verzet wél te verwachten is? Enquête-resultaten weerspiegelen in de eerste plaats verbaal, en individueel gedrag. Dat is iets anders dan daadwerkelijk, en georganiseerd gedrag. Minister Albeda heeft dat ingezien. Want hij heeft - ondanks zijn hierboven geciteerde, eerder geformuleerde bedenkingen - met de loonmaatregel van maart 1980 wel degelijk een minlijn opgelegd aan de bovenmodaal verdienenden, en zo de nivellering weer verder voortgezet. Ook dit keer zonder noemenswaardig verzet, of zelfs maar protest, van de zijde der traditionele anti-nivellerings-krachten. Tot nu toe is het beroep dat kan worden gedaan op 'passieve' solidariteit van de zijde der beter bedeeden nog niet uitgeput. Ondanks de gepeilde individuele bezwaren domineren in ons land blijkbaar nog steeds waarden die ervoor zorgen dat althans openlijke, actieve en georganiseerde sabotage van lastenverdeling naar draagkracht eenvoudig niet *kán*.

Koopkrachtclaims: drie typen

Daarmee is zeker niet gezegd dat met het voortduren of verergeren van de crisis ook in de naaste toekomst nivelleringsconflicten achterwege zullen blijven. Voorspellingen zijn riskant; welk kan een aantal meer algemene uitspraken worden gedaan over de omstandigheden waaronder dit type verdelingsstrijd al of niet zal opblazen.

Daartoe wil ik eerst drie verschillende typen van claims op een bepaalde koopkrachtontwikkeling van elkaar onderscheiden. Onder een *absolute claim* wordt hier verstaan een aanspraak op een door de betrokkenen als een legitiem minimum beschouwde ontwikkeling van de eigen koopkracht, welke aanspraak is geformuleerd zonder dat daarin een gewenst verschil met de koopkracht van anderen als een aparte doelstelling mede is verdisconteerd. Een *relatieve claim* is een aanspraak waarbij het juist wel gaat om de intrinsieke betekenis van inkomensverhoudingen: dat wat eerder in dit artikel werd aangeduid als 'authentiek' (de)nivelleringsstreven. Omdat de nivellering die in crisisperiodes plaats kan vinden bij de gratie van het sterkste-schouders scenario niet *als zodanig* wordt nagestreefd, en veeleer een neveneffect is van een korte termijn streven naar lastenverdeling naar draagkracht, kan in die situatie beter worden gesproken van *semi-relatieve claims* van de zijde der lager betaalden; en van *semi-relatieve concessies* van de zijde der beter betaalden, die in dit geval meer dan doorgaans het geval is, bereid zijn tot het accepteren van maatregelen met een nivellerend (neven)effect.

Absolute claims hebben in Nederland de afgelopen decennia de hoofdrol gespeeld. Koopkrachteisen werden voornamelijk geformuleerd vanuit de veronderstelling dat anderen (of liever: andere groepen) identieke procentuele eisen zouden (mogen) stellen, of überhaupt zonder dat erg nauwlettend naar anderen werd gekeken. Zolang ieders absolute koopkrachtambitie kan worden gerealiseerd zonder dat daartoe een aanslag op de positie van anderen nodig is, zullen deze claims niet botsen. Voorwaarde daarvoor is dus, dat het totaal aan absolute claims het totaal aan beschikbaar inkomen niet teboven gaat. Gebeurt dit laatste wel, dan dienen zich verdelingsconflicten aan.

Dit kan gebeuren in economisch voorspoedige tijden, indien absolute claims in omvang sneller gaan groeien dan het nationaal inkomen; maar ook en vooral in een periode van economische neergang. Als zich macro-economisch een nul- of minlijn aandient zal zolang althans de oude, op gunstiger omstandigheden geënte absolute claims overeind blijven, de verdelingskwestie zich nadrukkelijk gaan manifesteren.

Een mogelijkheid tot beheersing van de dan actuele conflictdreiging ligt in het scenario van de sterkste schouders/zwaarste lasten. Als de gangbare absolute claims worden vervangen door (op elkaar aansluitende) semi-relatieve claims en

concessies, kunnen conflicten vermeden worden.

Dit scenario kan slechts in de praktijk worden gebracht als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De lager betaalden (of hun vertegenwoordigers) zullen slechts instemmen met een zekere inkomensmatiging op voorwaarde dat de hoger betaalden nog eens extra matigen. De hoger betaalden zullen die extra matiging hoogstens aanvaarden op voorwaarde dat ook de lager betaalden, zij het naar vermogen, aan de matiging bijdragen (23). Iedereen verbindt aan zijn matiging de voorwaarde, of althans de hoop, dat de offers zullen resulteren in herstel van de werkgelegenheid.

Het evenwicht tussen deze voorwaarden kan op verschillende manieren worden ondergraven. Als ondanks de matiging de werkloosheid niet daalt, kan het geloof in het nut van de matiging en/of de solidariteit met de werklozen slijten. Absolute (dus hogere) claims kunnen dan weer naar voren komen. Ook de sterke symboolwaarde van een overgang van nul- naar minlijn kan een obstakel zijn voor een blijvende aanpassing van de claims aan de economische realiteit. Er zijn aanwijzingen dat die symboolwaarde onder de lager betaalden sterker leeft dan onder de middelbaar en hoger betaalden. Mocht dit bij de lager betaalden tot een 'absolute' opstelling leiden, dan is daarmee automatisch de voorwaarde geschonden die van de zijde der beter betaalden wordt gesteld voor hun eigen, extra matiging. Ook in laatstgenoemde kringen kan dan de weg weer vrijkomen voor absolute claims.

Onder de beter betaalden kan met het steeds maar langer voortduren van een crisis bovendien een soort gewinningseffekt op gaan treden. Ondanks een blijvende of aangescherpte relevantie van het verdelingsvraagstuk kan op den duur het besef dat solidariteit geboden is slijten. Het idee van een crisis wordt deels bepaald door de notie dat er sprake is van een uitzonderingstoestand. Daarin ligt de legitimatie van het beroep dat op de beter betaalden kan worden gedaan tot het brengen van uitzonderlijke, bijzondere offers. Wordt de uitzonderingstoestand geleidelijk aan 'normaal', dan kan die offerbereidheid verdwijnen: omdat het besef van een noodtoestand vermindert (alles went), of omdat men gaat vinden dat er zo langzamerhand wel genoeg extra offers zijn gebracht. Op den duur kan bovendien het neveneffect van de inkomensnivellering zwaarder gaan wegen, en op meer verzet stuiten. Wordt jaar in jaar uit een naar inkomensniveau gedifferentieerde koopkrachtontwikkeling doorgezet, dan kan dat een onbedoelde, maar niettemin radikale verkleining van de inkomensverschillen veroorzaken.

Een voorbeeld van dit slijtage-effekt biedt de gang van zaken in Groot-Brittannië. *De crisis is daar veel ernstiger dan bij ons, en duurt bovendien al langer.* In het begin van de jaren zeventig leidde dit tot een solidaristische inkomenspolitiek, maar de laatste jaren is een omslag opgetreden. Hoewel de crisis onverminderd voortduurde, was een van de eerste maatregelen van de

nieuwe, conservatieve regering 1979 het doorvoeren van een aantal *denivellerende* belastingmaatregelen.

Welvaart en relatieve claims

Met het bovenstaande is slechts een deel van de mogelijke achtergronden van nivellerings-conflicten geschetst. Er is immers nog niets gezegd over (het botsen van) *relatieve* claims: over het doelbewust streven naar, en strijden tegen inkomensnivellering als doel op zichzelf. In welke mate, en onder welke omstandigheden, worden dergelijke claims naar voren geschoven; en welk effect sorteren ze, mede in het licht van de effecten van absolute en semi-relatieve claims?

De vraag naar de levensvatbaarheid van relatieve claims raakt niet in de eerste plaats economische crisisverschijnselen. Belangrijker is in dit verband een veel fundamenteeler, zij het door de meeste sociaal-economische opiniemakers hardnekkig over het hoofd gezien verschijnsel: onze *welvaart*. Die is de afgelopen decennia enorm toegenomen, en dat hij in de naaste toekomst op per capita-basis sterk zal afnemen is niet erg waarschijnlijk.

Onze samenleving is hoe men het ook wendt of keert enorm rijk geworden. *Is daarmee de relevantie van verdelingsvraagstukken, en dus van relatieve claims, niet sterk verminderd?* Het inkomensbeleid dat in veel geïndustrialiseerde landen sedert de Tweede Wereldoorlog is gevoerd, is in elk geval door deze opvatting doorslaggevend beïnvloed. De visie die daaraan ten grondslag lag was bepaald geen monopolie van 'rechts'. Ook in sociaal-democratische kringen werd groei doorgaans belangrijker gevonden dan verdeling. Zo meende *Den Uyl* nog in 1959: 'De verschillen in inkomen zijn nog onaanvaardbaar, maar voor het levenspeil van de arbeiders zijn niet de bestaande verschillen, maar is de algemene welvaartsvergroting bepalend. Als aanduiding diene, dat wanneer bij de inkomensverdeling van 1954 alle inkomens boven f 10.000,- compleet zouden zijn afgeroomd en het meerdere deel zou zijn uitgesmeerd over alle inkomens-trekkers beneden f 10.000,-, dezen gemiddeld een inkomensverhoging van 12 pct. zouden hebben ontvangen. Vergelijkt men dit met de reële inkomensstijging van de werknemers tussen 1952 en 1956 van 20 pct. dan is duidelijk dat vergroting van het nationaal produkt op langere termijn van groter belang is voor het levenspeil van de werknemer dan herverdeling'(24).

De opvatting dat verdelingsvraagstukken via economische groei kunnen worden omzeild is fel bekritiseerd door Thurow, die meent dat tevredenheid en inkomensongelijkheid gewoon niet samen kunnen gaan. Een situatie waarin niemand meer onbevredigde behoeften heeft is zijns inziens niet goed denkbaar. 'Unfortunately, our demonstrated ability to create new wants has eliminated the possibility of ever being able to satiate everyone's wants. As long as these insatiable wants are with us, the problem of specifying economic equity is also

with us' (25). Ook acht Thurow het onmogelijk om althans een deel van de problemen weg te nemen door voorziening, dankzij een zeker welvaartspeil, in ieders minimum-behoeften. Dat er een objektief, in absolute zin te meten minimum-behoeftenniveau zou bestaan is namelijk een fictie. Amerikaans attitude-onderzoek leert immers dat opvattingen omtrent de hoogte van het bestaansminimum door de jaren heen met de welvaart mee-evolueren. Steeds blijkt dit minimum te worden omschreven als net iets meer dan de helft van het gemiddelde gezinsinkomen, en dus in absolute zin voortdurend te blijven stijgen. Dus zitten er automatisch altijd groepen mensen onder het 'bestaansminimum'. 'The net result is that the problem of specifying economic equity wil not wither away. Relative economic scarcity will exist as long as our culture exists' (26).

Toch betekent dit niet dat onder alle omstandigheden, groei of géén groei, in dezelfde mate relatieve claims worden gesteld, zo leert de gang van zaken in Nederland. In weerwil van Thurows stellingen over de permanentheid van het verdelingsvraagstuk, was er in ons land tussen het midden van de jaren vijftig en het einde der jaren zestig niet of nauwelijks sprake van (botsingen tussen) relatieve claims. De visie die spreekt uit de eerder geciteerde uitspraak van Den Uyl in 1959, werd door de toenmalige sociaal-economische ontwikkelingen dus bekrachtigd. Groei kan, onder bepaalde omstandigheden, verdelingsvraagstukken irrelevant maken.

Maar daarmee is niet gezegd dat het billijkheids-probleem ooit helemaal verdwijnt. Het duikt onmiddellijk weer op zodra de groei afneemt, maar dan wel in de vorm van *semi*-relatieve (in plaats van relatieve) claims. De heropleving van het nivellerings-issue in Nederland na 1970 valt deels toe te schrijven aan een heropleving van dit type claim, gevoed door het perspectief van loonmatiging ten behoeve van onder meer inflatiebestrijding en financiering der collectieve voorzieningen. Toen na 1975 een veel hardere loonmatiging in verband met de werkloosheidsbestrijding actueel werd, namen die semi-relatieve claims (en concessies) nog verder in kracht toe. In die zin moet het door Thurow beklemtoonde eeuwige leven van het billijkheids-vraagstuk blijkbaar worden begrepen. Het kan in groeiperiodes een latent bestaan leiden, maar economische stagnatie maakt het, ongeacht het absolute niveau der welvaart, meteen weer manifest.

Conflicten door economische groei?

Resteert nog steeds de vraag onder welke omstandigheden authentiek *relatieve* claims levensvatbaar zijn. Ook hier biedt de ontwikkeling in ons land van na 1970 aanknopingspunten. De heropleving van de nivelleringsstrijd was namelijk *niet uitsluitend* een kwestie van semi-relatieve claims. Al voordat de grenzen van de economische groei in zicht kwamen was de roep om 'centen in

plaats van procenten' zijn opmars begonnen, zowel binnen de Partij van de Arbeid (getuige bijv. congresuitspraken uit 1967) als binnen de vakbeweging. Bij de grote nivelleringsstaking van 1973 speelde naast sterkste schouderoverwegingen ook de roep om verkleining van inkomensverschillen een grote rol. In de daaropvolgende jaren bleef de nivelleringsdoelstelling ook overeind op momenten waarop de matigingsnoodzaak minder scherp werd gesteld (eind 1973, vóór de oliecrisis; eind 1974, en gedurende de eerste helft van 1975).

Hoe deze gang van zaken te verklaren? Het model van Thurow biedt hier geen uitkomst, omdat deze auteur niet duidelijk kan maken waarom economische groei op het ene moment niet, en op een ander moment wel met nivelleringsperielen gepaard gaat.

Een poging hiertoe is wel gedaan door de onlangs overleden Britse econoom *Fred Hirsch*. Ook die wijst erop dat mensen hun inkomensniveau niet zonder meer definiëren en waarden in absolute termen: 'Sociologists have developed a concept of 'relative deprivation' to explain the subjective character of felt discontent, and economists have come increasingly to look on poverty as a relative concept' (27). Maar Hirsch gaat nog een stap verder dan Thurow. In sommige opzichten zou namelijk iemands relatieve inkomenspositie naast subjectieve gevoelens (relatieve deprivatie) ook zijn *absolute* niveau van consumptiemogelijkheden bepalen. Want er is een type 'goederen' dat, *ongeacht het gemiddelde welvaartspeil*, slechts beschikbaar is voor hen die *relatief* veel verdienen.

Hirsch onderscheidt binnen de moderne economie twee sectoren: de 'materiële' en de 'positionele'. De materiële sector omvat een type produkt dat in principe ooit binnen ieders bereik kan komen: voedsel, allerlei industriële produkten, elementaire huisvesting. Ook zonder inkomensherverdeling kunnen, gegeven een voldoende hoog algemeen welvaartsniveau, ieders wensen in dit opzicht (althans binnen de moderne industriële samenlevingen) worden bevredigd.

Maar met het in zicht komen van deze prettige toestand groeit een ander probleem in ernst en omvang. Er zijn, in de terminologie van Hirsch, ook zg. *positionele goederen*, die zich naar hun aard door slechts een elite op bevrediging-schenkende wijze kunnen laten 'consumeren'. Het is niet mogelijk, hoe hard de economie ook doorgroeit, om iedereen in het genot te stellen van een schilderij van een oude meester, of van een pittoresk gelegen landhuis met een vrij uitzicht. Evenmin kan iedereen worden toegelaten tot leidinggevende of anderszins prestige-volle beroepsposities, en al even ondenkbaar is het dat iedereen kan beschikken over hulp in de huishouding. Al deze zaken zijn slechts voor een elite toegankelijk - zonder ongelijkheid kunnen ze gedistribueerd noch geconsumeerd worden.

Voorts is er een type positioneel goed waarvan de bevrediging, die consumptie

ervan oplevert, afneemt naarmate het aantal consumenten groeit. Dat geldt niet voor typisch materiële goederen als kleurentelevisies en bier, maar wel voor bijv. auto's. Ooit was autobezit het voorrecht van een elite, die de weg voor zich alleen had en overal makkelijk kon parkeren. Nu is dat anders: 'The luxury of pleasure driving has been qualified by congestion and parking restrictions - while the necessity of car ownership has been established by the decay of public transport' (28). Hetzelfde geldt voor ooit exclusieve vakantiebestemmingen. Een Brits journalist schreef eens, toen een begin werd gemaakt met chartervluchten naar weer een nieuw ver en exotisch land: 'Now that I can afford to come there, I know that it will be ruined' (29).

Met deze gegevens in het achterhoofd gaat Hirsch de vraag te lijf, waarom na enkele decennia van rust op het verdelingsfront in een aantal industriële landen de nivelleringskwestie weer actueel werd. 'In the late 1960s the issue of who gets what returned in new strength. This reemergence could not be attributed to the collapse of economic growth or even to its decisive deceleration. The inflationary crisis that pushed the western economies into their most severe postwar recession in the mid-1970s can itself be seen as, in part, a result of the surfacing of political and economic pressures by the poor to get what they saw as their fair share. In the quarter century following the end of World War II, the leading economies showed an exceptional performance in growth of national product. Why then did the intractable, divisive issue of economic equality return to center stage?' (30).

Het antwoord: op den duur blijkt economische groei voor de lager betaalden slechts een valse belofte in te houden. 'Growth is a substitute for redistribution of resources for the worse off only in its early stages, for so long as unmet biological needs retain their primacy. Beyond that point, the potential consensus behind an a-distributional policy of economic expansion is weakened. In one key sector - the positional sector - there is no such thing as leveling up. One's reward is set by one's position' (31).

In het begin van dit artikel is erop gewezen dat de gangbare voorstelling van zaken met betrekking tot de relatie tussen crisis/economische groei en conflict/harmonie niet altijd opgaat. Een crisis leidt niet altijd tot harde verdelingsconflicten, vanwege het sterkste schouders-mechanisme. De theorie van Hirsch completeert het beeld: er zijn goede redenen waarom omgekeerd economische groei niet altijd met harmonie gepaard hoeft te gaan. Zodra de meest klemmende schaarste in de materiële sfeer is verdwenen, gaat de positionele ongelijkheid vanzelf meer aandacht trekken. De groei-ambities van lager betaalden stuiten op grenzen die met het verder toenemen der welvaart niet meer blijken te kunnen worden verlegd. Hoe 'rijk' ze ook worden, de positionele goederen blijven onverminderd buiten hun bereik, zodat ze in een soort tredmolen zitten. De logica van de situatie dwingt hen er dus toe, hun aandacht te heroriënteren op

relatieve claims.

Deze theorie oogt plausibel, maar is niettemin empirisch zwak onderbouwd, zoals Hirsch zelf trouwens toegeeft. 'It has not been found possible to estimate over what proportion of economic activity social limits to growth are in play' (32). Is de materiële schaarste inderdaad al voor een dermate groot deel opgeheven dat positionele competitie gaat domineren? Bij ontstentenis van gericht (attitude-) onderzoek kan die vraag niet goed beantwoord worden.

Verder kan als aanvulling/correctie op de ideeën van Hirsch worden gezegd, dat er andere verklaringen zijn te verzinnen voor de opleving van ontevredenheid met de inkomensongelijkheid. Phelps Brown wijst erop dat de opmars, gedurende deze eeuw, van collectieve, administratieve inkomensregulering de kijk op de hoogte van het eigen inkomen heeft doen veranderen. Sedert de Eerste Wereldoorlog zijn de zichtbare marktinvloeden op de inkomens steeds minder geworden. Inkomens werden, zo leek het, niet meer door de wet van vraag en aanbod bepaald, maar door onderhandelingen, en politieke besluiten. 'As long as the distribution of incomes is seen as the result of some mysterious economic or historic forces, then differences in earnings may be endured that become quite unacceptable when they are seen to be determined by a democratically accountable agency' (33). Voorts wijst Phelps Brown erop dat met de groei van het aandeel der hoofdarbeiders in de beroepsbevolking, de band tussen arbeidsinspanning en het 'fysieke' produkt steeds vager is geworden. De maatstaven voor een eerlijke inkomensverdeling, in de zin van loon naar toegevoegde waarde, zijn daarmee steeds onduidelijker, en dus steeds meer een bron van botsende inzichten geworden (34).

Conclusies

Tenslotte zal worden geprobeerd het in dit artikel ontwikkelde begrippenschema nog eens systematisch toe te passen op de gang van zaken in Nederland vanaf 1945.

De eerste vijf naoorlogse jaren waren een typische crisisperiode (de sterke verarming, de noodzaak tot wederopbouw), en derhalve een vruchtbare voedingsbodem voor semi-relatieve claims en concessies. Er werd dan ook doelbewust een naar verhouding zware last op de sterkere schouders gelegd, en dat kon worden gerealiseerd in harmonie.

Na 1950, toen de crisis-sfeer geleidelijk verdween, gingen (na een kort intermezzo van relatieve denivelleringsclaims van de middengroepen) absolute claims de toon aangeven. Tot het midden der jaren zestig bleven die in hun gezamenlijke omvang binnen de grenzen van de groei van het nationale inkomen, zodat de harmonie van de eerste naoorlogse jaren, zij het vanuit een andere achtergrond, bleef voortbestaan. Nivellerende loonrondes waren niet

meer aan de orde. Relatieve claims speelden in het hele tijdvak 1945-1965 nauwelijks een rol.

Vanaf 1965 nam het verdelingsvraagstuk in betekenis toe, om in 1973 – met de grote nivelleringsstaking – een voorlopig hoogtepunt te bereiken. Voor een deel was dit het gevolg van het, aanvankelijk nog traag, in zicht komen (vanaf 1970) van grenzen aan de economische groei. Dit proces leidde in zijn beginfase tot spanningen, omdat semi-relatieve claims van de zijde der lager betaalden sneller loskwamen dan semi-relatieve concessies van de beter betaalden.

Maar er was nog iets anders aan de hand. Sinds het midden der jaren zestig groeide bij de achterban van de drie grote vakcentrales een verlangen naar 'centen in plaats van procenten', naar verkleining van inkomensverschillen. Wat betreft het hoe en waarom van deze omslag naar relatieve claims, die niet kan worden verklaard uit de conjuncturele ontwikkeling, is in de vorige paragraaf het een en ander naar voren gebracht, zonder dat daarbij overigens harde conclusies konden worden getrokken. Rond 1972 was deze nivelleringsdrang uitgegroeid tot een beweging die door de leiding van zowel de vakcentrales als de progressieve partijen actief voort werd gestuwd. Tot 1975 bleven relatieve, pro-nivelleringsclaims de drijvende kracht achter een permanent verdelingsconflict, omdat de behartigers van de belangen der beter betaalden (VVD, werkgevers, bonden van middelbaar en hoger personeel) er hun eigen, anti-nivelleringsgezinde relatieve claims tegenover bleven stellen.

Vanaf eind 1975 heeft Nederland een permanente economische crisissfeer gekend. De relatieve claims van de zijde der lager betaalden werden aangevuld met (en deels hergeformuleerd in termen van) semi-relatieve claims. Tegelijkertijd maakten bij de beter betaalden de relatieve claims plaats voor semi-relatieve concessies, zodat 'vraag' naar en 'aanbod' van nivellering op elkaar gingen aansluiten, en de harmonie op het terrein van de verdeling van arbeidsinkomens weer werd hersteld.

Toch blijft met het voortduren der crisis het verdelingsvraagstuk explosief. Eerder in dit artikel is aangegeven dat na verloop van tijd het solidariteitsbesef waarop semi-relatieve concessies zijn gestoeld kan gaan slijten. Mocht onder de beter betaalden een hernieuwd anti-nivelleringsethos groeien, dan kan dat botsen met een nivelleringsstreven onder de lager betaalden, dat zich niet meer alleen (of hoofdzakelijk) manifesteert in termen van relatieve claims (zoals in de periode 1972-1975), maar tegelijkertijd ook nog eens in termen van semi-relatieve claims. Deze twee verschillende typen claims kunnen heel wel gezamenlijk optreden, in de vorm van nivellerende looneisen die worden gesteld omdat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen en omdat de inkomensverschillen kleiner moeten worden. De grote vakcentrales hebben zich de afgelopen jaren bij de formulering van hun arbeidsvoorwaardenbeleid steeds al van een combinatie van deze twee motiveringen bediend (35).

Noten

1. In: *J. de Jong* (red.), 'Gevolgen van afnemende economische groei voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen' (Rotterdam 1976), p. 55.
2. *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, 'Over sociale ongelijkheid' (Den Haag 1977), p. 39.
3. *Haagse Post*, 14-7-1979.
4. *F. Vuijsje*, 'De pacifikatie van de inkomensnivellering', *Intermediair* 2-5-1980; *F. van Empel & F. Vuijsje*, 'De valse belofte van de nivellering', *Haagse Post* 17-5-1980.
5. *Vuijsje*, p.5.
6. *Th. B.C. Mulder*, 'Loonvorming in overleg' (Assen 1956), p. 91.
7. *D. Roemers*, 'Pre-advies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde' (Den Haag 1956), p. 96.
8. *C. de Galan*, 'Over inkomenspolitiek' (Haarlem 1968), p. 11.
9. *L.C. Thurow*, 'Generating inequality' (London 1976), p. 58.
10. *H. Phelps Brown*, 'The inequality of pay' (Oxford 1979), p. 77-79.
11. *Thurow*, p. 58-59.
12. *idem*, p. 111.
13. *NVV*, 'Redevoeringen uitgesproken op het jubileumcongres van het NVV' (Amsterdam 1956), p. 22-23.
14. *W.G. Runciman*, 'Relative deprivation and social justice' (London 1967), p. 77-94.
15. *Phelps Brown*, p. 76.
16. *P. Hermkens & P. van Wijngaarden*, 'Inkomensongelijkheid en rechtvaardigingscriteria' (Den Haag 1977), p. 61.
17. *J. Hoogendoorn & H.A. Smink*, 'Eindverslag enquête ondernemingsraadsleden en beloningsbeleid' (Delft 1979), p. 7.
18. *Hermkens & Van Wijngaarden*, p. 61-66.
19. *Hoogendoorn & Smink*, p. 6-7.
20. *Hermkens & Van Wijngaarden*, p. 44.
21. *idem*.
22. *Ministerie van sociale zaken*, 'Memorie van toelichting, Begroting 1980' (Den Haag 1979), p. 11.
23. Een voortdurend herhaalde eis van de bonden van middelbaar en hoger personeel.
24. *J.M. den Uyl*, 'Inzicht en uitzicht' (Amsterdam 1978), p. 95. Oorspronkelijk in *Socialisme & Democratie*, jaargang 1960.
25. *Thurow*, p. 45.
26. *idem*, p. 47.
27. *F. Hirsch*, 'Social limits to growth' (London 1977), p. 111.
28. *idem*, p. 167.
29. *idem*.
30. *idem*, p. 174.
31. *idem*, p. 176.
32. *idem*, p. 181.
33. *Phelps Brown*, p. 7-8.
34. *idem*, p. 8.
35. De plannen van de regering voor 1981, zoals uiteengezet in de jongste miljoenennota zijn wat onduidelijk geformuleerd. Vooralsnog ziet het er echter naar uit dat de nivellering wordt voortgezet, zij het dat de regering de verantwoordelijkheid daarvoor meer dan voorheen gedeeld wil zien met de sociale partners.