

Lang leve het poldermodel! *Een reactie op Van der Zwan*¹

COEN TEULINGS

*Als econoom verbonden aan de Universiteit van
Amsterdam en het Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid; redacteur S&D*

Arie van der Zwan heeft zich de afgelopen tijd tot twee keer toe in de kolommen van dit blad uitgesproken voor een radicale draai van de sociaal democratie.² In het eerste artikel laat hij zien hoe de afgelopen jaren de inkomensverschillen zijn toegenomen en hoe de sociale tegenstellingen in ons land zich hebben verscherpt. In het tweede artikel presenteert hij een programma om deze tendens te keren: *revival* van de nationale staat en inperking van de invloed van de wereldmarkt. Het tijdperk van de markt en het verval van de nationale staat heeft in zijn ogen zijn langste tijd gehad. Het is tijd voor een herwaardering. Die herwaardering is elders al gaande. De PvdA moet uitkijken niet opnieuw de tekenen van de tijd te miskennen en ten onrechte als eenling het marktmechanisme te blijven omhelzen.

Van der Zwan's belangstelling voor de inkomensverdeling is niet nieuw. In de preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde – de beroepsvereniging van economen – uit 1973 pleitte Van der Zwan voor een inkomensverdeling 'waarin geen plaats is voor verschillen op grond van opleidingskosten, scholingsinspanning en aangeboren talent'. Dergelijke opvattingen zul je tegenwoordig niet vaak meer tegenkomen. Met name in zijn eerste artikel signaleert Van der Zwan dat de inkomensverschillen in Nederland sinds 1980 sterk zijn toegenomen. Van der Zwan staat in die visie niet alleen. Onlangs heeft Paul Kalma in *de Volkskrant* zijn evaluatie gegeven van het beleid van het paarse kabinet. De verscherpte sociale tegenstellingen speelden in zijn negatieve oordeel een belangrijke rol. Ook Flip de Kam heeft in *NRC Handelsblad* over inkomensongelijkheid geschreven. Ook bij hem bestaat het beeld dat het niets anders is dan kommer en kwel. Waar zo veel autoriteiten deze visie ver-

kondigen, kan nauwelijks meer aan haar juistheid worden getwijfeld.

Toch is deze standaardvisie van toegenomen ongelijkheid maar ten dele juist. De vraag of de inkomensverschillen in Nederland sinds 1980 zijn toegenomen kent namelijk geen eenduidig antwoord. Het hangt er maar net vanaf waar je naar kijkt. De inkomensverdeling naar huishouden is inderdaad schever geworden. Een belangrijke achtergrond achter deze ontwikkeling is het toegenomen aandeel één-persoonshuishoudens.³ Verder zijn de uitkeringen 15 procent achter gebleven bij de gemiddelde loonontwikkeling. Dat alles leidt tot meer ongelijkheid. Dat geldt nog veel sterker voor de verdeling van vermogen. Het winstherstel, dat onvermijdelijk was na het dieptepunt van de winsten in de eerste helft van de jaren tachtig, en de daaruit voortvloeiende stijging van de beurskoersen heeft geleid tot een sterke groei van de vermogens van aandelenbezitters. Ook het aantal zelfstandigen is na jaren van aanhoudende daling sinds 1980 weer toegenomen. Onder zelfstandigen tref je zowel mensen die nauwelijks iets aan hun bedrijfje overhouden als welvarende veelverdieners. Al deze tekenen lijken de stelling van Van der Zwan, Kalma en De Kam te bevestigen: de Nederlandse inkomensverdeling klapt geleidelijk uit elkaar.

Dat beeld wordt echter niet bevestigd door de ontwikkeling op de arbeidsmarkt. Vanzelfsprekend zijn er meer deeltijdbanen gekomen. Wie minder uren werkt krijgt navenant minder salaris. Als we dat effect buiten beschouwing laten door de uurloren als uitgangspunt te nemen, zijn er geen tekenen van een toenemende ongelijkheid. Ondanks de bevrozing van de minimumlonen en ondanks alle pleidooien voor meer loondifferentiatie en loonflexibiliteit, zijn de beloningsverschillen eerder af-

dan toegenomen. Eén van de belangrijkste factoren bij beloningsverschillen is het opleidingsniveau van de betrokkene. Een veel gebruikte maat voor beloningsverschillen is dan ook het percentage dat iemand gemiddeld genomen meer gaat verdienen door één jaar langer op school te blijven. Dat percentage is geleidelijk gedaald van acht procent in 1980 naar zes procent in 1995. Dit geheel in tegenstelling Verenigde Staten, waar de opbrengst van een jaar extra onderwijs in de loop van de jaren tachtig met een kwart is toegenomen.

Nu zou je kunnen denken dat aan al deze nuances geen behoefte is. Er zijn tal van indicaties voor een toegenomen ongelijkheid, en dat moet maar voldoende zijn voor een politiek oordeel. In het politieke bedrijf is immers geen plaats voor fijnzinnigheden. Met deze benadering worden twee cruciale aspecten over het hoofd gezien. Allereerst betekent het feit dat juist de loonverschillen niet zijn toegenomen, dat de arbeidsmarkt niet de voornaamste bron van ongelijkheid is. Winstherstel, het beleid gericht op een groter verschil tussen loon en uitkering, en de gewijzigde samenlevingsvormen zijn veel belangrijker, de Nederlandse arbeidsmarkt was de afgelopen jaren juist de meest stabiele factor.

Ten tweede contrasteert de ontwikkeling in Nederland scherp met die in een aantal andere OECED-landen.⁴ In landen als de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland is sprake van een scherp toenemende inkomensongelijkheid. In de meeste van deze landen waren de inkomensverschillen vanouds al groter dan in Nederland. Echter, dat verschil is in de jaren tachtig verder toegenomen. Dit geldt nog veel sterker voor het Verenigd Koninkrijk, waar het dereguleringsbeleid van Thatcher zijn sporen heeft nagelaten. Vergelijken met de ontwikkeling in die landen is alles wat zich in Nederland heeft afgespeeld slechts kinderspel. De ontwikkeling in Nederland laat zich beter vergelijken met die van andere landen op het Europese vasteland, zoals Duitsland en België, waar de inkomensverschillen min of meer ongewijzigd zijn gebleven.

Mijn bezwaar tegen Van der Zwan's analyse is dus dat hij met name in zijn tweede artikel min of meer achteloos de mening copieert van Amerikaanse *opinion leaders*. In de Verenigde Staten zijn zorgen over de exploderende inkomensverdeling volstrekt terecht. Die zorgen kunnen niet klakkeloos naar Nederland worden vertaald, simpelweg omdat de situatie in Nederland anders van aard is, en voor zover er een probleem is, dan in ieder geval van veel beperktere omvang. In Nederland kunnen wij beter onze zegeningen tellen. Ik kom daar in de conclusie van dit artikel op terug.

Inkomensverdeling en internationalisering

Hoewel Arie van der Zwan zich dus ten onrechte zorgen maakt om de snel toenemende inkomensverschillen in ons land, blijft het natuurlijk van belang om na te gaan waarom elders de ongelijkheid wel zo sterk toeneemt. Een veel gehoorde verklaring voor die toegenomen ongelijkheid is de globalisering/internationalisering van de economie. De angst voor grote hordes goedkope arbeid uit Azië en Oost-Europa leeft in brede lagen. De Portugese schilders in de bouwputten van Berlijn spreken tot de verbeelding. Ons land zou worden weggespoeld in de golf van internationale concurrentie. Jan Timmer is een fervent aanhanger van deze gedachte, evenals Geelhoed in zijn laatste nieuwjaarsboodschap in *ESB*. Ook Arie van der Zwan wil hierin geloven. Zijn oplossing voor het probleem is echter een andere dan die van Timmer en Geelhoed, getuige in ieder geval zijn steun voor het protectionistische programma van Lind in het tweede van de eerder genoemde artikelen. Nederland (dan wel Europa) moet zijn grenzen sluiten voor de hordes uit het Oosten, zo luidt het devies.

Los van de vraag of dat voor Nederland mogelijk is, is de diagnose van de problemen correct? Is de toegenomen inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten het gevolg van de globalisering? Voor degenen die zich in die vraag nader willen verdiepen is het boekje van Paul Krugman, 'borreltafeleconomie', zeer de moeite waard. Allereerst is het nuttig iets te weten over de staat van dienst van de auteur. Krugman is een van de meest vooraanstaande Ame-

1. Dit artikel is een bewerking van een op de WBS-conferentie 'Inzake beginnelen' (30 januari 1997 in de Rode Hoed in Amsterdam) gehouden voordracht.

2. A. van der Zwan, 'Bestaat er voor het socialisme nog een herkansing', *Socialisme & Democratie* 53 (1996) 5,

pp. 257-273 en A. van der Zwan, 'Verlicht nationalisme als uitdaging voor paars', *Socialisme & Democratie* 54 (1997) 1, pp. 15-26.

3. P. Hendriks, 'Inkomensongelijkheid en tweedeling', *Economisch Statistische Berichten*, 1997.

4. W. Roorda en E. Vogels, *Concurrerende Arbeidsverhoudingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocument 33, paragraaf 7.2; *Income distribution in OECD countries*, OECD 1995, p. 80

rikaanse economen, met een aantal baanbrekende bijdragen, van wisselkoersen tot de economie van de grote stad. Hij is een kandidaat voor de Nobel prijs. Het boekje is overigens niet de privé-mening van één econoom. Het is gebaseerd het geduldige onderzoek van een reeks economen.

Wat beweegt een topeconoom als Krugman om zich te wagen aan het schrijven van populair-wetenschappelijke boekjes? Die motivatie is eenvoudig: ergernis. Krugman ziet met lede ogen aan wat de eerdergenoemde Amerikaanse 'opinion leaders' over internationale handel te melden hebben. Die 'opinion leaders' verkondigden in de Verenigde Staten ongeveer dezelfde theorieën als Timmer en Van der Zwan in Nederland: de angst voor de toegenomen internationalisering. Het zijn in Amerika ook hetzelfde soort mensen dat zich op deze manier in het debat mengt: Minister van Arbeid R. Reich, de president-directeur van *Apple*, om een paar voorbeelden te noemen.

Krugman laat aan de hand van simpele eerstejaars modelletjes van internationale handel zien wat wel en wat geen denkbare uitkomst is van het handelsproces. Een algemene verarming van een land is dus niet denkbaar. Wat wel denkbaar is, is dat bepaalde klassen erop achteruit gaan. Dat kan echter alleen gebeuren als de exportproducten van de nieuwe handelspartners geleidelijk minder waard worden ten opzichte van andere producten. Krugman laat zien dat er feitelijk niets aan de prijsverhoudingen tussen producten is veranderd. Bovendien is het kwantitatieve belang van de handel met de Derde Wereld simpelweg te gering om een groot effect op de inkomensverdeling in de Verenigde Staten te kunnen hebben.⁵

Voor Krugman heeft de discussie ook een persoonlijke tintje. Zijn wetenschappelijke reputatie is voor een belangrijk deel gevormd door de analyse van een nieuw type theorieën waarin landen wel achterop kunnen raken door internationale handel. In een dergelijke wereld zou 'handelspolitiek' (lees: protectionisme) en 'actief industriebeleid' (lees: staatssteun aan nog niet renderende bedrijven) misschien wel een positief effect kunnen heb-

ben. Empirisch onderzoek op basis van dit soort theorieën laat echter zien dat het kwantitatieve belang hiervan gering is. Vandaar dat Krugman nu ten strijde trekt tegen degenen die zijn theorieën misbruiken.

Internationalisering is dus niet de oorzaak van de toegenomen beloningsverschillen. Voor een klein land als Nederland is dat een ware opluchting, want protectionisme en afsluiting van de wereldmarkt, zoals Van der Zwan in zijn tweede artikel voorstelt, zou op Nederlandse schaal dramatische gevolgen hebben.

Inkomensverdeling en instituties

Als internationalisering dan niet de oorzaak is, wat verklaart dan wel toename van de beloningsverschillen in onder andere de Verenigde Staten? Een eerste verklaring is de aard van de technologische ontwikkeling. De opkomst van de informatietechnologie heeft inpakkers en ponstypisten vervangen door robots en elektronische leeseenheden. Daarvoor in de plaats is de vraag naar hooggekwalificeerde arbeidskrachten toegenomen. In die beroepsgroepen waarin de vraag toeneemt gaan de lonen omhoog, daar waar de vraag afneemt gaan de lonen omlaag. De toegenomen inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten is dus niet het gevolg van een sterke toename van het aantal 'hamburger banen', zoals zo vaak wordt beweerd. Het is eerder omgekeerd. Doordat er zo weinig 'hamburger banen' zijn en zoveel banen voor toptalent, daarom nemen de lonen in de hamburger sector af.

Echter, technologie is zeker niet de enige factor. Veranderingen in de instituties op de arbeidsmarkt spelen een minstens even grote rol. Tussen 1979 en 1990 is het federale minimumloon in de Verenigde Staten met 40 procent verlaagd. Tot voor kort was de heersende wijsheid dat minimumlonen weinig effect hebben, zowel op de werkgelegenheid als op de loonverdeling. Die eerste wijsheid staat nog recht overeind. In een recent onderzoek van Fortin, DiNardo en Lemieux⁶ wordt met de tweede wijsheid afgerekend. Simpele plaatjes van de loonverdeling laten zien dat de verlaging van het

5. Marcel van Dam meende hier de reden te hebben gevonden om de resultaten van Krugman als voor Nederland irrelevant ter zijde te kunnen schuiven: voor Nederland is internationale handel van veel groter belang dan voor de Verenigde Staten. Het argument van de topeco-

noom van de VARA houdt echter geen stand. Het grootste deel van de Nederlandse handel vindt plaats met ons omringende landen. Dergelijke handel is vergelijkbaar met handel tussen staten binnen de Verenigde Staten. Als je daarvoor corrigeert ziet het beeld er voor

Nederland niet wezenlijk anders uit dan voor de Verenigde Staten.

6. J. DiNardo, N.M. Fortin en T. Lemieux, Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992, a semiparametric approach, *Econometrica*, 1996, pp. 1001-1044.

minimumloon ongeveer een kwart van de toename van de ongelijkheid verklaart. Zij laten verder zien hoe ook de voortgaande ontakeling van de Amerikaanse vakbeweging van invloed is op de toegenomen loonspreiding.

Voor het Verenigd Koninkrijk, het land waar de ongelijkheid het sterkst is toegenomen, geldt een soortgelijk verhaal. Het dereguleringsbeleid van Thatcher, de inperking van de macht van vakbonden en het afschaffen van de minimumlonen heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de inkomensongelijkheid. Iets soortgelijks geldt voor Nieuw-Zeeland, waar een algehele deregulering van de arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden.

Meer in het algemeen blijkt enige coördinatie in loonvorming bij te dragen aan een beperking van de inkomensverschillen. Een vergelijking van de loonverdeling in verschillende landen leert dat in landen met corporatistische structuren, zoals Nederland, Oostenrijk en Duitsland, of met 'gecentraliseerde' loonvorming, zoals Zweden, de beloningsverschillen tussen werknemers met een sterke en met een zwakke machtspositie veel kleiner zijn dan in landen zonder coördinatie, zoals de Verenigde Staten en Canada en sinds Thatcher het Verenigd Koninkrijk.⁷ De instituties voor loonvorming verklaren een belangrijk deel van het verschil in loonspreiding tussen continentaal Europa enerzijds en Canada en de Verenigde Staten anderzijds.

Inkomensverdeling en de sociaal-democratie

Het afgelopen decennium is door economen veelvuldig de stelling verdedigd dat meer inkomensongelijkheid onvermijdelijk was om werk te creëren en de economie uit het diepe dal van jaren tachtig te krijgen. Dit is het beroemde dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid: door via inkomensbeleid alle inkomensverschillen weg te nemen, verdwijnt ook de prikkel om te werken, en meer in het algemeen, om zich in te spannen. Voor de sociaal-democratie was dit niet altijd een prettige boodschap.

7. Zie C.N. Teulings, *De toekomst van de vakbeweging*, Welbloom uitgeverij, 1996, of voor een beknopte weergave, C.N. Teulings, *Corporatisme in de loonvorming, paradoxale conclusies*, s&D 53 (1996) 2, pp. 79-86.

8. Dit wil overigens niet zeggen dat de Verenigde Staten geen 'onderkant' probleem kent, zoals veelvuldig wordt beweerd. De participatie van lager

opgeleide mannen is ook daar in het afgelopen decennium sterk gedaald en ligt thans op hetzelfde niveau als in Nederland.

9. Wat Jos de Beus beweegt om zo denigrerend over het succes van het poldermodel te spreken ontgaat mij, zie: 'De veerkracht van de sociaal democratie', s&D 54 (1997) 1, pp. 1-14. Vermoedelijk kijkt hij alleen naar wat

Vanuit dit perspectief bezien heeft Nederland de afgelopen tien jaar een topprestatie geleverd. De economische ontwikkeling sinds 1980 kan als volgt worden samengevat. In Europa (exclusief het Verenigd Koninkrijk) zijn de reële lonen gestegen en zijn de inkomensverschillen niet of nauwelijks toegenomen. Tegelijkertijd is echter ook de groei van de werkgelegenheid gestagneerd. In termen van het genoemde dilemma: wel rechtvaardigheid (geringe inkomensverschillen), maar geen doelmatigheid (veel arbeidskracht blijft onbenut).

In de Verenigde Staten is het beeld precies omgekeerd. De inkomensverschillen zijn sterk toegenomen, voor de meerderheid van de werknemers is de koopkracht zelfs achteruit gegaan (één van de redenen waarom Clinton vijf jaar geleden Bush kon verslaan). Tegelijkertijd is de werkgelegenheid fenomenaal gegroeid.⁸ Kortom: wel doelmatigheid, geen rechtvaardigheid.

Nederland verenigt het beste van deze twee werelden. De lonen zijn in Nederland de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven, waarmee ons land het midden houdt tussen de rest van Europa en de Verenigde Staten. De ongelijkheid is in Nederland veel minder toegenomen, en dan nog hoofdzakelijk als gevolg van factoren die buiten de arbeidsmarkt liggen, zie de beschouwing aan het begin van dit artikel. De groei van de werkgelegenheid is echter vergelijkbaar met die in de Verenigde Staten. Dit verschijnsel doet zich voor sinds 1985, ver voor de recente euforie over het Poldermodel.⁹ Nederland heeft binnen het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid dus de beste strategie gevonden: veel nieuwe banen met slechts een beperkte toename van de ongelijkheid. Dit is wat ik bedoel met de uitspraak: laten wij onze zegeningen tellen.

Dit is een merkwaardig moment in de geschiedenis van de sociaal democratie. Het akkoord van Wassenaar in 1982 was een keerpunt in het sociaal economisch beleid. Feitelijk werd daar erkend dat de nivellering te ver was doorgeschoten: 'Werk moet

kan worden toegeschreven aan het Paarse kabinet. In dat geval valt er vanzelfsprekend weinig met zekerheid te zeggen, omdat het toeval binnen één kabinetsperiode een grote rol speelt. Een simpele vergelijking van de werkgelegenheids groei in verschillende landen sinds 1985 laat echter geen ruimte voor de intellectuele distantie die De Beus zo manmoedig betracht.

weer lonen' (zie het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid). De prikkel om te werken was te ver uitgehold. Voor de PvdA was deze conclusie moeilijk te aanvaarden. Als verdediger van de solidariteit heeft zij de eerste 10 jaar aan de kant gestaan, uitgesloten van regeringsmacht. Vanaf 1992 heeft de PvdA de draai gemaakt. Er volgde de erkenning, grotendeels impliciet, van de noodzaak van het beleid 'werk moet weer lonen'. Die erkenning kon niet anders dan gepaard gaan met grote verwarring, diepe wonden en veel pijn. Wie herinnert zich niet de dramatische WAO-episode?

Thans worden de vruchten van het beleid dat sinds 1982 is gevoerd voor iedereen zichtbaar. Wat moet in dat tijdsgewricht de lijn van de sociaal-democratie zijn? Moet de PvdA krokodillentranen plengen over de toegenomen inkomensongelijkheid, zoals De Beus, Kalma, Van der Zwan en De Kam doen? Moet zij proberen de erkenning van 'werk moet weer lonen' ongedaan te maken en terugkeren naar het nivelleringsbeleid van de jaren zeventig? Of moet zij zich de vruchten toeëigenen en, met erkenning van de armoede-problemen aan de onderkant, staan voor het uitgangspunt 'werken moet weer lonen'.

Mijn keus daarin is duidelijk: je zit nu op de haverkist, blijf daar dan ook zitten, en maak hem niet open om te kijken of er nog rotte appels in zitten.

Verkiezingsstrategie

Een veel gehoord bezwaar tegen deze lijn is dat het de PvdA de mogelijkheid ontnemt om zich te profileren. Als alle grote partijen het beleid 'werk moet weer lonen' verdedigen, wat is dan de identiteit van de PvdA. Ik deel die zorg niet. Nederland heeft veel extra banen 'gekocht' voor een slechts beperkte toename van de inkomensverschillen. Dat is te danken aan wat is gaan heten het poldermodel,

wat mij betreft een geuzenaam.¹⁰ Dit poldermodel biedt de PvdA een ideaal profileringspunt ten opzichte van haar grote tegenpool van dit moment, de VVD. Bolkestein heeft het poldermodel tot de bron van alle ellende uitgeroepen. Zelfs nu de euforie heeft toegeslagen, blijft hij zich tegen het model verzetten. De jongste geschiedenis heeft echter zijn ongelijk bewezen. Een beter profileringspunt is niet voor handen: de PvdA wil werkgelegenheid, maar zo veel mogelijk met behoud van solidariteit. Dat is precies wat het poldermodel ons heeft geleverd.

Hoewel de PvdA niet aan de wieg van de wederopstanding van het poldermodel heeft gestaan (ere wie ere toekomt, de PvdA zat toen in de oppositie), past het model in de traditie van sociaal-economisch beleid van de PvdA sinds de oorlog. De economisch rampzalige jaren zeventig zijn achteraf beschouwd niet meer dan een kortstondige onderbreking. Zoals de peilingen laten zien, heeft de PvdA haar geloofwaardigheid als bestuurder van dat model herwonnen. Het zou dwaasheid zijn om die 'asset' nu te verkwanselen.

Indien de PvdA bij de komende verkiezingscampagne kiest voor deze strategie, dan ligt feitelijk slechts één gevaar op de loer. Na zonschijn komt ook weer regen. De PvdA heeft van de jaren zeventig geleerd dat je alleen een solidair model kunt besturen als je ook verantwoordelijk wilt zijn voor de pijnlijke ingrepen die bij tijd en wijlen nodig zijn. Ook de komende jaren zullen lastige problemen zich aandienen. De participatie van ouderen is in Nederland veel te laag: tussen de 55 en 60 jaar werkt nog maar vier van de tien mannen, boven de 60 jaar is dat zelfs één op de tien. Met de vergrijzing voor de boeg is dat een te zware last. Ook de problemen in de WAO zijn nog niet voorbij. Als de PvdA dat soort problemen onder ogen blijft zien en bereid is na te denken over oplossingen dan wacht haar een grote toekomst

10. Ik deel dus het oordeel van Van der Zwan dat een volledig marktmodel ongehoorbaar is. Ik verschil met hem van inzicht over de vraag of die constatering een breuk dan wel een continuering is van het beleid dat de PvdA de afgelopen kabinetsperiode heeft uitgedragen.