

Nieuwe ongelijkheid in een ‘winner take all’-samenleving

De sociale ongelijkheid groeit en achterstand wordt weer een erfelijk kenmerk: waarom is het bestrijden van ongelijkheid eigenlijk ooit van de agenda verdwenen?

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Ineens werd er weer over gesproken: nivelleringsmaatregelen. Jarenlang rustte er in de politiek een taboe op dit typische jaren-zeventigwoord, maar eind vorig jaar dook het weer op. Dat was de verdienste van de PvdA, die erin was geslaagd in de formatie met de VVD een aantal maatregelen overeind te houden die een fors nivellerend effect hebben. De meest in het oog lopende ‘nivelleringsmaatregel’ in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte — de inkomensafhankelijke zorgpremie — riep echter een storm van protest op. Toegegeven, die protesten kwamen vooral uit VVD-hoek, de partij die een kleine veertig jaar eerder al te hoop was gelopen tegen het nivelleringsbeleid van het kabinet-Den Uyl. Niettemin lijkt een pleidooi voor inkomensnivellering anno 2013 weinig harten meer te beroeren, zelfs niet onder de achterban van de PvdA.

De strijd van de sociaal-democraten tegen ongelijkheid is altijd een belangrijk mikpunt van kritiek geweest van andere politieke stromingen. Liberalen zien in de sociaal-democratische nivelleringsijver een bedreiging van de individuele vrijheid en een verwaarlozing van de noodzaak van (financiële) prikkels om eerst te verdienen alvorens er iets te verdelen

valt. Christendemocraten zien in ongelijkheid op zichzelf geen probleem — ongelijkheid past in een organische, door God gegeven wereldorde, waarin ieder zijn of haar plaats heeft. Maar wel delen zij de zorg van sociaal-democraten over de uitsluiting van maatschappelijke groepen aan de onderkant van de samenleving.

Ook sociaal-democraten zelf lijken er tegenwoordig echter niet meer zo van overtuigd dat het traditionele streven naar meer gelijkheid centraal moet staan. De onzekerheid — of zelfs het ongemak — waarmee sociaal-democraten nu over bestrijding van ongelijkheid spreken, heeft veel te maken met het veranderde karakter van sociale ongelijkheid. De aard, de oorzaken en de mogelijke aanpak van de ongelijkheid van vandaag verschillen sterk van die van pakweg een halve eeuw geleden. Althans, zo lijkt het.

In dit artikel onderzoek ik de veranderingen in het karakter van sociale ongelijkheid sinds de Tweede Wereldoorlog en welke consequenties deze zouden moeten hebben voor de sociaal-democratie. Ik concludeer dat de ongelijkheid inderdaad van karakter is veranderd. Maar hierdoor is zij in bepaalde opzichten

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

juist weer meer gaan lijken op de schrijnende ongelijkheid van het begin van de vorige eeuw, vooral als het gaat om de overdracht van achterstanden van generatie op generatie. Het streven naar gelijke kansen volstaat daarom niet om ongewenste ongelijkheid te verminderen. Sociaal-democraten zullen zich weer meer moeten richten op onrechtvaardige beloningsstructuren.

De aard van de ongelijkheid

In twee belangrijke opzichten is de dominante analyse van sociale ongelijkheid in de tweede helft van de vorige eeuw veranderd. In de eerste plaats is de aandacht verschoven van ongelijkheid als zodanig naar achterstand en armoede, in de tweede plaats wordt ongelijkheid tegenwoordig minder getypeerd in sociaaleconomische termen (met name inkomen en vermogen) en meer in termen van maatschappelijke participatie.

Wat het eerste betreft speelt de vraag of achterstand en achterstelling in relatieve of in absolute termen moeten worden geduïd. De befaamde inkomenspolitiek van het kabinet-Den Uyl (1972-1977) was erop gericht om inkomensverschillen te verminderen. Daarvoor werd zelfs een norm geformuleerd: een verhouding van één staat tot vijf voor de laagste ten opzichte van de hoogste inkomens.¹ In navolging van sociaal-democratische economen als Jan Tinbergen en Jan Pen werd vermindering van inkomensongelijkheid een doel op zich. Natuurlijk was dit mede om de positie van de minst bevoorrechten (lees: de laagstbetaalden) te verbeteren, maar de realisering van het doel werd toch vooral afgemeten (bijvoorbeeld in de jaarlijkse inkomensnota's van de minister van Sociale Zaken) aan de inkomensverschillen en niet zozeer aan het inkomensniveau aan de onderkant.

Kenmerkend hiervoor is dat in die jaren zelden over armoede werd gesproken. Dit veranderde in de jaren tachtig en negentig, toen de aandacht verschoof naar de laagste inko-

mensgroepen. Dit was mede een reactie op het beleid van de kabinetten-Lubbers die het mes zetten in de sociale zekerheid, waardoor de koopkracht van de laagste inkomens fors daalde. Er werd speciaal beleid ontwikkeld voor 'de minima', met speciale aandacht voor 'meerjarige echte minima'. Dat beleid werd weliswaar door de PvdA bekritiseerd, omdat het geen structurele oplossing zou bieden, maar ook in de PvdA verschoof de aandacht van de inkomensongelijkheid in brede zin naar de positie van de laagstbetaalden.

Typerend hiervoor waren de nota *Geloof me, dit is armoede* van Hedy d'Ancona uit 1983 en de opdracht van minister Melkert in het eerste paarse kabinet aan het SCP en het CBS om jaarlijks een armoedemonitor op te stellen. De doelstelling van verkleining van inkomensverschillen verdween geleidelijk uit beeld en werd vervangen door het doel van een 'evenwichtige inkomensontwikkeling'. Feitelijk betekende dit dat alle inkomensgroepen dezelfde inkomensontwikkeling moesten doormaken en de inkomensverschillen dus werden bevroren.

In één opzicht is de belangstelling voor de inkomensverdeling overigens wel gehandhaafd, namelijk als het gaat om de topinkomens. De hoge inkomens van de bestuurders van grote ondernemingen en meer recentelijk ook in semi-publieke instellingen riepen vanaf de jaren negentig steeds meer weerstand op. Maar die weerstand betrof vooral het feit dat zij er jaar in jaar uit méér op vooruitgingen dan de modale werknemer, en niet zozeer de grote inkomensverschillen als zodanig.

Het belang van werk wordt tegenwoordig meer benadrukt dan het belang van inkomen

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

Over de vraag of het terecht is om de aandacht te concentreren op de onderkant in plaats van op de inkomensverdeling als geheel of op de top, lopen de meningen uiteen, niet alleen in de politiek, maar ook in de wetenschap. Zeer invloedrijk was het boek *A Theory of Justice* uit 1972 van John Rawls², die in zijn befaamde *difference principle* pleit voor sociale instituties die resulteren in een zo hoog mogelijk inkomen van de minst bevoorrechten (daarom ook wel als het maximinprincipe aangeduid). Inkomensongelijkheid als zodanig speelt in zijn rechtvaardigheidsopvatting geen rol. Zijn opvatting is door andere filosofen zowel ondersteund als bestreden.

Onlangs heeft het veelbesproken boek *The Spirit Level* van Wilkinson en Pickett³ de discussie nieuw leven ingeblazen, doordat zij wijzen op de vele negatieve maatschappelijke consequenties van ongelijkheid. Landen met meer ongelijkheid kenmerken zich door een slechtere gezondheid, meer stress, meer criminaliteit, slechtere schoolprestaties, minder sociaal kapitaal, enzovoorts. Hun boek is dan ook een sterk pleidooi om ongelijkheid als zodanig te verminderen. Maar hun analyse is door andere onderzoekers bekritiseerd, omdat zij niet aantonen dat inkomensongelijkheid ook werkelijk de *oorzaak* is van die maatschappelijke kwalen. Kortom, of de verschuiving in de aandacht van ongelijkheid naar achterstand en armoede terecht is geweest, is nog steeds een open vraag. Hoewel wetenschappelijke inzichten hiervoor zeker van belang zijn, gaat het hier uiteindelijk om een politieke keuze.

De tweede belangrijke verschuiving in de aandacht voor sociale ongelijkheid betreft de 'hulpbronnen' waarin ongelijkheid zich manifesteert. In het verleden legden sociaal-democraten veel nadruk op sociaaleconomische ongelijkheid en dan in het bijzonder verschillen in inkomen en vermogen. Weliswaar was er ook veel aandacht voor andere dimensies van ongelijkheid – zo luidde de welbekende leuze van het kabinet-Den Uyl 'een eerlijke verdeling van inkomen, kennis en macht' –

maar die ongelijkheid in kennis en macht werd toch vaak gezien als een afgeleide van sociaaleconomische ongelijkheid. Zo waren het vooral de lagere sociaaleconomische klassen die onvoldoende toegang hadden tot het onderwijs (kennis) en leidinggevende posities (macht). De basis van de ongelijkheid was gelegen in de verschillen tussen de sociaaleconomische klassen. Ging het daarbij in de negentiende eeuw, in navolging van Marx, nog vooral om de tegenstelling tussen de klassen van arbeiders (proletariaat) en kapitalisten (bourgeoisie), in de loop van de vorige eeuw werden die klassenverschillen meer verfijnd, door onderscheid te maken tussen hoofd- en handarbeiders, leidinggevend en ondergeschikten, zelfstandigen en werknemers in loondienst.

De CEO van tegenwoordig is heus niet veel getalenteerder dan de topbestuurder van dertig jaar terug, maar zijn beloning is wel veel hoger

Hoewel de aandacht voor sociaaleconomische ongelijkheid zeker niet is verdwenen, is er steeds meer aandacht gekomen voor de sociaal-culturele dimensie van ongelijkheid. Ongelijkheid wordt nu vooral gezien als ongelijke participatie in de samenleving. Binnen de sociaaleconomische dimensie wordt het belang van werk (arbeidsparticipatie) tegenwoordig meer benadrukt dan het belang van inkomen.

Daarnaast wordt gewezen op het belang van aspecten als opleiding, leefstijl, gezondheid, culturele en politieke participatie. Deze verschuiving in aandacht naar andere dimensies is begrijpelijk in het licht van de toegenomen welvaart. Daardoor is de zeer schrijnende

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

materiële armoede uit de begintijd van de arbeidersbeweging niet meer de meest zorgwekkende uiting van maatschappelijke ongelijkheid. De term armoede wordt daarom steeds vaker vervangen door 'sociale uitsluiting', die meer omvat dan alleen een inkomensstekort. Ongelijkheid is daarmee een multidimensionaal verschijnsel geworden.

Cruciaal is daarbij de vraag in hoeverre de verschillende dimensies samenhangen. Zijn het steeds dezelfde mensen die zich op de laagste sporten van de inkomensladder, de opleidingsladder, de gezondheidsladder en de maatschappelijke participatieladder bevinden? In dat geval maakt het niet zo veel uit of we de aandacht richten op achterstanden in inkomen of in participatie, aangezien het om dezelfde groepen gaat. Uiteraard is het, met het oog op het te voeren beleid, dan nog wel van belang of ongelijkheid in gezondheid en participatie wordt veroorzaakt door ongelijkheid in inkomen (zoals Wilkinson en Pickett claimen) of dat het oorzakelijke verband in de omgekeerde richting loopt.

Als de posities van mensen op de verschillende ladders slechts weinig samenhang vertonen, verandert het beeld van sociale ongelijkheid wezenlijk. Dan zijn er immers geen duidelijk te onderscheiden groepen van winnaars en verliezers meer. Wie een laag inkomen heeft, kan tegelijkertijd hoog opgeleid, gezond en maatschappelijk actief zijn, en vice versa. Het probleem van sociale ongelijkheid zou daarmee veel aan scherpte verliezen. Het meeste onderzoek duidt er echter op dat er wel degelijk een sterke samenhang is tussen de posities van mensen op verschillende dimensies, zij het dat er wel discussie is over de causale samenhang.

Bronnen van ongelijkheid

Parallel aan de visie op het karakter van ongelijkheid is ook de dominante analyse van de oorzaak van ongelijkheid en achterstand veranderd. Grof geschetst zagen sociaal-demo-

craten in het verleden maatschappelijke structuren en instituties als de oorzaak van ongelijkheid en de laagstbetaalden als slachtoffer daarvan. Tegenwoordig zoeken zij de oorzaken echter vooral in individuele tekortkomingen en gebreken en beschouwen zij de armen zelf als medeverantwoordelijk voor hun lot.

Deze verandering in de diagnose van ongelijkheid hangt samen met de transformatie van de samenleving in de laatste halve eeuw van een industriële klassensamenleving naar een meritocratische kennissamenleving. In de klassensamenleving hing ongelijkheid sterk samen met sociale afkomst. Wie in een lagere sociaaleconomische klasse ter wereld kwam, had om tal van redenen minder levenskansen dan iemand die in een hogere sociaaleconomische klasse opgroeide. Vermindering van sociale ongelijkheid moest dan ook vooral worden gerealiseerd door de scherpe klassengrenzen te doorbreken. Sociale zekerheid, een minimumloon, progressieve inkomstenbelasting, goede en betaalbare huisvesting, gratis en voor iedereen — op basis van talent — toegankelijk onderwijs, waren enkele van de belangrijkste instrumenten om de klassen tegenstellingen te overbruggen. Als de maatschappelijke structuren en instituties geen belemmeringen meer zouden opwerpen voor volwaardige participatie van de lagere sociaaleconomische klassen, zou de maatschappelijke ongelijkheid vanzelf sterk verminderen. Het creëren van gelijke formele én materiële kansen zou resulteren in veel meer gelijkheid.

Vanuit dit perspectief werd de overgang naar een postindustriële meritocratische samenleving door veel progressieve denkers toegejuicht. Immers, in een meritocratische samenleving worden maatschappelijke posities niet langer verdeeld op basis van sociale stand of klasse (en evenmin op basis van sekse of ras), maar op basis van persoonlijke verdiensten. Deze *merites* waren, volgens de klassieke formule van Michael Young die het begrip 'meritocratie' in 1958 muntte,⁴ gelijk aan de optelsom van talent en inspanning.

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

Onder de veronderstelling dat de ongelijkheid in kansen op basis van klassen veel groter is dan de ongelijkheid in talenten, zou de komst van de meritocratische samenleving gepaard gaan met een vermindering van sociale ongelijkheid. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw leek deze verwachting te worden bewaarheid. Het 'verborgen talent' (de term is van Van Heek) uit de lagere sociaaleconomische klassen stroomde massaal door naar hogere vormen van onderwijs, waardoor de sociaaleconomische afkomst sterk aan belang inboette als verklaring voor sociale ongelijkheid. De samenleving werd steeds 'opener'. Dit ging gepaard met een snelle stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking, die ons ook economisch geen wind-eieren legde. Vermindering van ongelijkheid en vergroting van maatschappelijke welvaart gingen zo gedurende enkele tientallen jaren hand in hand.

Zoals Michael Young al in 1958 in zijn sociologische satire, die in het jaar 2034 speelt, voorzag, heeft de meritocratie ook een keerzijde. Terwijl de overgang van een klassensamenleving naar een meritocratische samenleving gepaard gaat met een grote mate van (vooral opwaartse) sociale mobiliteit, kenmerkt een volgroeiende meritocratie zich juist door nieuwe, scherpere en hardnekkiger klassentegenstellingen. Dit is althans het geval indien de ongelijkheid in talenten — of juist, de verschillen in beloning van die talenten in de meritocratische samenleving — groot is en indien deze talenten in hoge mate erfelijk zijn. Beide aannames lijken inderdaad in veel sterkere mate opgeld te doen dan de optimistische voorstanders van de meritocratische samenleving meenden.

Dat de verschillen in talenten tussen mensen groot zijn valt nauwelijks te ontkennen, maar belangrijker is dat in onze kapitalistische samenleving bepaalde talenten veel hoger worden gewaardeerd dan andere, zowel in termen van beloning als van carrièreperspectief. Zolang beloningsverschillen worden be-

paald door de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, is er dan ook geen reden om te verwachten dat een meritocratische samenleving zich kenmerkt door kleinere inkomensverschillen dan een klassensamenleving. Wel lijken beloningen die aan talenten en inspanningen zijn gekoppeld rechtvaardiger dan beloningen op basis van sociale klasse. Daarmee wordt grote (inkomens)ongelijkheid in een meritocratie aanvaardbaarder dan in een klassensamenleving, aangezien ieder zijn of haar beloning — of die nu hoog of laag is — ook werkelijk 'verdient'.

Een tweede aspect dat de voorstanders van de meritocratie lange tijd onderschatten, is de erfelijkheid van talenten. Voor alle duidelijkheid: het gaat hierbij niet alleen om de mate waarin het IQ genetisch bepaald is, al draagt die natuurlijk wel bij aan de overerfelijkheid van talenten. Maar talenten omvatten meer dan intelligentie alleen, het gaat om alle persoonsgebonden factoren (inclusief creativiteit, doorzettingsvermogen, omgangsvormen, taalvaardigheid et cetera) die in onze samenleving hoog worden gewaardeerd en bijdragen aan iemands maatschappelijk succes. Bij erfelijkheid draait het dus niet alleen om genetische, maar ook om sociale en culturele overerving, via de opvoeding en het socialisatieproces.

Nu langzamerhand het meeste verborgen talent uit de lagere sociaaleconomische klassen (wellicht met uitzondering van allochtone bevolkingsgroepen) is blootgelegd en tot de midden- en hogere klassen is doorgedrongen, blijft aan de onderkant een relatief homogene klasse achter die over weinig maatschappelijk gewaardeerde talenten beschikt en ook weinig talenten kan overdragen aan de volgende generatie. Hierdoor komt zowel de intra-generationale als de inter-generationale mobiliteit langzamerhand tot stilstand. Iemand die met een lage opleiding de arbeidsmarkt betreedt, heeft nog maar weinig kans op een opwaartse carrière die perspectief biedt op een hogere positie op de arbeidsmarkt. En wie als kind

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

van laagopgeleide ouders wordt geboren, heeft een grote kans om ook zelf relatief laagopgeleid te blijven. Ook wie een hogere opleiding voltooit dan zijn of haar ouders, zal veelal, doordat het algehele opleidingsniveau stijgt, toch geen hogere sport op de maatschappelijke ladder weten te bereiken. Maatschappelijke achterstand krijgt daarmee weer steeds meer een erfelijk karakter. In dit opzicht keren we hiermee terug naar de situatie van honderd jaar geleden, toen de plek waar je wieg stond in hoge mate je kansen in het leven bepaalde.

Bij bovenstaande analyse passen wel twee belangrijke kanttekeningen. Allereerst leven we nog allerminst in een perfecte meritocratie. Naast 'verdiensten' (talenten en inspanning) zijn er nog altijd tal van structurele, maatschappelijke factoren die gelijkheid van kansen en uitkomsten in de weg staan, zoals discriminatie, economische ontwikkeling, machtsposities et cetera. Op dit terrein valt er nog steeds veel te winnen door de bestaande belemmeringen voor werkelijk gelijke kansen weg te nemen.

In de tweede plaats kan de meritocratietheorie misschien wel verklaren waarom verschillende mensen op verschillende sporten van de maatschappelijke ladder terechtkomen, maar niet waarom bepaalde talenten meer gewaardeerd worden en hoe hoog de beloning is die zij opleveren. De sterke stijging van de topsalarissen in het bedrijfsleven bijvoorbeeld, kan niet worden verklaard uit een groeiende ongelijkheid in talenten en inspanningen. Wie gelooft er werkelijk dat de gemiddelde CEO van vandaag zoveel getalenteerder is of zoveel harder werkt dan de topbestuurders van dertig jaar geleden? Wie alleen naar de spreiding in 'verdiensten' kijkt, kan dan ook moeilijk verklaren waarom de inkomensongelijkheid sinds de jaren tachtig een stuk groter is geworden. Men dient ook oog te hebben voor veranderingen in beloningsstructuren. Dat wil zeggen, van belang zijn niet alleen veranderingen aan de aanbodzijde van de ar-

beidsmarkt, zoals het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, maar ook veranderingen aan de vraagzijde.

Jan Tinbergen stelde al in de jaren zeventig dat er sprake is van een race tussen onderwijs en technologie.⁵ Door de expansie van de onderwijsdeelname sinds de jaren zestig groeide het aanbod van hoogopgeleiden sterk, terwijl het aanbod van laagopgeleiden afnam. Doordat hoogopgeleiden minder schaars werden, terwijl laagopgeleiden minder overvloedig beschikbaar waren, werd het beloningsverschil tussen hoog- en laagopgeleiden kleiner. Tinbergen wees echter ook op een andere factor. Door technologische ontwikkeling nam ook de vraag naar hoogopgeleiden toe en nam de vraag naar laagopgeleiden af. Computers en robots vervangen laagopgeleiden, terwijl ze werk creëren voor hoogopgeleiden. Dit veroorzaakte juist een opwaartse druk op de lonen van hoogopgeleiden.

Dat achterstand generatie op generatie wordt overgedragen mag ons niet onverschillig laten, ook niet als er formeel sprake is van gelijke kansen

Afhankelijk van welke ontwikkeling sneller ging – de onderwijsexpansie of de technologische ontwikkeling – zouden de loonverschillen tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden afnemen of toenemen. Tinbergen constateerde dat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog het onderwijs duidelijk aan de winnende hand was geweest: de loonverschillen tussen opleidingsniveaus waren kleiner geworden. Maar hij was er minder zeker van dat die trend zich in de toekomst zou voortzetten.

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

Aan de onderwijsexpansie zou immers ooit een einde komen – niet iedereen kan hoogopgeleid zijn – terwijl de technologische ontwikkeling eindeloos kan doorgaan. Tinbergens verwachting werd in de jaren negentig bewaarheid, toen de loonkloof tussen hoog- en laagopgeleiden inderdaad begon toe te nemen. Het rendement op onderwijs – zoals economen dat noemen – steeg van 5% per gevolgd onderwijsjaar in 1999 naar 8% in 2009.⁶

Op school zou het uitstellen van behoeftebevrediging systematisch geoefend moeten worden

Toch is het twijfelachtig of we de toename van de beloningsverschillen in de afgelopen twintig jaar uit deze race tussen onderwijs en technologie kunnen verklaren. Om te beginnen is de onderwijsexpansie de laatste decennia onverminderd doorgestaan, vooral overigens door de sterke stijging van de onderwijsdeelname van meisjes. Tegelijkertijd is er weinig bewijs dat de technologische ontwikkeling de vraag naar hoogopgeleiden daadwerkelijk zo sterk heeft opgestuwd. Bovendien blijkt uit analyses dat de toename van de beloningsongelijkheid in veel landen veel groter was dan uit de groeiende loonkloof tussen hoog- en laagopgeleiden te verklaren valt. Anders gezegd: ook binnen opleidingscategorieën zijn de beloningsverschillen sterk toegenomen. De ene academicus verdient veel meer dan de andere. De Amerikaanse economen Frank en Cook verklaren dit in hun nog altijd zeer lezenswaardige boek *The winner-take-all society* uit 1995 uit een toenemend belang van beloning op basis van relatieve prestaties. Zoals in de sport gebruikelijk is, is de beloning van de best preste-

rende vaak veel hoger dan die van de op een na beste, zelfs als het absolute verschil in prestatie klein is. Hiervoor geven zij verschillende verklaringen, zoals netwerkeffecten die tot bijna-monopolieposities leiden (vergelijk de dominantie van Microsoft en Google) en de mogelijkheden om schaarse talenten via moderne communicatiemiddelen wereldwijd te verzilveren (iedereen kan naar Beyoncé luisteren). In een meritocratische samenleving winnen dus talenten niet alleen aan belang als maatschappelijk selectiemechanisme, maar bovendien worden de meest gewaardeerde talenten ook steeds hoger beloond. De hoogte van die beloning is echter geen natuurlijk, onvermijdelijk gegeven, maar wordt mede bepaald door maatschappelijke instituties en structuren.

Bestrijding van ongelijkheid

In het licht van bovenstaande analyse is er alle reden waarom bestrijding van sociale ongelijkheid nog altijd hoog op de sociaal-democratische agenda zou moeten staan. De ongelijkheid in kansen dreigt in de meritocratische samenleving net zo hardnekkig te worden als in de oude klassensamenleving. Dat achterstand van generatie op generatie wordt overgedragen mag sociaal-democraten niet onverschillig laten, zelfs als er formeel sprake is van gelijke kansen. Als tegelijkertijd de beloningsstructuren ongelijker zijn geworden, vertalen ongelijke kansen zich in des te grotere verschillen in inkomen. Ook al spelen persoonlijke talenten en tekortkomingen een belangrijke rol bij het verklaren van levenskansen, als die systematisch samenhangen met sociale afkomst is dat niet minder reden tot zorg dan wanneer kansen worden bepaald door sociaal-economische klasse. En ook al zouden beloningsstructuren steeds meer worden bepaald door schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt in plaats van door machtsverhoudingen, dat maakt ze voor sociaal-democraten nog niet rechtvaardig.

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

Het probleem is echter wel dat de instrumenten die sociaal-democraten hiervoor in het verleden wilden inzetten, in het bijzonder een grotere toegankelijkheid van het onderwijs en een progressieve inkomstenbelasting, niet (meer) aangrijpen bij de oorzaken van hedendaagse sociale ongelijkheid. Welke andere beleidsopties zijn er om sociale ongelijkheid te bestrijden? Ik bespreek hierna achtereenvolgens de mogelijkheden om meer kansengelijkheid te creëren en om de ongelijkheid als zodanig te beperken.

Gelijke kansen scheppen

Onderwijs geldt van oudsher als de sociale institutie bij uitstek om meer gelijke kansen te creëren. In de jaren zestig en zeventig, toen alle niveaus van het onderwijs toegankelijk werden voor kinderen uit lagere sociale milieus, vervulde het onderwijs daadwerkelijk deze functie. In de laatste decennia gold dit ook nog voor vrouwen, die hun grote achterstand in onderwijsdeelname ten opzichte van mannen in hoog tempo hebben ingelopen. Maar geleidelijk aan is de rol van het onderwijs als grote gelijkmaker naar de achtergrond gedrongen door die van scherperrechter.

Toen het meeste 'verborgen talent' in de lagere sociaaleconomische klassen was 'ontgonnen', ging het onderwijs steeds meer fungeren als middel om de getalenteerden van de minder getalendeerden te (onder)scheiden en daarmee juist ongelijke kansen te creëren. Pogingen om de rol van het onderwijs als grote gelijkmaker te versterken of te behouden via onderwijsachterstandenbeleid (zoals het toekennen van een groter budget aan scholen met veel 'achterstandsleerlingen') lijken niet of nauwelijks effect te hebben gehad. De reden daarvoor zou weleens kunnen zijn dat zich onder achterstandsleerlingen weinig verborgen talent meer bevindt – met uitzondering van niet-westerse allochtonen, die nog maar net aan hun inhaalrace zijn begonnen.

Onderwijs draagt er vooral toe bij dat kinderen hun talenten verder kunnen ontwikkelen. Dit lukt haast per definitie beter bij kinderen met veel talenten dan bij kinderen met weinig talenten: een intelligent kind kan meer leren dan een kind met een lage intelligentie. Naarmate sociale afkomst als zodanig een geringere rol speelt in het onderwijs, zal het onderwijs steeds sterker selecteren op basis van individuele talenten.

Zoals Elchardus in zijn artikel in deze S&D stelt, moeten we ons afvragen of het streven om ook onder de lagere sociale klassen het opleidingsniveau te vergroten, wel effectief is om meer kansengelijkheid te creëren. Verdere expansie van de onderwijsdeelname zal gepaard gaan met een devaluatie van diploma's. Zo is de maatschappelijke waarde, afgemeten aan de functies die men ermee kan bereiken, van een vmbo-diploma lager dan van een mavo-diploma in de jaren tachtig en de maatschappelijke waarde daarvan is weer lager dan van een mulo-diploma in de jaren zestig. Er zal altijd een rangorde van opleidingsniveaus blijven en degenen die onderaan die rangorde staan – ongeacht hoe hoog hun opleidingsniveau is – zullen genoeg moeten nemen met de minst gewaardeerde maatschappelijke posities. Het lijkt inderdaad zinnvoller, zoals Elchardus betoogt, om de vaardigheden en competenties van de laagopgeleiden te vergroten en hun levenskansen minder afhankelijk te maken van hun opleidingsniveau.

Een van de belangrijkste competenties waarin mensen uit lagere sociale klassen achterblijven ten opzichte van mensen uit hogere klassen is waarschijnlijk het vermogen om behoeftebevrediging uit te stellen.⁷ Wie een korte tijdshorizon heeft, zal de toekomstige baten van het volgen van onderwijs minder zwaar wegen dan de kortetermijnkosten, zoals school- of collegegeld, uitgaven voor studieboeken en het gemiste inkomen uit arbeid. De verleiding om nu een scooter of trendy kleding te kopen is dan sterker dan het toekomstperspectief van een hoger inkomen of

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

werk met aanzien. Dit verklaart ook ten dele waarom mensen uit lagere sociale klassen vaker een ongezonde leefstijl hebben en een kortere levensverwachting in goede gezondheid. Directe behoeftebevrediging door (te veel en te vet) te eten of te roken krijgt voorrang boven een gezonde leefstijl die pas op langere termijn vruchten afwerpt.

Als een korte tijdshorizon inderdaad een belangrijke verklaring biedt voor de beperktere levenskansen van kinderen uit lagere sociaaleconomische klassen, zou het beleid vooral hierbij moeten aangrijpen. Dergelijk beleid heeft onvermijdelijk een paternalistisch karakter en kan gepaard gaan met een zekere inperking van de individuele keuzevrijheid. Maatregelen waaraan te denken valt zijn het beperken van de reclame voor en de verkoop van ongezond voedsel op plekken waar veel kinderen komen, het beperken van het kopen op afbetaling en het verhogen van de minimumleeftijd waarop jongeren betaald werk mogen verrichten. Ook zou in het basisonderwijs het uitstellen van behoeftebevrediging systematisch geoefend moeten worden.

Of negatieve financiële prikkels, zoals een 'vettaks' of een hogere zorgpremie of een eigen risico voor mensen met een ongezonde leefstijl, effectief zijn is nog maar de vraag. Als ongezond gedrag duurder wordt, zou het zelfs meer status kunnen krijgen. In ieder geval zullen de negatieve inkomensgevolgen vooral terecht komen bij de groepen die we juist meer kansen willen bieden. Beter lijkt het dan om voorzieningen die bijdragen aan een verstandige leefstijl aan lagere inkomensgroepen gratis of tegen een lage prijs beschikbaar te stellen. Denk aan gratis gebruik van sportvoorzieningen.

Uiteraard is een korte tijdshorizon niet de enige verklaring voor de geringere levenskansen van kinderen uit lagere sociale klassen. Men dient er ook voor te waken de conclusie te trekken dat het 'hun eigen schuld' is. Als levenskansen sterk samenhangen met sociale

klasse, is dit juist een teken dat het niet om een puur individueel probleem gaat. Het bovenstaande is vooral bedoeld als illustratie hoe ook buiten de sfeer van het onderwijs maatregelen mogelijk zijn om meer kansengelijkheid te scheppen.

Aanpak van structurele ongelijkheid

Pogingen om meer gelijke kansen te creëren zullen onvermijdelijk op grenzen stuiten, simpelweg omdat een deel van de oorzaken van verschillen in kansen is aangeboren of al heel vroeg in de opvoeding ontstaat, waardoor de overheid deze niet of alleen door zich vergaand te mengen in de persoonlijke levenssfeer kan beïnvloeden. Daarom blijft het van groot belang om ook de structurele oorzaken van grote ongelijkheid in onze samenleving aan te pakken. Sociaal-democraten zouden hieraan in de toekomst weer net zoveel aandacht moeten geven als in de jaren zeventig het geval was.

Dit neemt niet weg dat ook reductie van structurele ongelijkheid op (vooral economische) grenzen zal stuiten. Inkomensverschillen zijn immers tot op zekere hoogte functioneel om de beroepsbevolking over verschillende maatschappelijke posities te verdelen (de zogenoemde allocatiefunctie) en mensen te stimuleren om in zichzelf te investeren en zich in te spannen (de motivatiefunctie).⁸ Om een klassiek voorbeeld te geven: als een portier of caissière net zoveel zou verdienen als een hoogleraar of een fabrieksdirecteur, zouden getalenteerde burgers (te) weinig geprikkeld worden om hun kwaliteiten te ontwikkelen en een relatief zware functie te vervullen.

Veel inkomensverschillen zijn echter niet functioneel, of zijn zelfs disfunctioneel, bijvoorbeeld doordat ze het gevolg zijn van macht en monopolies. Hier kunnen de hoge tarieven van medisch specialisten en de bonussen van bankiers als voorbeeld dienen. Het dilemma waar sociaal-democraten voor staan is dat de overheid erg moeilijk functionele van

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

niet-functionele inkomensverschillen kan onderscheiden om alleen de laatste te bestrijden.⁹ In het verleden gaven sociaal-democraten er daarom de voorkeur aan om alle hoge inkomens zwaar te belasten via een sterk progressieve inkomstenbelasting, in de veronderstelling dat (zeer) hoge inkomens meestal disfunctioneel zijn.

Tegenwoordig zijn sociaal-democraten gevoeliger voor het economische c.q. liberale argument dat daarmee werkenden te veel worden ontmoedigd om zich in te spannen. Daardoor zouden hoge toptarieven economisch slecht uitwerken. Hoewel dit standpunt betwistbaar is, is het niettemin beter om de aandacht te richten op de oorzaken van (te) grote inkomensverschillen, zoals machtsposi-

Pensioenfondsen kunnen veel actiever zijn bij het beperken van topsalarissen

ties. Bij maatschappelijke posities en functies waartoe geen onbelemmerde toegang is, bijvoorbeeld door een beperking van het aantal opleidingsplaatsen zoals bij medisch specialisten of notarissen het geval is, zou de beloning in principe door de overheid gereguleerd moeten worden, om schaarstewinsten ('rents' in economenjargon) tegen te gaan. Bij topfuncties waartoe de toegang door andere factoren wordt beperkt, zoals het 'old boys network' van topbestuurders, is het echter veel lastiger voor de overheid om in te grijpen.

Als het gaat om topfuncties bij de overheid of in de semi-publieke sector (onderwijs, woningbouwcorporaties, zorginstellingen), heeft de overheid wel de mogelijkheid om topinkomens te beperken. De balkenendernorm is een poging om daaraan inhoud te geven. Toch loopt men ook dan een zeker risico dat deze de allocatiefunctie van belo-

ningsverschillen verstoort, doordat de beste managers en bestuurders de voorkeur geven aan een veel beter betaalde baan in het bedrijfsleven. Die mogelijke negatieve gevolgen zou men op de koop toe kunnen nemen, in de veronderstelling dat goede topambtenaren niet alleen door een hoge beloning worden gedreven, maar ook door behoefte bij te dragen aan de publieke zaak.

Direct ingrijpen in de beloningsstructuur in het bedrijfsleven is in een open economie als de Nederlandse, waarin bedrijven hun activiteiten gemakkelijk naar het buitenland kunnen verplaatsen, geen reële optie. Wel kan men trachten de achterliggende mechanismen te beïnvloeden. Uiteindelijk worden beloningsstructuren gesanctioneerd door de eigenaren van bedrijven, in het grootbedrijf doorgaans de aandeelhouders. Zolang deze menen dat grote beloningsverschillen bijdragen aan de waarde van hun belegging, zullen zij zich er niet tegen verzetten of deze zelfs steunen.

De afwegingen die aandeelhouders maken vallen echter niet samen met het algemeen belang. Ten eerste zijn de belangen van de aandeelhouders ('shareholder value') veel smaller dan die van alle belanghebbenden bij de onderneming ('stakeholder value'), waartoe onder meer ook de medewerkers en de consumenten behoren. Ten tweede kunnen de belangen van een individueel bedrijf haaks staan op die van andere, concurrerende bedrijven, waardoor de maatschappelijke meerwaarde gering is. Als een bedrijf met een topbeloning een topbestuurder of topadvocaat weet aan te trekken om een concurrent de loef af te steken, wordt de winst van het eerste bedrijf grotendeels gecompenseerd door het verlies van de concurrent. Voor bedrijven die een juridische strijd uitvechten over een bepaald ontwerp of procedé, kan een klein verschil in de kwaliteit van hun advocaten miljoenen schelen, maar voor de samenleving als geheel maakt het doorgaans weinig uit wie de strijd wint. Hierdoor zullen aandeelhouders

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

geneigd zijn hogere beloningen te accepteren dan maatschappelijk gezien wenselijk is.¹⁰

Wijziging van beloningsstructuren vereist derhalve een verandering in de zeggenschap over grote ondernemingen. Dit raakt aan de kern van ons economische systeem. Het is dan ook niet toevallig dat in de jaren zeventig, toen inkomensnivellering een hoofddoel van de sociaal-democratie was, ook democratisering van de economie een belangrijk streven was. Voor een substantiële vermindering van beloningsverschillen dienen we de aandacht opnieuw te richten op de zeggenschapsverhoudingen in de onderneming. Concreet betekent dit dat ofwel de invloed van aandeelhouders moet worden beperkt ten gunste van andere stakeholders, ofwel dat aandeelhouders andere afwegingen moeten gaan maken.

Om het eerste te realiseren zouden (top-) beloningen ook ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de ondernemingsraad (zoals bepleit in het huidige verkiezingsprogramma van de PvdA) of moeten worden opgenomen in de cao. Het valt wel te voorzien dat dit op grote weerstand van het bedrijfsleven zal stuiten. Voor het tweede zouden de motieven van aandeelhouders moeten veranderen: de waarde van de aandelen zou voor hen niet meer het enige leidende beginsel moeten zijn. Dit lijkt revolutionairder dan het is. Veel aandelen zijn immers in bezit van institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, die in beginsel een breder belang dienen. De werknemers die zijn aangesloten bij een pensioenfonds hebben niet alleen belang bij een hoog en duurzaam rendement op hun beleggingen, maar ook bij een sociale markteconomie waarin extreme en uit maatschappelijk oogpunt improductieve beloningen worden tegengegaan. Pensioenfondsen zouden als aandeelhouder een veel actievere rol kunnen spelen bij het beperken van topsalarissen. Hiernaast zouden werknemers ook zelf aandelen in hun bedrijf kunnen verwerven om daarmee het beloningsbeleid van hun organisatie te beïnvloeden.¹¹

Aangezien de overheid, zoals gezegd, slechts beperkte mogelijkheden heeft om beloningsstructuren direct te beïnvloeden, zou zij wellicht toch ook het bottere instrument van de belastingheffing moeten inzetten. Vanuit de gedachte dat beloningen boven een bepaalde grens (zeg, een kwart miljoen euro, iets hoger dan de balkenendenorm) meestal in belangrijke mate disfunctioneel zijn, zou zij deze tegen een hoog tarief moeten belasten. Bedenk dat Nederland juist in de 'gouden' jaren zestig van de vorige eeuw een toptarief in de inkomstenbelasting kende van 72%. Blijkbaar hoeft een hoog toptarief een gunstige economische ontwikkeling allerminst in de weg te staan.

Tot slot verdient ook de vermogensverdeling weer meer aandacht van sociaal-democraten. Die aandacht is sinds de jaren zeventig ernstig verslapt. Zoals bekend zijn de vermogensverschillen veel groter dan de inkomensverschillen, maar over de achtergronden en de gevolgen is veel minder bekend. Net als bij inkomensverschillen staan sociaal-democraten voor het dilemma dat grote vermogens soms rechtvaardig zijn — bijvoorbeeld als iemand zijn leven lang gespaard heeft voor de oude dag — en soms onrechtvaardig — bijvoorbeeld een gouden handdruk of een grote erfenis. De bestaande belasting van vermogens maakt hierin weinig onderscheid; alleen pensioenvermogen en de eigen woning worden ontzien. Bovendien zou het vanuit sociaal-democratisch perspectief beter zijn om vermogensaanwas die een normaal rendement te boven gaat te belasten, dan het vermogen zelf. Dit sluit aan bij het aloude socialistische gedachtegoed dat arbeidsloze (kapitaal)inkomens onwenselijk zijn. Om dezelfde reden zouden sociaal-democraten ook hogere successierechten (belasting op erfenissen) moeten bepleiten.

Er is alle reden voor sociaal-democraten om bestrijding van sociale ongelijkheid weer tot een topprioriteit te maken. Het is moeilijk te

Paul de Beer *Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving*

begrijpen dat in drie decennia waarin de inkomensongelijkheid fors is toegenomen en achterstand in levenskansen weer steeds meer van generatie op generatie wordt overgeërfd, de aandacht voor sociale ongelijkheid in sociaal-democratische kring is verslapt. Door de terecht grotere aandacht voor individuele

factoren die achterstand verklaren, lijken sociaal-democraten steeds meer uit het oog te hebben verloren dat daarachter wel degelijk structurele maatschappelijke factoren schuilgaan. Het aanpakken van die structurele factoren zou in de toekomst weer een kerntaak van de sociaal-democratie moeten worden.

Noten

- 1 *Interimnota inkomensbeleid*, Tweede Kamerstukken 1974-1975 nr. 13-399.
- 2 J. Rawls (1972), *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- 3 R. Wilkinson & K. Pickett (2009), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Londen: Allan Lane.
- 4 M. Young (1958), *The Rise of the Meritocracy*, Londen: Thames and Hudson.
- 5 J. Tinbergen (1975), *Income distribution. Analysis and Policies*, Amsterdam/Oxford: North Holland.
- 6 D. Webbink, S. Gerritsen & M. van der Steeg (2013), 'Financiële opbrengsten onderwijs verder omhoog', *ESB* 98 (4651), 11 januari 2013, pp. 13-15.
- 7 Het bekendste onderzoek naar de effecten van het vermogen om behoeftenbevredestiging uit te stellen is het zogenoemde marshmallow-experiment van Mischel. Jonge kinderen die in de rond 1970 uitgevoerde experimenten beter in staat waren het eten van een marshmallow uit te stellen met het vooruitzicht op een tweede marshmallow, bleken bijna twintig jaar later beter te scoren op intelligentietests (SAT-score), schoolprestatie en lichaamsgewicht. Zie W. Mischel, Y. Shoda & M.L. Rodriguez (1989), 'Delay of gratification in children', *Science* 244 (4907), pp. 933-938.
- 8 K. Davis & W.E. Moore (1945), 'Some Principles of Stratification', *American Sociological Review* 10 (2), pp. 242-249.
- 9 Tinbergens talentenbelasting was een poging om dit onderscheid te maken, maar is tot op heden onuitvoerbaar gebleken.
- 10 Vgl. R.H. Frank en P.J. Cook (1995), *The winner-take-all society*, New York/Londen: Penguin Books.
- 11 Zie hierover veel uitgebreider: P. de Beer (2002), 'Voorbij het kapitalisme?', *Krisis. Tijdschrift voor empirische filosofie* 3 (1), pp. 39-58.