

Inkomensverdeling en overheidspolitiek, 1938-1950

In de jaren na de tweede wereldoorlog heeft de Nederlandse economie een opvallende gedaanteverwisseling ondergaan. De 'wederopbouw' ging gepaard met een snelle groei van de nationale produktie en de export en met een ongekennde nivellering van de inkomens. De auteur van dit artikel beschouwt de inkomensnivellering als een van de factoren die de wederopbouw mogelijk hebben gemaakt. Hij concludeert dan ook dat er niet per definitie een positief verband bestaat tussen economische prikkels en werklust.

DR. J.L. VAN ZANDEN *

Inleiding

De periode van wederopbouw en herstel na de tweede wereldoorlog mag zich in een groeiende belangstelling van economen en historici verheugen. Een van de redenen hiervoor is de metamorfose die de Nederlandse economie in die periode lijkt te hebben ondergaan. In de jaren dertig waren de prestaties van de economie vergeleken met de meeste Europese landen zeer slecht geweest. Zo wist men niet te profiteren van het herstel van de internationale conjunctuur na 1933 en bracht ook de devaluatie van 1936 niet de ommekeer waarop gehoopt was 1). Na 1945 veranderde dit beeld ingrijpend. Nederland wist als bijna geen ander Westeupees land deel te nemen aan de enorme groei van de internationale handel. De export en het bruto nationale produkt namen belangrijk sneller toe dan het Europese gemiddelde 2).

Gewoonlijk wordt deze gedaanteverwisseling toegeschreven aan de veranderende rol van de overheid. De reactieve politiek van de kabinetten-Colijn, die bijna uitsluitend tot doel had de ergste gevolgen van de crisis wat te verzachten, was in diskrediet geraakt en de overheid werd een actief promotor van industrialisatie, exportontwikkeling en loonbeheersing. Veel minder aandacht is besteed aan de gevolgen van het gevoerde overheidsbeleid voor de inkomensverdeling 3). Door de combinatie van al of niet gewenste effecten van overheidsmaatregelen en de inflatiegolf die in de oorlogsjaren was ontstaan, werd het inkomen in Nederland tussen 1938 en 1950 ingrijpend herverdeeld. Deze herverdeling kwam, en dit is nogal opmerkelijk, vooral de laagste inkomensgroepen én het winstinkomen van ondernemers ten goede. In dit artikel wordt betoogd dat deze tamelijk radicale herverdeling van het inkomen één van de belangrijkste elementen is geweest in de geschetste gedaantewisseling van de Nederlandse economie die leidde tot de 'gouden' jaren van groei tussen 1951 en 1973.

Geleide-loonpolitiek

Tussen 1938 en 1950 nam de ongelijkheid van de persoonlijke inkomensverdeling in Nederland zeer sterk af. Van de

totale afname van de ongelijkheid (vóór belastingen) tussen 1914 en 1972 met volgens één studie ruim 50 procent, vond bijna driekwart plaats in deze twaalf jaren 4). Daarbij vergeleken valt de nivellering na 1950 vrijwel in het niet: volgens dezelfde studie daalde de ongelijkheid tussen 1938 en 1950 met 38 procent en tussen 1950 en 1972 slechts met 4 procent 5). Kortom: nooit in de moderne Nederlandse historie werden de inkomens in zo korte tijd zo sterk genivelleerd.

Deze radicale herverdeling van het inkomen was het gevolg van een samenspel van overheidsmaatregelen en spontane economische ontwikkelingen. Van het grootste belang was in de eerste plaats de loonpolitiek die na 1945 gevoerd werd. Deze politiek was er op gericht de lonen relatief laag te houden ten einde de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te verbeteren. Tot 1954 was de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud het belangrijkste criterium voor het bepalen van de hoogte van de jaarlijkse loonronde. Daarnaast werden voor het vaststellen van het niveau van de minimumlonen berekeningen gemaakt van de kosten van levensonderhoud in stad en platteland, onder meer om het loonniveau van arbeiders in sectoren en regio's met relatief lage lonen te kunnen aanpassen. De cao-lonen van deze arbeiders

* De auteur is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van industriële samenlevingen van de subfaculteit maatschappijgeschiedenis i.o. van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie de klassieke studie van F.A.G. Keesing, *De conjuncturele ontwikkeling van Nederland en de evolutie van de economische overheidspolitiek, 1918-1939*, Utrecht/Antwerpen, 1947.

2) Zie b.v. de cijfers verzameld in A.P. Thirwall, *The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences*, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1979, blz. 45-53.

3) Enkele recente publikaties over deze periode: H. de Liagre Böhl e.a. (red.), *Nederland industrialiseert!*, Nijmegen, 1981; P. Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949*, Alphen a/d Rijn, 1981; J.T.J.M. van der Linden, *Economische ontwikkeling en de rol van de overheid. Nederland 1945-1955*, Amsterdam, 1985; P.E. de Hen, *Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland*, Amsterdam, 1980. Alleen de studie van C. Weststrate, *Economic policy in practice: The Netherlands 1950-1957*, Leiden, 1959, besteedt systematische aandacht aan de inkomensverdeling.

4) J. Hartog en J.C. Veenbergen, *Dutch treat. Long-run changes in personal income distribution*, *De Economist*, nr. 126, 1978, blz. 521-549.

5) J. Hartog en J.C. Veenbergen, op.cit., blz. 530; zie ook *Statistische en Economische Onderzoekingen*, 1960, nr. 2, blz. 55-57.

tochten dan meer verhoogd worden dan de landelijk voorgeschreven loonronden 6).

De arbeiders met de laagste lonen, zoals landarbeiders en ongeschoolden in de nijverheid, hebben hiervan geprofiteerd. Tussen 1938 en 1950 verdrievoudigden de cao-lonen in de landbouw bijna, terwijl de cao-lonen in de nijverheid amper verdubbelden 7). Hierdoor werden de grote verschillen in beloning tussen de landbouw en de rest van de economie, die voor 1940 normaal waren, vrijwel teniet gedaan. Ook de loonverschillen tussen ongeschoolden, geoefenden en geschoolden namen in belangrijke mate af (zie tabel 1). Per saldo gingen de geschoolden waarschijnlijk achteruit en de ongeschoolden vooruit in koopkracht, maar precieze uitspraken hierover zijn onmogelijk, omdat de verschillen vrij gering waren en de prijzen zeer sterk stegen 8). Door deze ontwikkelingen namen ook de beloningsverschillen tussen de verschillende takken van nijverheid sterk af 9).

Tabel 1. Procentuele verandering van de lonen in nijverheid en de landbouw, 1939-1950

	Nominale lonen	Reële lonen
Cao-lonen		
- landbouw	198	25,8
- nijverheid	96	- 17,0
- te zamen	111	- 11,0
- administratief personeel a)	81	- 23,5
Werkelijk verdiende weeklonen in de nijverheid		
- geschoolden	118	- 8,0
- geoefenden	135	- 0,7
- ongeschoolden	151	6,3
- gehele nijverheid	132	- 1,7
- nijverheid grote steden	76 b)	- 18,4 b)

a) Maandsalaris volgens regelingen.

b) 1939-1949.

Bronnen: CBS, *Statistisch Zakboek*, 1950, blz. 83; idem, 1951/52, blz. 120-121.

Deze ontwikkeling werd overigens mede gestimuleerd door onderliggende economische veranderingen. Van groot belang was de sterke stijging van de prijzen van landbouwprodukten door enerzijds het wegvallen van de internationale handel na 1940 en anderzijds de daling van de produktieomvang met meer dan 50 procent tussen 1939 en 1945. De landbouwproducten verdrievoudigden tussen 1938 en 1950 bijna; vooral tijdens de oorlog werden in bepaalde marktsegmenten buitensporige prijzen betaald. Het totale prijsniveau verdubbelde in deze periode 'slechts' ruim 10). Ter illustratie van de sterk positieve ontwikkeling van de ruilvoet van de agrarische sector kan aangevoerd worden dat, terwijl het aandeel in de totale produktie niet steeg, het aandeel in het nationale inkomen toenam van 9 procent in 1938 tot 13 procent in 1948 11).

De relatieve voorspoed in de landbouw leidde tot een tekort aan arbeidskrachten op het platteland in de jaren vlak na de oorlog, hetgeen de lonen aldaar meer dan elders opdreef 12). Ook de arbeiders in andere, over het algemeen laag betaalde, activiteiten op het platteland profiteerden daarvan.

Prijspolitiek

De na de oorlog gevoerde loonpolitiek werd ondersteund door een aantal prijspolitieke maatregelen die gericht waren op het beperkt houden van de stijging van de kosten van levensonderhoud. De prijzen van de belangrijkste levensmiddelen waren aan maxima gebonden en de huren werden bevroren op het niveau van 1940. Om de landbouwers tegemoet te komen, want vooral zij hadden belang bij hoge prijzen van levensmiddelen, werden ook de pachtprijzen vrijwel bevroren 13). Al deze maatregelen

waren, evenals overigens de directe controle op de lonen, gebaseerd op door de bezetters uitgevaardigde besluiten.

De prijspolitiek had eveneens belangrijke gevolgen voor de inkomensverdeling. Ondanks de grote woningnood werden de huren tot 1952 op een vrijwel constant niveau gehouden. Het gemiddelde aandeel van het inkomen dat vergelijkbare werknemersgezinnen uitgaven aan huur daalde van 16,6 procent in 1936 naar 9 procent in 1947 en minder dan 7 procent in 1951 14). De overige prijzen van consumptiegoederen stegen met 100 tot 200 procent, hetgeen betekende dat huizenbezitters hun reële inkomen zagen dalen tot minder dan de helft van het oorspronkelijke niveau (tabel 2).

De eigenaren van landbouwgronden trof eenzelfde lot. De pachtprijzen stegen tussen 1940 en 1949 slechts met zo'n 20 procent, terwijl de landbouwproducten bijna verdrievoudigden 15). Door de inflatiegolf tijdens en na de oorlog leden ook de bezitters van spaartegoeden, pensioenen, obligaties en andere niet tegen de prijsstijging beschermde activa zeer gevoelige verliezen. Ten slotte werd ook de door de bezetters ingevoerde dividendbeperking na 1945 voortgezet, al werd deze na 1947 wel verlicht 16). Een en ander bracht de overheid er overigens wel toe om de bejaarden die moesten leven van een pensioen dat na de oor-

Tabel 2. De stijging van de prijzen van verschillende groepen consumptiegoederen, 1938-1950, index 1938/39 = 100

	1946	1947	1948	1949	1950
Voedingsmiddelen	190	208	225	245	273
Kleding	300	297	297	301	342
Schoeisel	309	315	318	336	374
Reiniging	292	305	313	369	371
Woninginrichting	302	303	299	297	327
Huur	100	100	100	100	100
Totaal prijsindex					
Gezinsconsumptie	189	196	203	216	235

Bron: CBS, *Statistisch Zakboek*, 1950, blz. 82.

log veel minder waard bleek te zijn, tegemoet te komen door het instellen van een door de overheid betaalde uitkering, de voorloper van de AOW 17).

Het winstinkomen

Door de inflatie en door de prijsmaatregelen van de overheid werd het reële inkomen uit 'renteniers-kapitaal' zoals huizen, landbouwgronden, effecten e.d. meer dan gehalveerd. In 1938 had dit inkomen naar schatting 23,6 procent van het nationale inkomen tegen factorkosten ge-

6) C. Weststrate, op.cit., blz. 156. J.P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland, Utrecht/Antwerpen*, 1979, deel 2, blz. 60.

7) CBS, *Statistisch Zakboek*, 1950, blz. 83.

8) Naast de cijfers gebruikt in tabel 1 publiceerde het CBS nog andere indexcijfers van de kosten van levensonderhoud (zie voor een overzicht: *Prijnsindexcijfers van het levensonderhoud van gezinnen*, Utrecht, 1955).

9) Volgens berekeningen van C. Weststrate, op.cit., blz. 169, namen beloningsverschillen tussen industriële bedrijfstakken met ongeveer 30 procent af tussen 1939 en 1950.

10) CBS, *Statistisch Zakboek*, 1950, blz. 40.

11) CBS, *Statistisch Zakboek*, 1951/52, blz. 92.

12) P. Fortuyn, op.cit., blz. 192-193.

13) C. Weststrate, op.cit.

14) CBS, *Huishoudrekeningen van hand- en hoofdarbeiders in enkele middelgrote en kleine steden*, deel II, 1948, nr. 4, blz. 72; CBS, *Nationaal Budgetonderzoek*, 1951, serie A, nr. 2.

15) CBS, *Statistisch Zakboek*, 1950, blz. 40-41.

16) P. Fortuyn, op.cit., blz. 297. Het maximaal uit te keren dividend werd hierbij beperkt tot 6 procent.

17) P. Fortuyn, op.cit., blz. 332-333.

vormd. In 1948, toen het inkomen per hoofd het peil van 1938 bijna evenaarde, was dit 10,9 procent en in 1950 slechts 9,6 procent. Op dit dieptepunt was het (relatieve) inkomen van vermogensbezitters dus met 70 procent gedaald ten opzichte van het vooroorlogse niveau (zie tabel 3) 18).

Het 'vrijgekomen' inkomen is niet ten goede gekomen aan de arbeiders. Het gemiddelde reële loon was na 1945 eerder lager dan hoger dan in 1938 (19). In feite moest een zekere daling van het loontarief gecompenseerd worden door langere werktijden, getuige het verschil in ontwikkeling tussen de cao-lonen en de werkelijk per week verdiende lonen in tabel 1. Pas in 1954 stegen de gemiddelde reële cao-lonen boven het niveau van 1938. Het aandeel van de lonen in het nationale inkomen bleef ongeveer gelijk of daalde enigszins, al naar gelang de methode van berekening (20).

Tabel 3. Het inkomen uit vermogen en het winstinkomen, 1938-1950, in mln. gld. en in procenten van het nationale inkomen

	1938	1948	1950
Rente en dividend uit het buitenland	57	169	143
Rentebetalingen van de overheid	122	275	226
Dividenden van Nederlandse N.V.'s	218	330	390
Obligatierente van Nederlandse ondernemingen en hypotheekrente	120	90	100
Exploitatie van onroerend goed	641	541	640
Totaal	1.158	1.405	1.499
Totaal als percentage van het nationale inkomen	21,5	9,9	8,5
Totaal 'overig inkomen' als percentage van het nationale inkomen	44,3	39,8	40,7
Geschat winstinkomen als percentage van het nationale inkomen	22,8	29,9	32,2

Bron: Ch. Glasz, Tien jaar ontwikkeling van de vermogensstructuur, in: *Tien jaar economisch leven in Nederland. Herstelbank 1945-1955*, 's-Gravenhage, 1955, blz. 253. CPB, *Enige globale gegevens betreffende de inkomensverdeling in Nederland*, 's-Gravenhage, 1958, blz. 31.

Afgezien van een bescheiden toename van het overheidsinkomen van 9 procent tot 11 à 12 procent van het nationale inkomen, moet vooral het ondernemersinkomen van deze veranderingen geprofiteerd hebben. Zo werd het inkomen dat vrijkwam door de reële verlaging van de huren via de geleide-loonpolitiek, die de lonen koppelde aan de kosten van levensonderhoud, doorgegeven aan de ondernemers, die de reële arbeidskosten zagen afnemen. Evenzo werd de last van langlopende passiva zoals obligatieleningen door de enorme inflatie meer dan gehalveerd. Het aandeel van het winstinkomen in het nationale inkomen is tussen 1938 en 1950 met naar schatting 10 procentpunt gestegen, dat is met bijna de helft (21) (zie tabel 3). Dit had overigens niet uitsluitend de-nivellerende effecten. Ook de keuterboer en de kleine middenstander kunnen hiervan geprofiteerd hebben.

Regionale inkomensverschillen

De inkomensverschillen werden tussen 1938 en 1950 dus van twee kanten verkleind: de laagste lonen werden relatief sterk verhoogd en het inkomen van de rijksten dat voor een groot deel uit het bezit van onroerende goederen en effecten werd verkregen, werd belangrijk gereduceerd. Te zamen verklaren deze ontwikkelingen goed de sterke daling van de mate van ongelijkheid van de inkomensverdeling tussen 1938 en 1950.

Ook de regionale inkomensverschillen namen sterk af door de inkomensnivellering en de bloei van de agrarische sector. Van oudsher werd de economische structuur van Nederland gekenmerkt door de tegenstelling tussen de

Randstad en de rest van het land. Tussen 1910 en 1938 was de ongelijkheid van de regionale inkomensverdeling afgenomen met zo'n 30 procent, maar de verschillen bleven fors (22). Ook in dit opzicht is de ontwikkeling tussen 1938 en 1950 zeer radicaal: de mate van ongelijkheid daalt dan met bijna tweederde, al blijft Holland het centrum met de relatief hoge inkomens (zie tabel 4). Na 1950 stabiliseert deze structuur zich en neemt de ongelijkheidscoëfficiënt nog slechts langzaam af (23). De doorbraak naar één geïntegreerde economie, waarin grote regionale inkomensverschillen zijn verdwenen, vindt dus ook in deze jaren plaats.

Tabel 4. Gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking in de provincies, 1938, 1946, 1950, index Nederland = 100.

	1938	1946	1950
Groningen	91,4	92,9	97,7
Friesland	79,4	96,9	98,5
Drenthe	68,6	84,4	91,5
Overijssel	87,6	86,9	94,4
Gelderland	86,3	91,5	90,7
Utrecht	107,7	101,5	99,7
Noord-Holland	124,5	108,6	107,0
Zuid-Holland	115,0	106,1	105,9
Zeeland	90,9	98,7	104,3
Noord-Brabant	77,6	94,9	91,9
Limburg	80,8	96,5	94,6
Standaarddeviatie	17,5	7,6	6,0

Bronnen: J.B.D. Derksen, Enkele schattingen over het volksinkomen der provinciën, *Maandschrift CBS*, 37, 1942, nr. 223. CBS, *Inkomensverdeling 1974. Regionale gegevens*, deel 1, blz. 24.

Sociaal-democratisch sprookje

Het lijkt wel een sociaal-democratisch sprookje: de inkomensverschillen worden sterk vermindert, terwijl de ondernemers, onder meer door lagere loonkosten, toch meer winst kunnen maken en de investeringen en de export kunnen gaan opvoeren.

Het unieke overheidsingrijpen in deze jaren, dat leidde tot een enorme daling van het reële inkomen voor belangrijke groepen vermogensbezitters, was slechts mogelijk doordat men overtuigd was van de 'noodsituatie' waarin de Nederlandse economie zich in 1945 bevond. Deze 'nood', onder meer tot uitdrukking komend in hoge, naar later bleek nogal overdreven, schattingen van het verlies aan kapitaalgoederen tijdens de oorlog, brak de wet die gebod dat de overheid de vrije beschikkingsmacht over het particuliere eigendom niet diende aan te tasten. Wat vóór 1940 onmogelijk en zelfs ondenkbaar was, namelijk een reële halvering van de waarde van grond en huizen door overheidsingrijpen, was nu wel mogelijk omdat de werderopbouw versneld moest worden.

Daarnaast lijkt in de bepaling van de overheidspolitiek, zeker in de eerste jaren, een gevoel van onderlinge solida-

18) Zie ook P. Fortuyn, op.cit., blz. 297-298.

19) Zie tabel 1, noot 8 en de berekeningen in CPB, *Enige globale gegevens betreffende de inkomensverdeling in Nederland*, 's-Gravenhage, 1958, blz. 15, volgens welke het reële loon in 1950 nog 7 à 10 procent beneden het niveau van 1938 lag.

20) C. Weststrate, op.cit., blz. 165; CPB, op.cit., blz. 11-12.

21) Winstinkomen en inkomen uit vermogenstitels worden in het systeem van nationale rekeningen dat in 1945 geïntroduceerd wordt, samengevoegd, zodat de toename van het winstinkomen slechts indirect bepaald kan worden. Zie b.v. CPB, op.cit., en tabel 3.

22) J.L. van Zanden, Economische groei in Nederland in de negentiende eeuw, enkele nieuwe resultaten, *Economisch- en sociaal-historische Jaarboek*, 1987, ter perse.

23) Met in totaal 15 procent tussen 1950 en 1974. Zie CBS, *Inkomensverdeling 1974. Regionale gegevens*, deel 1, blz. 24.

riteit en de wens, te breken met de verhoudingen van vóór 1940, een rol te spelen 24). Dit kwam bij voorbeeld tot uitdrukking in het streven de laagste lonen uit te zonderen van de politiek van loonbeheersing en juist extra op te trekken, en het streven de bejaarden, wier spaargelden en pensioenen sterk in waarde waren gereduceerd, te steunen door de instelling van een overheidsuitkering. Misschien is een nog duidelijker teken van het gevoel van solidariteit dat de maatregelen gericht op de bevriezing van huren en pachtprizen grotendeels werden nageleefd, ondanks de door woningnood en hoogconjunctuur in de landbouw zeer verleidelijke marktsituatie. In de tegenwoordige marktverhoudingen zouden de intenties van dergelijke maatregelen vermoedelijk ten onder gaan in snel groeiende zwarte en grijze markten en andere listige vormen van economisch handelen.

Ten slotte zijn deze ontwikkelingen ook vanuit een ander gezichtspunt opmerkelijk. Het is tegenwoordig onder economen 'bon ton' om uit te gaan van een positieve relatie tussen inkomensverschillen en werklust. Tussen 1938 en

1950 lijkt hiervan echter sprake geen sprake te zijn. Juist de verkleining van de inkomensverschillen lijkt nieuwe dynamiek in de economie gebracht te hebben en de aanzet gegeven te hebben tot het 'harde werken' in de jaren vijftig. Ook in de praktijk kan economisch herstel samengaan met een rechtvaardiger inkomensverdeling en kunnen sociaal-democratische 'sprookjes' waarheid worden.

J.L. van Zanden

24) Misschien is een andere interpretatie mogelijk, namelijk dat de maatregelen voor het optrekken van de inkomens van de minima vooral onder druk van een na de oorlog zeer sterke vakbeweging en PvdA zijn genomen, in ruil voor de stabilisering van de bestaande sociaal-economische verhoudingen. Voor een kritische interpretatie van deze jaren, zie: De Liagre Böhl, op.cit.