

De verdeling van arbeid en inkomen onder druk

DRS. H. A. VAN STIPHOUT*

De verdeling van arbeid en inkomen vindt in onze samenleving plaats via twee mechanismen. De primaire verdeling komt tot stand via de markt; vervolgens vindt een herverdeling plaats via collectieve besluitvorming. Ondanks spanningen heeft deze organisatie wijze een tijdlang redelijk stabiel kunnen functioneren. De vraag is of het systeem ook in de toekomst bestand zal zijn tegen ontwikkelingen die thans optreden. De toenemende individualisering resulteert in een steeds grotere vraag naar zelfstandige inkomens en arbeidsplaatsen. Dit noopt tot een zeer vergaande herverdeling. Op een zeker moment kunnen echter de grenzen van de loyaliteit worden bereikt. Dan loopt de stabiliteit van het systeem zelf gevaar.

Inleiding

Het schrikbeeld van „1984” is niet helemaal uitgekomen. Big Brother wordt aan alle kanten getild en staat er enigszins ontredder bij. Toch is de invloedssfeer van politiek en bureaucratie groot. De respons van de burgers mag er echter ook zijn. De bestuurlijke constellatie is eigenlijk uiterst geraffineerd. Er is immers in het kader van de verzorgingsmaatschappij een grote verscheidenheid aan regimes tot stand gekomen met elk een partiële werking. Bestaande instituties voor inkomensverwerving en inkomensbesteding (markten) zijn op die manier gehandhaafd. Maar door het inwilligen van eisen van sociale rechtvaardigheid zijn o.a. gezondheidszorg en woonruimte ook beschikbaar voor degenen die de marktprijs niet kunnen betalen. De bescherming van de minderbedeelden betekent echter niet dat er voor de beter gesitueerden dispositieruimte verloren gaat.

De economische groei heeft de eventuele inkomensnivellerende effecten meer dan gecompenseerd. Men moet er dan ook niet aan denken dat die nieuwe noden, die uit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid gehonoreerd dienen te worden in een periode van economische stagnatie, zouden moeten worden bevochten. Het is Wilensky geweest die heeft aangetoond dat economische groei zowel in de westerse als de communistische wereld een noodzakelijke voorwaarde is voor het tot ontwikkeling komen van de verzorgingsstaat. 1) Juist omdat de herverdeling uit de groei kon plaatsvinden, hoefden de instituties niet te worden gewijzigd. Aanspraken en prestaties op (hoog) inkomen en (ruime) consumptie hoefden niet te worden prijsgegeven. Integendeel, zij konden als vanzelfsprekend worden gehandhaafd. Verzet is dan overbodig. Te meer omdat het aantal deelnemers aan de wedstrijd enorm kon toenemen (werkgelegenheid), en doordat buiten het normale circuit ook nog een handicapractice werd georganiseerd (sociale zekerheid).

Mocht iemand nog willen wijzen op de hoge gemiddelde en marginale tarieven in de loon- en inkomstenbelasting waardoor de bestaande inkomensverhoudingen zouden zijn aangetast, dan zijn er geschriften voorhanden van auteurs als Halberstadt en De Kam 2), Merrett en Monk 3), en Pechman en Okner, die wijzen op de verandering van de inkomstenbelasting: van een progressieve naar een proportionele heffing. Het grote aantal dispensaties in de vorm van de enorme verscheidenheid aan buitengewone lasten hebben deze transformatie bewerkstelligd. Elegante fiscale ontwerpen voor wetgeving plegen in het proces van parlementaire besluitvorming te worden gemaltraitieerd onder invloed van een verscheidenheid aan belangengroeperingen die de hen conveniërende dispensatiemogelijkheden weten te legaliseren 4). Complexe regimens zowel in de fiscale als in de uitkerings- en subsidiërende sfeer leiden ertoe dat er heel wat meer arrangementen tot stand komen dan met de wet- en regelgeving is bedoeld. M.a.w. er zijn nogal wat legitieme ontsnapingsmogelijkheden. En wat de illegitieme vormen betreft, is het zo dat men zijn geweten kan sussen omdat de gepercipieerde laakbaarheid van bepaalde misdragingen relatief gering is (zoals van belastingontduiking, zwartrijden, frauduleus ziekteverzuim). Bovendien

is de legitimiteit van allerlei vormen van actie vrij groot. Zelfs staken tegen verlaging van sociale uitkeringen vindt vrij grote bijval (35%), het blokkeren van kerncentrales scoort 43%, het kraken van een pand wordt door 44% van de bevolking goedgekeurd. Het geweld-monopolie van de overheid is danig aangetast, zowel in de zin dat niet iedere vorm van optreden met geweld door de politie door het publiek wordt getolereerd als in de betekenis dat geweld van de zijde van burgers in een aantal gevallen als gerechtvaardigd wordt gezien.

Twee stelsels

Zoals gezegd wordt onze samenleving gekenmerkt door instituties van de marktsector die nauwelijks zijn aangetast, terwijl er toch in de verzorgingssector een verscheidenheid aan regimes tot stand is gekomen. Op deze wijze zijn er twee stelsels gecombineerd, namelijk een systeem dat functioneert door middel van financiële prikkels voor inkomensverwerving en inkomensbesteding en een systeem (dat bestaat uit een verscheidenheid aan regimes) voor toedeling van inkomen en voorzieningen in natura (sociale zekerheid), inkomensafhankelijke regelingen (subjectsubsidies) en in de vorm van vraagprijzen verlaagd aanbod (in het algemeen de z.g. „merit goods”).

In de verzorgingssector is hiermee duidelijk gekozen voor een pragmatische aanpak: beperkte regimes gericht op het oplossen van begrensde problemen. Ondanks het geweeklaag van sommige sociologen dat de verzorgingsmaatschappij geen ideologische verankering heeft, lijkt het toch zo te zijn dat er voldoende loyaliteit bij de begunstigen tot stand is gekomen; een loyaliteit met een maatschappij die luwten kent buiten de sfeer van de doorgaans stevige bries van de markt. Tegelijkertijd kunnen niettemin de prestatiegerichten zowel inkomen als satisfactie ontlenen aan arbeid en consumptie onder een regime van de markt. Weliswaar is deze maatschappij vol spanningen, maar ze pleegt toch redelijk stabiel te functioneren. Dat komt omdat er nog net voldoende zelfregulatie aanwezig is; zowel in de sfeer van de markt als door middel van sociale controle- in de verzorgingsregimes.

Om stabiel te kunnen functioneren moet een samenleving aan ten minste twee eisen voldoen. Ze moet mensen voldoende uitdagen en (individuele) satisfactie bieden, maar zij is ook genoodzaakt een beroep te doen op altruïsme en loyaliteit. In de gedaante van charitas, armenzorg en sociale zekerheid is dat ook steeds gebeurd om te voorkomen dat te weinigen zich nog verbonden voelen met die samenleving waarvan de institutionele basis niettemin gelegen blijft in prestatiegerichtheid.

* Lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

1) H. Wilensky, *The welfare state and quality*, Londen, 1975.

2) V. Halberstadt en C. de Kam, *Belasting- en inkomensverdeling*, Leiden, 1975.

3) A. J. Merrett en D. A. G. Monk, *The structure of UK taxation 1962-63*, *Oxford Bulletin of Statistics*, augustus 1966.

4) H. J. Hofstra, *Herziening in het belastingrecht*, *Rechtsgeleerd Magazine*, nr. 5/6, 1978.

De vraag is of deze constellatie is te handhaven. Het beste toekomstonderzoek ter zake lijkt dat te zijn dat de problemen van de eigen tijd zo scherp mogelijk analyseert. Dit betekent dat we vooral oog moeten hebben voor de zaken die we vanzelfsprekend vinden en die daardoor ook vooral tot uitdrukking komen in de wijze waarop de maatschappij is georganiseerd; arbeid, ontplooiing en consumptie zijn dan belangrijke trofeeën.

Individualisering

De wellicht gewichtigste sociale ontwikkeling, die voor de toekomst de functie van arbeid, ontplooiing en consumptie zal beïnvloeden, is de tendens tot individualisering. De aanspraken op individuele autonomie verbreiden zich en worden algemeen. Verschil in leeftijd, sexe, bijdrage aan gezinsinkomen (kostwinner) tenderen minder relevant te worden voor deze aanspraak. Met name de drang tot economische zelfstandigheid qua inkomensverwerving en besteding doet zich gelden. De consumptieve aspiraties zijn daarin nog het meest verbreid. Jonge mensen worden immers in consumptief opzicht heel wat eerder voor vol aangezien dan als werknemer of als vrije-beroepsbeoefenaar. Gelijkheid in onze maatschappij heeft zich in de eerste plaats gedemonstreerd in consumptie. (Welstands)klasse gebonden gedrag kan dan in het openbare leven het gemakkelijkst worden gemaskeerd. Consumptie heeft aldus een bevrijdende werking en zelfs zodanig dat verschillen in levensstijl de door welstand bepaalde consumptie kunnen gaan overheersen.

Ontplooiing in kennis en cultuur is veel minder algemeen verbreid. Aantasting van het consumptieniveau door autonome ontwikkelingen als verminderde economische groei dan wel door beleid om de marktsector in een voordelige positie te brengen t.o.v. de collectieve sector stuit dan ook op een tot nu toe ongekende mobilisatie van belanghebbenden.

Individualisering leidt eveneens tot toeneming van aanspraken op arbeid. Volgens prognoses van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Emancipatieraad komt de groei van het arbeidsaanbod tot 1990 voor een half miljoen personen voort uit demografische oorzaken en voor 270.000 uit individualisering in de vorm van werkaspiraties van gehuwde vrouwen. Waar de vraag naar arbeid zo sterk tendeert achter te blijven bij het aanbod, dreigt arbeid als bron van inkomsten uiterst schaars te worden. De algemene prioriteit in de westelijke wereld voor industrieel herstel boven werkgelegenheid geldt óók in ons land. Op basis van ongewijzigd beleid van begin 1983 resulteert dan in 1990 en 2000 een werkloosheid van respectievelijk 1,5 en 1,8 mln. De grote gevoeligheid van onze economie voor het niveau van de wereldhandel zou betekenen dat indien deze 2% bedraagt in 1990 (i.p.v. 4%) de werkloosheid zelf 2,3 mln. belooft 5). „Industrieel herstel” houdt immers in dat Nederland nog opener gaat worden; deze openheid neemt dan ongekennd grote vormen aan. De waarde van de uitvoer loopt dan op van 62% van het bruto nationaal product tot 115% in het jaar 2000; bij ongewijzigd beleid zou een cijfer van 86% gelden. 6)

Ons sociale-zekerheidsstelsel lijkt niet bij uitstek in staat een dergelijk zeer groot bestand aan werklozen van een uitkering te voorzien dat de gangbare consumptieve aspiraties kunnen worden gevolgd. De verzorgingsmaatschappij is gebleken genereus te zijn waar voorzieningen functioneren om de werkenden te ontlasten van verplichtingen t.o.v. bloedverwanten. In een consumptie maatschappij waarin zoveel individuele aspiraties kunnen worden gerealiseerd, voelt de mens zich niet bezwaard door de arme werklozen maar wel door de behoefte van ouders of kinderen. De instinctief bepaalde drang om daarvoor te zorgen veroorzaakt een moreel dilemma. In het verleden is dat opgelost door in de naoorlogse periode de oudedagsvoorziening en de kinderbijslagen bij voorrang in te richten respectievelijk te verbeteren. In dit licht lijken de werkloosheidsuitkeringen van de toekomst tot de posterioriteiten te behoren. Een gevaarlijke ontwikkeling omdat dan voor een omvangrijke categorie aan geen van de beide eisen van maatschappelijke stabiliteit wordt voldaan: geen satisfactie te putten uit deze samenleving en geen loyaliteit met deze samenleving.

Herverdeling

Het beeld wordt gecompliceerder wanneer we de mogelijkheden van herverdeling van arbeid d.m.v. arbeidstijdverkortering erbij betrekken. Bij een (ongewijzigd) beleid met een arbeidsduurverkortening van een 0,5% per jaar leidt zulks voor de periode 1983-1989 tot een daling van het beschikbaar loon per werkende van 13%; een beleid waarbij de werkloosheid tot op het niveau van de frictiewerk-

loosheid zou worden teruggebracht, vereist een arbeidsduurverkortening van 7% per jaar en resulteert in een extra daling van het beschikbare loon per werkende van 22%. Gewezen zij hier slechts op de inkomenspolitieke grenzen die wellicht zullen worden gesteld aan een beleid van herverdeling van arbeid. Een dergelijke herverdeling met genoemde inkomensreductie van 13% plus 22% zou verwezenlijk een rantsoenering van arbeid betekenen en daarmee een rantsoenering van inkomens binnen de bestaande inkomensstratificatie. Big Brother ligt hier op de loer voor de bewaking van overwerk en bijverdiensten. Er zou een ongekennd groot zwart inkomenscircuit ontstaan, alsook voor ruilverkeer van diensten en goederen in natura. De vereiste controle zou zeer omvangrijk moeten zijn en diep in de privacy van mensen ingrijpen. Dat zouden we ons gelegen moeten laten liggen als we vasthouden aan een maatschappij waarin in beginsel iedereen (die aanspraak maakt op sociale zekerheid) bereid moet zijn d.m.v. arbeid de kost te verdienen. Zo'n maatschappij heeft grote voordelen, omdat dan afgezien kan worden van ingewikkelde en omvangrijke inkomensoverdrachten.

Deze inkomensoverdrachten gaan in het algemeen met veel rancune gepaard bij de werkenden t.o.v. de niet-actieven (negatieve beeldvorming ondanks het feit dat de niet-werkende best wel zou willen werken). Zulks werkt duidelijk déstabiliserend. De actieven voelen zich rancuneus indien hun inkomenssurplus te gering is t.o.v. niet-actieven; de langdurig werklozen hebben weinig reden tot loyaliteit, uitgesloten als zij zijn van de opbrengsten van arbeid in materiële en immateriële zin.

Verschillende complicaties kunnen zich verder voordoen. Gezinsvorming met één kostwinner lijkt bij de gereduceerde inkomensniveau's slechts voor weinigen mogelijk. Partnerkeuze op grond van verliefdheid zoals dat in de moderne industriële maatschappij is geïnstitutionaliseerd, zal worden aangetast. Als je een gezin wilt vormen kan een relatie die enkel stoelt op verliefdheid te riskant blijken omdat het noodzakelijke inkomenscomplement niet kan worden gemist. Het werken van de gehuwde vrouw pleegt te leiden tot uitstel van huwelijk, uitstel van krijgen van het eerste kind en daling van het geboortecijfer. In landen met een hoge participatiegraad van vrouwen aan de arbeidsmarkt neemt de premiëring van kinderen krijgen soms absurde vormen aan, zoals gedeeltelijke kwijtschelding van schulden uit hoofde van consumptief krediet (zoals in de DDR). Het is overigens niet Big Brother die aandringt op het elimineren van de wisselvalligheden des levens, maar juist de individuele hang naar economische zelfstandigheid laat niet meer toe met deze wisselvalligheden te leven of keuzen te maken waardoor deze zelfstandigheid wordt prijsgegeven. De vrijwillig getoonde sterilisatiebewijzen voor het verkrijgen van een hypotheek geven aan dat de prijs daarvoor niet gauw te hoog wordt gevonden.

Vooruitblik

Wat de toekomstige verdeling van arbeid en inkomens betreft, kunnen we wellicht niet meer doen dan deze bezien in het licht van de spanningen die zich momenteel aftekenen. Dit betekent dat niet alleen eisen van voortschrijdende individualisering t.a.v. arbeid en inkomens moeten worden beschouwd maar ook eisen van stabiliteit. Realisering van economische zelfstandigheid van het individu zou betekenen dat de komende decennia de vraag naar arbeid — in de zin van aantal arbeidsplaatsen — met bijna 50% zou moeten toenemen. De inkomensvermindering die bij herverdeling zou gaan gepaard, zou velen noodzaken om gemeenschappelijke huishoudingen te vormen zolang men althans de huidige consumptieve aspiraties zou willen realiseren.

Daarmee zou de individualisering tegen haar eigen grenzen aanlopen. De gedragsbeheersing die voor deze rantsoenering vanwege de overheid nodig zou zijn lijkt nogal weezinwekkend. Big Brother verschijnt dan eerst echt ten tonele. Het huidige type arbeidsbestel zal dan zijn tijd wel gehad hebben. Zo leuk is immers arbeid voor velen ook weer niet. Het betekent wel dat het niet eenvoudig is om een maatschappij zoveel mogelijk in zelfregulatie te laten functioneren en tevens pretentieuze opties — zoals individualisering van arbeid en inkomens — te verwezenlijken.

H. A. van Stiphout

5) G. den Broeder, J. A. M. Heyke en J. de Koning, De arbeidsmarkt tot 2000: een verdelingsvraagstuk, *ESB*, 2 en 9 november 1983.

6) Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, *Eindrapport Adviescommissie Scenario's*, Den Haag, 1983.