

Spel zonder knikkers

Nu het nationaal inkomen dit jaar naar verwachting een daling te zien zal geven, kan de strijd om de verdeling ervan weer gemakkelijk oplaaien. De animo om een deel van het inkomen prijs te geven is in het algemeen vrij gering en waar er kansen zijn om anderen voor de offers te laten opdraaien zullen die met graagte worden benut. De bijbelse waarheid dat het zaliger is te geven dan te ontvangen, heeft in de economie nooit veel weerklank gevonden. Het „samen voor ons eigen” kan zich in een grotere populariteit verheugen. Voor de talrijke behartigers van uiteenlopende belangen kunnen dan ook weer drukke tijden aanbreken, want de eigen groep wordt vast en zeker onevenredig zwaar belast, terwijl anderen de dans ontspringen.

Het is op dit moment nog niet te zeggen waar de strijd om de verdeling het hoogst zal oplaaien. Voelen de ambtenaren of de sociale-uitkeringsstrekkingen, de ontvangers van lonen of van overige inkomens zich deze keer het meest gedupeerd? Zeker lijkt wel dat de strijd zich daarnaast óók kan gaan toespitsen op de personele inkomensverdeling. Want waar velen nog ruimte zien voor verdere verkleining van de inkomensverschillen, menen anderen dat het eind van de nivellering is bereikt.

Onder de laatste categorie heeft zich onlangs ook minister Albeda geschaard. „De rek is eruit”, liet de bewindsman weten. „Nog twee kabinetten van het type Van Agt/Wiegel en de inkomensverdeling zal bij voortzetting van de nivellering zo plat zijn als een dubbeltje”. Is het eind van de mogelijkheden inderdaad in zicht?

Het lijkt geen twijfel dat de inkomensverhoudingen in ons land in het laatste decennium reeds in aanzienlijke mate zijn geëgaliseerd. Vooral aan de onderkant van de inkomensverdeling — de brede basis tussen minimum en modaal — zijn de verschillen bijzonder klein geworden. Elke aanzet tot verdere nivellering daar — b.v. door de koopkracht van de minima te handhaven terwijl de groepen juist daarboven met een inkomensdaling genoeg moeten nemen — dreigt vast te lopen op pogingen om de relatieve posities te handhaven, hetgeen er slechts toe leidt dat het loongebouw in zijn geheel omhoog wordt getild. De mogelijkheden lijken daar inderdaad zeer beperkt.

Meer ruimte zou er misschien zijn een beetje hoger op de inkomensladder, zeg boven het niveau van twee maal modaal. Maar helaas, daar bevindt zich hooguit 10% van de inkomensstrekkingen. Afoming van deze inkomens zet voor de koopkracht van de lagere inkomens nauwelijks zoden aan de dijk. Bovendien zijn in de hogere regionen de inkomens reeds jarenlang op de minlijn geplaatst. Ook daar zijn de mogelijkheden van verdere nivellering begrensd.

Daar komt nog bij dat van steeds meer zijden ook de negatieve kanten van inkomensnivellering worden benadrukt. Voortzetting van het nivelleringsbeleid zou steeds grotere onbedoelde en ongewenste reacties oproepen, van afwentelingsgedrag tot het ontduiken van belastingen. Bovendien zou door het nivelleringsstreven het functioneren van de arbeidsmarkt worden belemmerd, wat weer nadelen heeft voor het proces van inkomensvorming zelf. Als deze negatieve effecten van nivellering tegen de positieve worden afgewogen, is het einde van de nivellering dan inderdaad in zicht?

Wat het antwoord op deze vraag ook moge zijn, het streven naar verkleining van de inkomensverschillen is een politieke realiteit. Sinds in de jaren zeventig de leus „de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten” ge-

meengoed werd, kan geen politieke partij het zich nog permitteren op dit punt een gebrek aan sociale beweging met het lot van de minder bedeelden aan de dag te leggen. Aan verdere inkomensnivellering wordt dan ook van links tot rechts in het politieke spectrum op zijn minst lippendienst bewezen. Maar waar valt er nog wat te nivelleren als de weg van belastingprogressie zo ongeveer ten einde loopt?

In de eerste plaats is nog te denken aan het grijze en zwarte circuit. Over onkostenvergoedingen, auto's van de zaak, beloningen in natura en allerlei andere onbelaste extraatjes is maar weinig bekend, maar het lijkt niet al te gewaagd om te veronderstellen dat deze veel ongelijkmatiger zijn verdeeld dan de secundaire inkomens zelf. Bovendien lijken deze extraatjes in sommige gevallen tot een substantieel deel van het inkomen te zijn uitgegroeid. Het zwarte circuit is uiteraard nog moeilijker te doorgronden, maar ook daarvan kan men wel vermoeden dat de verdeling zeer ongelijkmatig is. En elke deelnemer aan het circuit weet te vertellen dat het om een kwantitatief zeer belangrijk en wijd verbreid verschijnsel gaat. Effectieve bestrijding van het zwarte circuit zonder tot verregaande controle in de privé-sfeer over te gaan, is echter uitermate moeilijk, al moet worden gezegd dat tot nu toe de politiek op dit punt ook nog niet veel fantasie aan de dag heeft weten te leggen.

Biedt het bovenstaande dus maar beperkte mogelijkheden tot herverdeling, onlangs is een nieuw terrein voor inkomensregulatie opengelegd. Dat is het terrein van de tertiaire inkomensverdeling. In de studie *Profijt van de overheid in 1977* 1), die onlangs verscheen, heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau zo goed en zo kwaad als dat ging de tertiaire verdeling in kaart proberen te brengen. 45% van het totaal van de overheidsuitgaven kon aan individuen worden toegerekend. Met enige goede wil valt uit het rapport te destilleren dat wie meer verdient, ook meer profiteert van de overheidsvoorzieningen. Dat is een conclusie die in elk geval goed in de verdelingskraam te pas komt.

Toch mogen ook hier geen grote verwachtingen worden gewekt. Er is veel voor te zeggen de tertiaire inkomensverdeling systematischer bij het inkomensbeleid te betrekken, maar we moeten nog erg voorzichtig zijn met het trekken van conclusies. Wie meer gebruik maakt van overheidsvoorzieningen is daarmee nog niet in een voorrechte positie geplaatst. Veel overheidsuitgaven die misschien wel individueel toerekenbaar zijn, worden niet verricht met het oogmerk de individuele welvaart van de gebruiker te beïnvloeden. Het allocatie-argument speelt dikwijls een veel belangrijker rol. Daarom biedt ook de tertiaire verdeling geen simpele argumenten die kunnen worden gebruikt in het verdelingsconflict.

Al met al is er weinig om voor te strijden. In de secundaire sfeer valt niet zoveel te halen, de greep op het grijze en zwarte circuit is gering en van het onderzoek naar de tertiaire verdeling zijn de beleidsimplicaties nog niet duidelijk. Een strijd om de verdeling dreigt in zo'n situatie uit te draaien op een spel zonder knikkers. Dat kan misschien een reden zijn om er niet te veel energie in te steken en de aandacht vooral te concentreren op het vergroten van de inzet.

L. van der Geest

1) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, Sociale en Culturele Studies nr. 1, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981.