



Eerlijk delen: maar hoe?

DRS. W. A. ARTS

Inleiding

Eerlijk delen heet het nieuwe verkiezingsprogramma van de PvdA. Een titel die geen verwondering hoeft te wekken. De verdelingsproblematiek heeft immers in het socialistische denken altijd al een centrale plaats ingenomen. In de orthodox-marxistische traditie nam het denken over de maatschappelijke verdeling veelal de vorm aan van beschouwingen over de uit produktieverhoudingen resulterende klasseverhoudingen en de noodzaak van revolutie om die verhoudingen te doorbreken. In de revisionistische en reformistische tradities had dat denken veeleer het karakter van beschouwingen over het terugdringen van sociale ongelijkheid door het georganiseerde handelen van de verschillende onderdelen van de arbeidersbeweging, zoals vakbonden en coöperaties, en vooral door het politieke handelen van de socialistische partijen, dat wil zeggen het veroveren van of het deelnemen aan de staatsmacht.

Binnen deze laatste, meer vrijzinnige tradities in het socialistisch denken deden zich op een gegeven moment problemen voor, toen theoretische verwachtingen over het effect van deelname aan de staatsmacht op de vermindering van sociale ongelijkheid niet bleken uit te komen. Zaken als progressieve belastingheffing, sociale-zekerheidsregelingen en subsidiëring bleken niet te leiden tot een sterke vermindering van sociale ongelijkheden. Deze tegenspraak gaf in Nederland in de jaren zestig aanleiding

tot het opleven van de belangstelling voor de problematiek van sociale ongelijkheid in de democratisch-socialistische kring 1). De opkomst van „nieuw links” in de PvdA in die jaren is ten dele te duiden als een uiting van het streven naar theoretische vernieuwing binnen die partij, dat door de optredende theoretische problemen werd versterkt.

Deze tegenspraak gaf ook de aanzet tot het „gelijkheidsproject” van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA 2). De keuze van het gezichtspunt „gelijkheid” als centraal thema van studie in de tweede helft van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig werd niet alleen beargumenteerd met een verwijzing naar de hardnekkigheid van de sociale verschillen in de zin van inkomens- en beroepsstratificatie, maar ook door het ontdekken van steeds nieuwe vormen van gedragsbeheersing waardoor ongelijkheid wordt bestendigd. Het project resulteerde binnen de PvdA onder meer in een andere wijze van benaderen van de welvaartsverdeling. Terwijl men eerder de herverdeling van welvaart veelal trachtte te bewerkstelligen via sociale zekerheid, lage huren en zelfs consumentensubsidies, ontwikkelde zich daarna een veel directere gerichtheid op inkomensherverdeling. Dit kwam politiek tot uiting in de groeiende aandacht voor inkomensverdeling in de zin van nivellerings-eisen, minimuminkomen en koppeling van uitkeringen aan dit minimuminkomen. Een ander resultaat van dit project was het richten van de belangstelling op het verschijnsel van achterblijven ondanks „gelijke kansen”. Men kwam tot de overtuiging dat de gelijkheidskansgedachte als verdelings- en selectie-maatstaf sterk conserverend werkte. Niet de gelijkheid van kansen, maar de gelijkheid van uitkomsten kwam dan ook voorop te staan.

Verkiezingsprogramma's

Deze ontwikkeling mondde onder meer, via het verkiezingsprogramma *Keerpunt*, in 1973 uit in de slogan van het kabinet-Den Uyl: „Spreiding van kennis, macht en inkomen”. Terwijl ook

in de volgende verkiezingsprogramma's *Voorwaarts* (1977), *Weerwerk* (1980) en *Eerlijk delen* (1982) de verdelingsproblematiek een overheersende rol bleef spelen. Dit alles zonder dat er nu duidelijk kan worden gesproken van een progressieve verwerking van de empirische moeilijkheden waarmee het democratisch-socialistisch denken in de jaren zestig te maken had gekregen. Het theoretisch denken over sociale ongelijkheid leek in socialistische kring te stagneren 3). Het gevolg daarvan was dat de PvdA de verleiding gebaande paden of dwaalwegen te bewandelen maar moeilijk kon weerstaan.

Zo'n dwaalweg lijkt het veronachtzamen van het besef dat welvaart nu eenmaal eerst moet worden voortgebracht, voordat kan worden toegekomen aan de discussie over het „waarom” en „hoe” van de verdeling. Soms neemt het overbektone van de verdelingsproblematiek in socialistische kring ritualistische vormen aan. Tellegen heeft erop gewezen dat het in de PvdA gebruikelijk is geworden in abstracte bewoordingen een gelijkheidsstreven te propageren zonder zich rekenschap te geven van de verschijnselen waarop dat gelijkheidsstreven wordt losgelaten 4). Spreiding van macht, kennis en bezit zijn toverwoorden geworden, zo merkt hij op. Hij vervolgt met de verzuchting: „Terwijl er een geweldige krachtsinspanning nodig is op het gebied van een gelijkere verdeling van inkomen en arbeid, laat men zich meeslepen door een gelijkheidsfraseologie op gebieden waar deze misplaatst is”.

Het met verve hanteren van de slogan „spreiding van kennis, macht en inkomen” in het begin van de jaren zeventig betekende nog niet dat men tot een verbeterd inzicht was gekomen over de manier waarop inkomen, kennis en macht te spreiden. De befaamde hervormingsvoorstellen van het kabinet-Den Uyl boden wat dit betreft weinig soelaas en wekten dan ook teleurstelling bij het partij kader. Om dit kader wat meer inzicht te verschaffen in de problemen waarmee bestuurders al regerend te maken krijgen, stelde de Wiardi Beckman Stichting een bundel samen, waarin PvdA-bewindslieden in het kabinet-Den Uyl werden ondervraagd over de opgedane ervaringen 5). De moeilijkheden die deze socialistische bewindslieden

1) Voor een reconstructie zie: W. C. Ultee, *Over sociale ongelijkheid. Vooruitgang in het naoorlogse socialistische denken?*, *Mens en Maatschappij*, 1979, blz. 420-445.

2) Zie hiervoor: H. A. van Stiphout, *Tussen pretentie en werkelijkheid; het WBS-project Gelijkheid*, in: A. Peper e.a., *Wetenschappelijk socialisme. Over de plannen van SDA Pen PvdA*, Amsterdam, 1982.

3) Ultee, op. cit.

4) *De Volkskrant*, 1 juli 1982.

5) W. Gortzak (red.), *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl*, Deventer, 1978.

hadden ondervonden, zouden — volgens de inleiding — in een drietal categorieën zijn onder te verdelen. Allereerst de ingewikkeldheid van de problemen. (Een meeslepende gedachte formuleren is nu eenmaal gemakkelijker dan het omzetten ervan in beleid.) Vervolgens de tegenstand van allerlei belangengroepen en ten slotte het dwarsliggen van medebestuurders die minder tot verandering geneigd waren.

In plaats van de theoretische aandacht te richten op nieuwe manieren om tot herverdeling te komen, dat wil zeggen oplossingen aan te dragen ter reductie van de ingewikkeldheid van de problematiek, werden in de volgende jaren grotendeels de gebaande paden bewandeld. Vooral het vertrouwen in de overheid als oplosser van de verdelingsproblematiek bleef ongeschokt. Sedert de oorlog hebben voorstellen met betrekking tot de sturings- en ordeningsproblematiek nooit zo'n prominente plaats ingenomen als in het verkiezingsprogramma *Weerwerk* (1980). Om de tegenstand van belangengroepen te doorbreken zou de overheid greep moeten krijgen op de belangrijkste economische beslissingen, ook die in de „vrije markt”-sector. Volgens *Weerwerk* zou daartoe een aantal nieuwe sturings- en ordeningsinstrumenten moeten worden ontwikkeld, zoals een centrale planningsinstantie, een wet op het sectorbeleid, sectorplannen en sectororganen. Specifieke beleidsonderdelen als het inkomensbeleid zouden moeten worden ondergebracht in een omvattend centraal ontwikkelingsplan (COP), dat bindend zou zijn voor de overheidssector en de overheidsmaatregelen ten opzichte van het particuliere bedrijfsleven en indicatief voor de organisaties en ondernemingen in het bedrijfsleven.

In het jongste verkiezingsprogramma *Eerlijk delen* lijkt onder invloed van het zogenaamde nieuwe realisme en mischien ook wel het echech van het werkgelegenheidsplan, wat gas teruggenomen te worden. Weliswaar zou de overheid nog steeds dienen te zorgen voor de coördinatie van haar eigen beleid, de onderlinge afstemming van de marktsector en de collectieve sector, de taakstelling voor de collectieve sector en een indicatieve planning voor de marktsector. Planning wordt nu echter veeleer opgevat als een onderhandelingsproces, waarvan het doel zou zijn te komen tot een meerjarig sociaal contract, waardoor nieuw werk geschapen kan worden, bestaand werk herverdeeld en de noodzakelijke offers eerlijk gedeeld.

Het lijkt de moeite waard op dit laatste doel, het verkiezingsprogramma heet niet voor niets *Eerlijk delen*, wat dieper in te gaan. PvdA-fractie leider Meijer heeft er namelijk in een uiteenzetting van het verkiezingsprogramma op gewezen dat de dualiteit van herverdeling van inkomen en arbeid vraagt om een nadere bezinning op maatstaven ter be-

vordering van de rechtvaardigheid van de inkomensverdeling 6). Een beroep op solidariteit kan alleen beargumenteerd worden, zo stelt hij, als de herverdeling van inkomen ten gunste van de herverdeling van werk ook redelijk voldoet aan de rechtvaardigheidsgevoelens en -normen voor inkomensverdeling. De maatstaven vormen ongetwijfeld een probleem, maar dat geldt evenzeer voor de instrumenten ter beïnvloeding van de inkomensverdeling 7). Meijer lijkt er stilzwijgend van uit te gaan dat adequate instrumenten voorhanden zijn. Wat, gezien het voorafgaande, aan twijfel onderhevig is.

Inkomenspolitieke instrumenten

Een vraag, die voorafgaat aan ieder inkomensbeleid gericht op het bevorderen van een rechtvaardige inkomensverdeling, is welke inkomensverdeling men op het oog heeft 8). Gaat het om de primaire verdeling, dat wil zeggen om de verdeling van de beloningen voor het ter beschikking stellen van produktiefactoren — zoals lonen, salarissen, renten, winsten, huren en pachten — die zoals alle prijzen in beginsel op de markt tot stand komen? Of denkt men veeleer aan de secundaire verdeling die tot stand komt als aan de marktinkomens de inkomensoverdrachten uit de publieke sector toegevoegd worden en er de directe belastingen en bijdragen aan regelingen in het kader van de sociale zekerheid van worden afgetrokken? In dat geval heeft men niet te maken met de marktinkomens, maar met de vrij beschikbare inkomens. Of richt men het oog veeleer op consumptieniveau, de tertiaire verdeling? Dat betekent dat ook de effecten van indirecte belastingheffing, retributies en gesubsidieerde marktprijzen dienen te worden verdisconteerd. Ten slotte blijft ook nog de mogelijkheid open dat men de verschillen in materieel welzijn op het oog heeft. Dan moet ook nog rekening worden gehouden met verschillen in toegang tot vrij beschikbare publieke en „merit” goederen.

Toen na de tweede wereldoorlog het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling een van de doeleinden van de economische politiek was geworden, kwam het accent van het inkomensbeleid lange tijd heel duidelijk op de secundaire inkomensverdeling te liggen. Men probeerde door middel van belastingheffing en inkomensoverdrachten een verdeling van vrij beschikbare inkomens te krijgen die meer aanvaardbaar zou zijn dan de verdeling zoals die uit het productieproces voortvloeide. Dat men zich op het beïnvloeden van de inkomensverdeling toelegde nadat de krachten van de prijsvorming hun werk hadden gedaan, vond zijn oorzaak hierin dat in een economie waarin aan de prijsvorming op de markt een belangrijke coördinerende en distribuerende

functie wordt toegekend, een ingreep in de primaire inkomensverdeling moeilijk te verwezenlijken zou zijn, enerzijds omdat zo'n ingrijpen een geweldig bureaucratisch en gedetailleerd controle-apparaat zou vereisen, anders zou het niet effectief zijn, anderzijds omdat daardoor het kompas van het prijsmechanisme aan betrouwbaarheid zou inboeten 9).

Zoals al eerder opgemerkt wekte de herverdelende werking van dit beleid teleurstelling in socialistische kring in de jaren zestig. Weliswaar was de herverdelende werking van de sociale zekerheid ten gunste van degenen die geen of slechts een gering inkomen in de sfeer van de primaire inkomensverdeling hadden aanzienlijk, maar de premies opgebracht door de inkomensstrekken uit een bepaalde inkomensklasse kwamen voornamelijk ten goede aan diegenen die eerder als inkomensstrekken van dezelfde inkomensklasse deel uitmaakten. Ook de herverdelende werking van de inkomstenbelasting was aanzienlijk, maar toch minder dan men op basis van de progressie in de tarieven zou mogen verwachten. Dit vanwege de afwentelingspraktijken. Dit gevoel van teleurstelling is een van de redenen dat het accent bij het nastreven van een rechtvaardiger inkomensverdeling in de jaren zeventig verschoof van de secundaire naar de primaire verdeling. Een andere reden vormt de, in de jaren na de oorlog, gevoerde strikte loon- en prijspolitiek. Deze politiek had weliswaar andere doelstellingen op het oog zoals prijsstabiliteit en evenwicht op de betalingsbalans, maar beïnvloedde, grotendeels onbedoeld, ook de primaire inkomensverdeling. De principiële mogelijkheid van een inkomensbeleid gericht op de primaire verdeling werd daarmee aangetoond.

In de jaren zeventig kwam een ontwikkeling op gang waarbij de overheid heel bewust ook de primaire verdeling ging beïnvloeden. Dit ondanks het feit dat aan het eind van de jaren zestig werd overgegaan op een systeem van in beginsel vrije loonvorming. In de jaren zeventig is echter een aantal wetten en regelin-

6) *NRC Handelsblad*, 30 juni 1982.

7) Voor de relatie tussen rechtvaardigheidsnormen en -gevoelens en inkomensbeleid: W. Arts, *Legitimering van inkomensbeleid*, paper voor de NSAV-conferentie „Inkomensbeleid”, Amsterdam, 23 april 1982.

8) Een heldere omschrijving van de problemen die zich voordoen bij de omschrijving en de meting van inkomen is te vinden bij C. A. de Kam, *Inkomen: begrip, meting en beleid*, Inleiding voor de NSAV-conferentie „Inkomensbeleid”, Amsterdam, 23 april 1982.

9) Zie hiervoor: N. H. Douben, *Het herverdeelde inkomen*, Deventer, 1970, blz. 63.

gen ingevoerd, dat de overheid de mogelijkheid biedt een inkomensbeleid te voeren gericht op een aanvaardbare primaire inkomensverdeling. Te noemen zijn de Wet op de loonvorming, de Wet op de niet-cao-lonen, de Tijdelijke wet normering vrije beroepsbeoefenaars en het Trendsysteem voor ambtenaren en werknemers in de kwartaire sector. Het resultaat hiervan is een koppelingssysteem, dat een samenhangend geheel vormt van lonen, uitkeringen en salarissen van ambtenaren en trendvolgers. Schematisch is dat systeem in de figuur weergegeven.

De motor van het systeem is gelegen in de marktsector 10). Veranderingen in cao-lonen en -salarissen hebben hun weerslag op de uitkeringen van niet-actieven en op de salarissen en verdiensten van ambtenaren, trendvolgers, vrije beroepsinkomens en de werknemers die niet aan een cao gebonden zijn. Via artikel 10 van de Wet op de loonvorming (1970) kan de overheid weer invloed uitoefenen op de cao-lonen, omdat dit artikel haar de bevoegdheid verleent de contractvrijheid van werkgevers en werknemers te doorbreken en een algemene loonmaatregel te treffen, als het belang van de nationale economie dat eist. In 1980 kreeg de overheid daar dan nog de bevoegdheid bij om eventueel beperkte loonmaatregelen te treffen, die verschillend kunnen zijn voor diverse groepen werknemers.

Van deze mogelijkheden heeft de regering in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig nogal eens gebruik gemaakt. Het beeld dat die jaren laten zien, is er een van nivellering van de primaire verdeling onder het motto: „De sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen”. Wat eigenlijk nog aan de instrumentering van het inkomensbeleid ontbreekt, is een elegantere vormgeving van het wel erg complexe en ondoorzichtige systeem. De zogenaamde Raamwet inkomensvorming had die bedoeling. Ondanks pogingen van minister Albeda van Sociale Zaken in het kabinet-Van Agt-I, is een voorontwerp van wet nog steeds niet gepubliceerd.

Naar een nationaal functiewaarderingsysteem?

Aan het systeem ontbreekt echter nog meer dan elegantie. Het is een te grof instrument voor het verwezenlijken van een rechtvaardige primaire inkomensverdeling, omdat het weliswaar een nivelleringstendentie kan bewerkstelligen, dus invloed kan uitoefenen op de geaggregeerde uitkomst van het productieproces, maar nauwelijks of geen invloed heeft op de rechtvaardige toebedeling aan individuen of groepen van individuen. Daarvoor is een verfijnder instrument nodig dat verregaande loon-differentiatie mogelijk maakt.

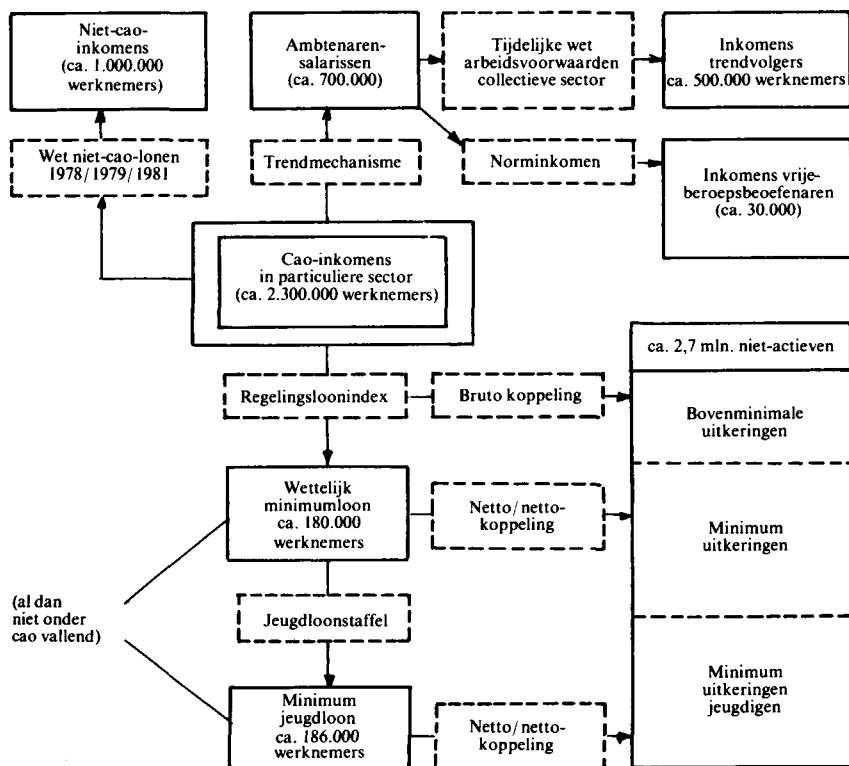
Met een beroep op de grote problemen waarmee de verzorgingsstaat te kampen heeft, heeft Van Wijngaarden onlangs de stelling verdedigd dat niet alleen meer verfijnde, maar ook zwaardere instrumenten nodig zijn voor de realisatie van een rechtvaardige inkomensverdeling 11).

Alleen een sterke, democratische overheid kan, mag en moet naar zijn mening deze instrumenten ontwikkelen en sturen. Verwijzend naar de interimnota *Inkomensbeleid* (1975) stelt hij dat de invoering van een integraal en nationaal functiewaarderingsstelsel zou kunnen voorzien in een dergelijk geschikt verdelingsinstrument met betrekking tot de primaire inkomensverdeling en dan met name inkomen uit arbeid.

Hoe zo'n systeem er gedetailleerd uit zou zien, vertelt hij niet, maar hij schetst wel de contouren. Naar zijn mening zou een nationaal functiewaarderingsstelsel worden gekenmerkt door nationale richtlijnen, decentrale en gefaseerde uitvoering, beloningsdifferentiatie en aansluiting bij bestaande ontwikkelingen in functiewaardering. Meer concreet houdt dit in dat op centraal niveau gezichtspunten moeten worden omschreven en vastgesteld evenals een daaraan gekoppelde functieniveau-indeling en een aantal randvoorwaarden voor het beloningssysteem. Uiteraard heeft een nationaal systeem consequenties voor de mate van zelfstandigheid op decentraal niveau. Deze zelfstandigheid zal bij een nationaal systeem beperkt worden door landelijke richtlijnen, die jaarlijks geëvalueerd zullen worden in het parlement. Aan het bedrijfstaks- en/of ondernemingsniveau moet echter de nadere uitwerking van subfactoren en van het beloningssysteem worden overgelaten. Een zekere differentiatie moet hierin mogelijk zijn. Zo lijkt het wat het beloningssysteem betreft mogelijk dat de overheid zich beperkt tot richtlijnen over minimum- en maximumbeloning per functiegroep of functieklass. De hellingshoek van de loonlijn per bedrijfstak of zelfs onderneming zou dan kunnen verschillen.

In ieder geval zal een nationaal systeem, zo meent Van Wijngaarden, wil het effectief en efficiënt kunnen zijn, een drietal hoofdkenmerken moeten hebben: het dient integraal te zijn, flexibel en democratisch. Het invoeren van zo'n systeem betekent in ieder geval dat groepen die traditioneel buiten functiewaardering vielen nu ook daaronder vallen. Dat zijn onder meer hogere beroepen, functies op

Figuur. Het koppelingssysteem van lonen, uitkeringen en salarissen van ambtenaren en trendvolgers



Bron: VNO/NCW, *Inkomensbeleid in de jaren zeventig en tachtig*, Den Haag, 1981, blz. 66.

10) C. Wiebrens, *Het perspectief van ont-koppeling*, paper voor de NSAV-conferentie „Inkomensbeleid”, Amsterdam, 23 april 1982, blz. 1.

11) P. J. van Wijngaarden, *Inkomensverdelingsbeleid en functiewaardering. Een nationaal functiewaarderingsstelsel als instrument*, paper voor de NSAV-conferentie „Inkomensbeleid”, Amsterdam, 23 april 1982 en *Inkomensverdelingsbeleid in de verzorgingsstaat*, Utrecht, 1982.

directieniveau, commissarissen, vrije beroepen, zelfstandigen en boeren.

Voor de opzet, uitvoering en coördinatie van een nationaal systeem denkt hij aan een Deskundigencommissie onder directe verantwoordelijkheid van regering en parlement. Deze commissie kan voor beleidsondersteuning een beroep doen op een Nationaal Onderzoeksinstituut naar Functiewaardering. In het parlement dienen jaarlijks de inhoud en werking van het nationaal systeem te worden geëvalueerd.

De voor- en nadelen van de invoering van een nationaal functiewaarderingssysteem op een rijtje zettend, komt Van Wijngaarden tot de volgende opsomming. Als voordeel ziet hij in de eerste plaats dat zaken als nivellering en inkomensmatiging veel objectiever en inzichtelijker worden uitgevoerd. In de tweede plaats betekent het dat criteria van rechtvaardigheid, doelmatigheid en solidariteit in concreto tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Dan wordt een aanvaardbare primaire inkomensverdeling mogelijk. In de derde plaats leidt zo'n systeem ertoe dat alle beroepsgroepen op een in beginsel uniforme wijze aan dezelfde criteria worden getoetst. Er kan dan een efficiënter en effectiever beleid worden gevoerd dan nu mogelijk is. In de vierde plaats worden consequenties van ingrijpen in de inkomensverdeling voor andere beleidsdoelstellingen duidelijker. In de vijfde plaats zal het kunnen betekenen dat in beginsel voor gelijk werk ook een gelijke beloning wordt gegeven. In de zesde plaats kunnen veranderingen zowel van culturele, sociale als economische aard beter en sneller worden doorvertaald in beleid.

Als nadeel geldt in de eerste plaats dat de speelruimte voor het bedrijfsleven afneemt, terwijl de werkgever differentiatie en verandering naar eigen inzicht wil, en de werknemer inspraak. In de tweede plaats betekent het dat de overheid nog meer macht krijgt en het centrale niveau nog eens extra wordt versterkt. In de derde plaats staan uniformering en regeling van bovenaf op gespannen voet met individuele verantwoordelijkheid en ontplooiing. In de vierde plaats zal het te diep ingrijpen in de marktverhoudingen leiden tot een verstarring van loonverhoudingen. Ten slotte lijkt, in de vijfde plaats, een gemakkelijk toepasbaar en flexibel systeem voor zoveel verschillende groepen en omstandigheden niet goed mogelijk.

Van Wijngaarden komt tot de conclusie dat een afweging van voor- en nadelen niet eenvoudig is. De voordelen lijken zwaarder te wegen dan de nadelen, meent hij, te meer als een aantal nadelen bij de opbouw van het systeem ondergaan zou kunnen worden. Maar hoe dat zou moeten gebeuren, maakt hij niet erg duidelijk. Het beeld van een sterke overheid die centraal een democratisch en flexibel nationaal functiewaarderingssysteem moet invoeren en

sturen, heeft wel erg veel weg van een contradictio in terminis. Zelf merkt hij trouwens al op dat het voor een definitief oordeel over de technische uitvoerbaarheid van de constructie en de uitvoering van een eenvoudig en flexibel systeem voor zo'n grote diversiteit aan groepen en omstandigheden nog te vroeg is.

Gevolgen voor de democratie

Behalve dat het nog maar de vraag is of een nationaal functiewaarderingssysteem technisch levensvatbaar is, blijft het ook de vraag of de invoering ervan wel zo wenselijk is als Van Wijngaarden meent. Hij stapt wel wat al te makkelijk heen over de vraag of de democratie door invoering van zo'n systeem niet in gevaar komt. Er zijn goede redenen aan te voeren voor de stelling dat de invoering van zo'n systeem onbedoeld nadelige gevolgen voor de democratie zal hebben, die niet worden gecompenseerd door de verwachte voordelen.

Die stelling kan als volgt worden argumenteerd. Iedere maatschappij ziet zich geplaatst voor het probleem van het toewijzen van schaarse middelen aan, en het verdelen van voortgebrachte goederen en diensten over haar leden. Een stabiele oplossing van dat probleem is eerst mogelijk als er zoiets bestaat als een systeem van billijke toedeling, een soort sociaal contract. Dat wil zeggen dat er een zekere consensus moet bestaan over wat — of zo nodig wie — zal beslissen welke groepen in de maatschappij er in economische termen betrekkelijk goed van afkomen. Die beslissing kan tot stand komen via verschillende besluitvormingsmechanismen of combinaties daarvan, zoals traditie, markt of politiek proces.

Usher heeft onlangs de stelling verdedigd dat besluitvorming over de maatschappelijke verdeling via het politieke proces een gevaar inhoudt voor de democratie (12). Centraal in zijn redenering staat de uitspraak dat democratie een billijke toedeling vooronderstelt, voorafgaand aan en onafhankelijk van het politieke proces, omdat de overheid inkomens en andere beloningen niet kan toekennen zonder tegelijkertijd de consensus te verbreken die nodig is voor het behoud van de democratische regeringsvorm.

Als de overheid zich belast met het overgrote deel der allocatieve beslissingen, dan ligt conflict op de loer. Voor democratische landen houdt dit in dat instabiele meerderheidscoalities eindeloos zullen proberen het politieke proces zodanig te gebruiken dat de allocatieve balans in hun voordeel uitvalt.

Het voordeel van het „kapitalistische” systeem zoals wij dat in Nederland kennen, is dat het voorziet in een relatief onpersoonlijk middel — de markt — om de schaarse middelen te verdelen. Zolang de

marktkrachten hun werk doen, kan de overheid zich betrekkelijk afzijdig houden van de maatschappelijke verdeling. Dat betekent niet dat de overheid zich verre moet houden van de maatschappelijke verdeling. Zo sterk is het marktsysteem als billijkheidssysteem nou ook weer niet. Als eenmaal de primaire verdeling tot stand is gekomen, kan herverdeling door de overheid zelfs de democratische regeringsvorm versterken door de aanvaardbaarheid van het fungerende billijkheidssysteem te versterken. Het is in het belang van dit systeem — en de democratie — zeker te stellen dat de verdeling van inkomen in voldoende mate egalitair is om potentiële ontevredenheid van de meerderheid te temperen. Als te veel mensen zich achtergesteld zouden voelen, dan zouden zij in verzet kunnen komen of, in afgezwakte vorm, een anti-kapitalistische meerderheid kunnen vormen.

Van Wijngaarden wil echter verder gaan dan dit soort herverdeling. Hij wil niet alleen de totstandkoming van de marktinkomens sterk beïnvloeden, wat ook nu al het geval is, maar ook de rangordering van beroepen en functies bepalen. Dat betekent dat de overheid zich niet tevreden stelt met een correctie van de uitkomsten van het marktproces, maar belast wordt met een nog groter deel van de allocatie van de nationale middelen. Dat zal grote meningsverschillen oproepen over de allocatieve uitkomsten van het politieke proces. Die meningsverschillen zullen bitter en hevig zijn, juist omdat er geen overeenstemming bestaat — en ook nooit zal bestaan — over welke groepen het verdienen beter af te zijn dan andere. Met alle gevaren voor de democratie, want het zal het politieke proces sterk onder spanning zetten.

De illusie van de „democratische staat”

De vraag dringt zich dus op of het wel verstandig is om te blijven voorzien in steeds verdergaande politieke oplossingen van de verdelingsproblematiek. Dit niet zozeer vanuit overwegingen van technische haalbaarheid, verdelende rechtvaardigheid of economische doelmatigheid, maar vanwege het politieke gevaar dat ze opleveren voor het in stand houden van de democratie.

Het besef dat te veel vertrouwen in het politieke proces een gevaar voor de democratie kan opleveren, lijkt ook in socialistische kring door te breken, blijkens een onlangs verschenen cahier van de Wiardi Beckman Stichting, dat de titel draagt *De illusie van de „democratische*

12) D. Usher, *The economic prerequisite to democracy*, Oxford, 1981.

staat" 13). De schrijver van dit cahier, Kalma, zoekt de verklaring voor de geringe effectiviteit van de centrale overheid, dus ook op verdelingsgebied, voor een belangrijk deel in het democratische karakter van onze samenleving. De staat in een democratische samenleving is per definitie „zwak" (althans waar het zijn uitvoerende, „sturende" taken betreft). Het idee dat in de PvdA overheerst, van een democratische staat die de samenleving kan sturen, is een illusie. Het veronderstelt een sterke staat met een grote uitvoerende macht, die de maatschappelijke ontwikkeling doelbewust stuurt en die daarbij ook nog democratisch is, dat wil zeggen openstaat voor de wensen en verlangens vanuit de samenleving. Die twee aspecten zijn echter moeilijk met elkaar te verzoenen, omdat de staat zich moeilijk kan afschermen van de talloze en vaak tegenstrijdige verlangens die in een democratische samenleving worden gearticuleerd en omdat de centrale overheid in een democratische samenleving niet zo gemakkelijk in staat is van de burgers naleving van het beleid af te dwingen zonder de democratie geweld aan te doen.

Dat belangengroepen en de organisaties die hen representeren vaak andere beslissingen nemen dan de PvdA wenselijk acht, mag nooit een reden zijn om die beslissingen maar elders te leggen. Het geven van nog meer macht aan de centrale overheid is een stap op de verkeerde, overbekende weg. Dat leidt alleen maar tot een toenemende overbelasting van de centrale overheid met eisen vanuit de samenleving. Kalma suggereert de belangengroependemocratie niet af te schaffen, maar juist te versterken. Er zou moeten worden gestreefd naar een uitbreiding van de sociale democratie. Zo zou de PvdA, in plaats van de wensdroom van centrale overheidsplanning van de economie te blijven koesteren, veel meer nadruk moeten leggen op de verdere democratisering van het overleg tussen ondernemers en vakbeweging. Dat betekent niet dat de rol van de politieke democratie zou zijn uitgespeeld, maar het is niet langer de rol van een op-perste gezag dat voortdurend van bovenaf zijn wil oplegt aan de belangengroepen. Een dergelijke „zelfbeperking" van regering en parlement, die de sociale democratie meer macht, maar ook meer verantwoordelijkheid laat, vormt naar de mening van Kalma één van de grondslagen van de democratie.

Slot

Het voorafgaande overziend, valt te concluderen dat de overheid wel degelijk over instrumenten beschikt om de primaire inkomensverdeling te beïnvloeden in de richting van een meer rechtvaardige verdeling, hoe weinig elegant en verfijnd die instrumenten ook zijn. Meer adequate instrumenten zijn denkbaar en lij-

ken, in ieder geval in principe, ook realiseerbaar. Misschien zou het uit rechtvaardigheidsoogpunt ook wenselijk zijn ze in te voeren, maar politiek gezien lijkt dat — uit overwegingen van democratie — niet verstandig.

Socialisten zouden er goed aan doen de beperkte effectiviteit van een centraal gevoerd verdelingsbeleid te aanvaarden als een onvermijdelijk gevolg van de democratie. De weg die Kalma wijst, lijkt meer perspectief te bieden dan de bekende weg van steeds meer staatsmacht. Het is de weg van een centrale overheid die zich ook in verdelingspolitiek opzicht beperkingen oplegt in haar taken en zaken durft over te laten aan de maatschappelijke organisaties. De overheid is weliswaar een vooraanstaande, maar niettemin slechts één van de gemeenschappelijke instanties, waarin we al samenlevend rechten en hulpmiddelen investeren. Ook andere instanties zoals ondernemingen, verenigingen, stichtingen, bonden en dergelijke handelen immers vanuit de gemeenschappelijke belangen, waarden, motieven en interessen van hun leden.

Het probleem met de door Kalma verdedigde belangengroependemocratie, maar dat geldt even goed voor de politieke democratie, is dat er niet zoiets bestaat als een eenduidig en rechtstreeks verband tussen de meningen en voorkeuren van de leden en de meningen en voorkeuren zoals die blijken uit de uitingen en het handelen van de maatschappelijke organisaties. Sociale democratie, zoals door Kalma voorgestaan, zou als correctiefactor kunnen dienen. Sociale democratie zou dan moeten voorkomen dat de vertekening te groot wordt door machtsvergaende processen in deze organisaties, zoals door Michels beschreven in zijn „ijzeren wet van de oligarchie", tegen te gaan.

Dat de uitkomsten van de belangengroependemocratie uitgebouwd tot een sociale democratie niet altijd diegene zullen zijn die socialisten zich zouden wensen, dient als onoverkomelijk te worden aanvaard. Dat is het gevolg van de vrijheden waarover staatsburgers, maar ook de organisaties die hen vertegenwoordigen, beschikken. Zonder het bestaan van die vrijheden, zo luidt misschien wel de oudste stelling van de politieke filosofie, zouden maatschappijen beter kunnen worden gemaakt dan ze in werkelijkheid zijn. Maar vrijheid vormt nu eenmaal een van de dragende principes van de democratie.

Wil Arts

13) P. Kalma, *De illusie van de democratische staat*, Deventer, 1982; en idem, PvdA dient haar visie op rol van staat te herzien, *de Volkskrant*, 29 juli 1982.