



Heroverwogen sociale zekerheid en beginselen van rechtvaardigheid

DRS. J. W. DE BEUS* — DRS. P. B. LEHNING**

Inleiding

Een jaar geleden instrueerde het kabinet-Van Agt I zijn ambtenaren om te bestuderen met welke instrumenten de groei van de overheidsuitgaven zou kunnen worden beperkt. Ambtelijke werkgroepen gingen aan de slag en onderwierpen de overheidsuitgaven binnen luttele maanden aan een heroverweging. In dit project van beleidsvoorbereiding werd ook de *sociale zekerheid* betrokken. In juli 1981 verscheen een rapport waarin apart verslag werd gedaan van de heroverweging in deze sector 1).

Dit rapport heeft zijn invloed op de politieke besluitvorming niet gemist. De wijzigingen van de Ziektewet die door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl, zijn voorgesteld, zijn goeddeels een produkt van de heroverweging. Het rapport vraagt verder aandacht voor het zo genoemde *twee-trajectensysteem*, een ontwerp van een nieuw uitkeringstelsel. In het regeerakkoord en in de memorie van toelichting bij de eerste begroting van Den Uyl presenteert het kabinet-Van Agt II dit systeem als een belangrijke koers-

keuze van de sociale politiek. Over enige maanden zal het kabinet een nota in de openbaarheid brengen over wijzigingen in de grondslagen en doelstellingen van het sociale-zekerheidsstelsel. Ook deze nota zal in zekere zin een vrucht van heroverweging zijn.

In dit betoog zullen wij het twee-trajectensysteem beschouwen vanuit het gezichtspunt van contemporaine rechtvaardigheidstheorieën. Ten eerste gaan wij na welke maatstaven de ambtenaren hebben gebruikt om tot het twee-trajectensysteem te komen. Ten tweede geven we een korte schets van het systeem zelf en zijn verdelingseffecten. Ten derde wijzen wij op het belang van rechtvaardigheidstheorie voor de vorming van aanvaardbaar bezuinigingsbeleid in het kader van een verzorgingsstaat. Ten vierde onderscheiden wij drie belangrijke rechtvaardigheidstheorieën, namelijk de theorie van Hayek en Friedman, die van Tinbergen en die van Rawls. Ten vijfde confronteren wij elk van deze theorieën met de denkbeelden van de heroverwegende ambtenaren. Het betoog wordt afgesloten met een conclusie.

Ambtelijke maatstaven

Door welke criteria hebben de auteurs van het rapport zich laten leiden? Erkend wordt dat men niet is toegekomen aan een analyse van de grondslagen van de sociale zekerheid, het fundamentalisme van de algemene heroverwegingen (welk stelsel zullen wij, beleidsmakers, kiezen in een nultoestand als wij rekenen met een stagnatie van de produktie en met een terugdringing van het financieringstekort?) ten spijt. De tijdsdruk waaraan de ambtenaren werden blootgesteld, was immens en de taakstelling die hen gegeven was, was duidelijk gekwantificeerd. Zij dienden een bezuiniging van 10% uit te werken op de sociale-zekerheidsuitgaven in het tijdvak 1981-1985 (geëxtrapoleerd in de meerjarenramingen uit de *Miljoenennota 1981*). Deze uitwerking komt neer op een bezuiniging van ongeveer f. 6 mrd. (in prijzen van 1981).

De ambtenaren bedienden zich van al-

gemene en bijzondere criteria. De algemene criteria betreffen de *actualiteitswaarde* van de beleidsdoelstellingen van de overheid, de *effectiviteit* van het overheidsbeleid en de *doelmatigheid* van het gebruik van middelen door de overheid 2). In hun taakopdracht wordt de ambtenaren gevraagd zich niet alleen rekenschap te geven van deze criteria maar tevens om te zien naar het effect van een bezuiniging op de inkomensverdeling, de inkomenspositie van de „sociaal zwaksten” in het bijzonder 3).

De bijzondere criteria worden in het rapport kernachtig weergegeven:

- de realisering van de kwantitatieve taakstelling;
- de inachtneming van de uitgangspunten van de sociale zekerheid („bestaanszekerheid”, „sociale rechtvaardigheid”) 4);
- de bescherming van de relatieve inkomenspositie van de zogenoemde echte trekkers van minimale uitkeringen (diegenen die met behulp van een en dezelfde minimale uitkering meer personen onderhouden).

Met behulp van deze criteria inspecteren de ambtenaren enkele alternatieven ten aanzien van de beperking van de groei van sociale-zekerheidsuitgaven. Een van die alternatieven is het twee-trajectensysteem.

Twee trajecten

Uitgangspunt voor uitkeringen gebaseerd op het twee-trajectensysteem is differentiatie naar relatieve behoefte, dat wil zeggen de behoefte van het individu naar zijn omstandigheden. Hiertoe worden twee elkaar aanvullende uitkerings-trajecten ingevoerd: een basisuitkering tot het niveau van het sociaal minimum en een aanvullende (boven-minimale) uitkering. De basisvoorziening biedt dekking voor loonderving tot aan het minimumloon en garandeert een sociaal minimum. De aanvullende regeling biedt dekking voor loonderving over het inkomen boven het minimumloon. Er is een zodanige aansluiting tussen beide

* Jos de Beus is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep micro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

** Percy B. Lehning is als wetenschappelijk hoofdmedewerker verbonden aan de vakgroep bestuurs- en politieke sociologie/politologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) *Heroverweging collectieve uitgaven, samenvattend rapport: sociale zekerheid en bijstand, volksgezondheid en arbeidsvoorwaarden collectieve sector*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 4.

2) *Samenvattend eindrapport rijksbegroting*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nrs. 2 en 3, blz. 5.

3) *Idem*, blz. 243-244.

4) *Samenvattend rapport: sociale zekerheid*, op. cit., blz. 20.

Tabel 1. De besparingen van zes varianten van het twee-trajectensysteem

Criteria toeslag basisvoorziening	Varianten					
	7	8	9	10	11	12
	echte minima			echte minima		
Gedeeltelijke vrijlating (30%)	ja			neen		
Basisvoorziening in % netto minimumloon						
— vast deel	70	70	50	70	70	50
— toeslag gezin of economische eenheid	30	30	-50	30	30	50
— toeslag alleenstaande met eigen huishouding	—	—	20	—	—	20
Aanvullende regeling (% bruto)	70	50	50	70	50	50
Besparingen (in mln. gld.)						
— arbeidsongeschiktheid	1.600	2.450	3.350	1.850	2.750	3.850
— werkloosheid	400	750	1.150	450	800	1.350
— ouderdom/overlijden	-300	-300	-200	-300	-300	-200
Totale besparingen	1.650	2.900	4.300	2.000	3.250	5.000

Bron: *Heroverwegingen* (...), 16625, nr. 4, blz. 8.

Tabel 2. Uitkomsten twee-trajectensysteem WAO/AWW (in gld.): vermindering in netto bedragen en in procenten van huidige uitkering

	Dagloon	Huidige bruto-uitkering	Huidige netto-uitkering	Variant 7, netto	Variant 8, netto	Variant 9, netto	Vermindering in procenten		
							variant 7	variant 8	variant 9
Minimum	93,04	89,73	67,86	67,86	67,86	67,86	0	0	0
Modaal	130	104	75,54	72,40	71,09	71,09	4	6	6
Maximum	240	192	116,85	102,58	91,76	81,14	12	21	31

Samengesteld uit: *Heroverwegingen* (...), 16625, nr. 4.

trajecten verondersteld dat de aanvullende regeling de differentiatie in stand laat die op grond van relatieve behoefte in de basisvoorziening wordt aangebracht. De duidelijke afbakening van twee uitkeringstrajecten biedt de mogelijkheid een doorzichtige „sliding scale” te verkrijgen met als resultaat een geleidelijk met de stijging van het inkomensniveau dalend uitkeringspercentage.

Het twee-trajectensysteem is door de ambtenaren in twaalf varianten uitgewerkt. De verschillen in deze twaalf opties bestaan uit variaties in het vaste deel van de basisvoorziening, variaties in de toekenning van toeslagen in de basisvoorziening (beide uitgedrukt in procenten van het minimumloon) en variaties in de aanvullende regeling (bruto in procenten van het inkomen boven het minimumloon). Kenmerkend voor deze heroverweging is, zoals boven is opgemerkt, de versterking van de invloed van de relatieve behoefte op de uitkeringshoogte. De mate waarin deze in de uitkeringshoogte doorwerkt, hangt primair af van de criteria die zijn aangelegd voor de toekenning van de toeslagen in de basisvoorziening. Voor alle twaalf varianten telt het inkomen van een eventuele partner mee bij de toetsing aan het relevante sociaal minimum voor de vraag of recht op een toeslag bestaat. In zes van de twaalf varianten worden de *echte minima* dichter benaderd doordat bij deze groep varianten ook andere inkomsten van de uitkeringsgerechtigde betrokken worden, inclusief de aanvullende uitkering. Ziet men het vaste deel van de basisvoorziening te zamen met de aanvullende regeling als de totale uit-

kering op grond van inkomensderving en de toeslagen als instrument om de sociale minima te garanderen, dan bestaat er, aldus de ambtenaren, geen reden de aanvullende uitkering buiten beschouwing te laten. Daarnaast wordt bij alle varianten gekozen voor het vrijlaten van een deel (30%) van de bij de toetsing aan het relevante sociaal minimum betrokken inkomsten. Voor alle varianten is nagegaan wat het voorstel aan besparing oplevert. Het zijn met name de varianten 7 tot en met 12 die de hoogste besparingen opleveren. (De besparingen van deze zes varianten zijn weergegeven in tabel 1.)

Bij de varianten 10 t/m 12 vindt een ineendrukking van de uitkeringen aan de onderkant van de inkomensschaal plaats, een zaak die „inkomenspolitiek nauwelijks haalbaar lijkt”, aldus de ambtenaren. Hun voorkeur gaat in de richting van de varianten 7 t/m 9. Het zijn vooral de varianten 8 en 9 die tot substantiële ombuigingen leiden. Tevens leiden deze varianten tot belangrijke inkomensverschillen ten opzichte van de huidige regeling. Zoals uit tabel 1 blijkt, worden de besparingen vooral bereikt door ombuigingen in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en in mindere mate door die in de werkloosheidsuitkeringen. De groei van de uitgaven voor de sociale zekerheid wordt voor een niet onbelangrijk deel veroorzaakt door de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO/AAW). Eind 1981 bedroeg het aantal arbeidsongeschikten 656.000. De ambtenaren hebben nader uitgewerkt wat hun voorstellen voor deze categorie uitkeringstrekkers be-

tekenen. Berekend is wat de gevolgen zijn van de besparingen uit tabel 1 voor de uitkeringen van WAO/AAW-ers. In tabel 2 zijn de veranderingen ten opzichte van de bestaande uitkeringen aangegeven in netto bedragen én in een percentage van de huidige netto uitkeringen. Uit deze tabel blijkt dat de „laagste” minima van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen niet worden aangetast, maar dat een sterke verlaging van de uitkeringen optreedt boven die minima. Deze vermindering kan tot circa een derde van het huidige inkomen van de arbeidsongeschikten oplopen, afhankelijk van de variant waar uiteindelijk voor wordt gekozen.

Het inkomenseffect van het twee-trajectensysteem kan ook op een andere manier worden beschreven dan in de heroverweging zelf gebeurt. Het recente rapport *Inkomen en rondkomen* biedt daartoe de gelegenheid 5). Dit rapport hanteert een indeling in vijf welvaartsklassen. (Klasse I: het besteedbare inkomen ligt onder het voor het huishouden berekende minima ($W < 100$). Klasse II: het besteedbare inkomen ligt tussen 100 tot 125% van het minimum.) Het blijkt dat van alle uitkeringstrekkers 56,1% tot de laagste twee welvaartsklassen behoort. Binnen deze groep uitkeringsstrekkers nemen de WAO/AAW-ers een relatief gunstige positie in. Van hen bevindt zich „slechts” 43,7% in de twee laagste welvaartsklassen. Dit percentage steekt relatief gunstig af bij andere categorieën uitkeringstrekkers. Zo draagt dit percentage voor WW/WWW-ers 57,7, voor AWW-ers 62,0. De bijstandstrekkers (ABW/RWW-ers) zijn het slechts af. Van hen bevindt zich 92,4% in de laagste twee welvaartsklassen. Bij hen gaat het voornamelijk om langdurig werklozen en één-oudergezinnen.

Combineren wij de uitkomsten van dit rapport met de voorstellen van de ambtenaren, dan kan worden aangegeven welke de gevolgen zijn van deze voorstellen binnen de groep uitkeringstrekkers en welke de gevolgen zijn voor de verhoudingen tussen uitkeringstrekkers en actieven. Binnen de groep uitkeringstrekkers treedt bij invoering van het twee-trajectensysteem voor arbeidsongeschikten (bij hantering van de varianten 7 t/m 9) een sterke inkomensdaling op. Het aantal uitkeringstrekkers in de twee laagste welvaartsklassen zal toenemen. Hier treedt dus nivellering op doordat de „meest bevoorrechten” onder de uitkeringstrekkers er op achteruitgaan, zonder dat enige andere groep uitkeringstrekkers er op vooruit gaat. Daarnaast zullen de inkomensverschillen tussen de uitkeringstrekkers als geheel enerzijds, en de actieven anderzijds groter worden. Het totale percentage huis-

5) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Inkomen en rondkomen*, 's-Gravenhage, 1981.

houdens in de laagste twee welvaartsklassen zal toenemen door de verschuiving van de groep arbeidsongeschikten naar lagere welvaartsklassen.

Rechtvaardig bezuinigen

In de heroverweging kan men een poging zien een bepaald verdelingsprobleem op te lossen, namelijk de verdeling van één en hetzelfde sociaal-verzekeringsfonds, dat op zich met f. 6 mrd. is verminderd, met behulp van nieuwe verdeeltheorieën. Het zijn vooral rechtvaardigheidstheorieën die beginselen leveren ter oplossing van verdelingsproblemen. Zoals hierboven is aangegeven, kiezen de ambtenaren uiteindelijk voor een interpretatie van het *behoefte*-beginsel. Het is opvallend dat hier geen aansluiting is gezocht bij contemporaine rechtvaardigheidstheorieën die toch de openbare discussie over het inkomensbeleid al geruime tijd beheersen.

De ambtenaren hebben zich niet gewaagd aan de afleiding van hun beginsel uit een omvattende normatieve theorie over de samenleving. Zij motiveren hun selectie van het behoeftebeginsel niet. Er wordt voornamelijk geanticipeerd op een toekomstige herziening van de sociale zekerheid langs de lijnen van de bestaande AAW. Een toetsing van voorgenomen bezuinigingsbeleid aan rechtvaardigheidstheorieën is echter wenselijk. Dat moge duidelijk worden uit een beknopte weergave van de *verhouding tussen actieven en inactieven*, die de bron lijkt geworden van vele huidige beleidsproblemen.

Volgens de gezaghebbende definitie van Wilensky bestaat de essentie van de verzorgingsstaat uit door de regering geprotegeerde minimale standaarden ten aanzien van inkomen, voeding, huisvesting en onderwijs die voor elke burger worden veiliggesteld bij wijze van politieke rechtmatigheid en niet bij wijze van liefdadigheid. In de uitgegroeide verzorgingsstaat te onzent zijn bijzondere verhoudingen ontstaan tussen de personen die wel deelnemen aan het arbeidsproces en diegenen die dat niet doen. Ten eerste zijn de inactieven in de meerderheid. In 1980 vormden de niet-actieven maar liefst 54% van de beroepsbevolking (dat was 43,3% in 1970) 6). Ten tweede is de inkomenspositie van de niet-actieven ten opzichte van de actieven tamelijk gunstig. In 1979 is vastgesteld dat het gemiddelde beschikbare inkomen van de uitkeringsontvanger nog slechts 30% (ten opzichte van dat van de werknemer in het bedrijfsleven) tot 36% (ten opzichte van de werknemer bij de overheid) lager is dan het inkomen van de werkende 7). In procenten van het netto loon bedroegen de netto uitkeringen uit hoofde van de WW, de WWV, de RWW, de ZW en de WAO in 1977 respectievelijk 99, 99, 89, 94 en 100 (uitgaande van een bruto loon van f. 20.622). Uitgaande van

Tabel 3. *Impliciete herintredingsheffingen in 1979 (WW, WWV en WAO voor gehuwden zonder kinderen), in procenten van het bruto inkomen*

Bruto inkomen	WW	WWV	WAO
f. 22.734	99,3	98,5	100,1
f. 23.000	98,4	97,6	99,2
f. 25.000	92,3	91,5	93,0
f. 27.500	85,6	84,9	89,8
f. 30.000	84,5	79,9	89,8
f. 32.000	84,7	80,1	90,1
f. 48.000	84,6	80,1	83,8
f. 64.000	79,2	75,1	83,5

Bron: *Inkomen en rondkomen*, blz. 58.

een bruto loon van f. 28.600 bedroegen deze percentages 86, 82, 70, 95 en 91. Uitgaande van een bruto loon van f. 42.000 bedroegen deze percentages 85, 81, 49, 88 en 89 8).

Als de neiging tot herintreding van niet-actieven met een arbeidsverleden afhankelijk is van het financiële voordeel van herintreding, dan kan die neiging in Nederland niet sterk ontwikkeld zijn. Uit het eerder door ons aangehaalde rapport *Inkomen en rondkomen* komt naar voren dat de aangestipte percentages, die evenzo vele impliciete herintredingsheffingen zijn, ook in 1979 vaak de 100% naderen.

De verhouding tussen actieven en inactieven wordt vaak belicht vanuit het gezichtspunt van de doelmatigheid van de arbeidsmarkt en van de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Petersen heeft er echter met recht op gewezen dat men de contouren van een optimaal uitkeringsstelsel zou moeten traceren, waarbij niet alleen de doelmatigheid maar ook de rechtvaardigheid in acht wordt genomen 9). Deze rechtvaardigheid heeft betrekking op:

- de verdeling van inkomens binnen de groep van actieven;
- de verdeling van inkomens binnen de groep van inactieven;
- de verdeling van inkomens binnen de groep van actieven en inactieven te zamen.

Er bestaan reeds voldoende gespecificeerde opvattingen over rechtvaardigheid op het gebied van het inkomensbeleid in enge zin 10). Zijn die opvattingen ook van toepassing op het gebied van de sociale zekerheid? Onder welk regime van rechtvaardigheidsbeginselen behoren actieven en inactieven te leven? Die vraag wordt zelden uitdrukkelijk gesteld. Een antwoord op deze vraag is van belang, als men het voortbestaan van alle indexeringsmechanismen (dus niet alleen de netto-nettokoppeling, maar ook de automatische prijscompensatie) onbevangen wil evalueren, maar ook als men in aanmerking neemt dat de huidige regering de intentie heeft een raamwet op de inkomensvorming in te dienen die zich uitstrekt over werkenden en niet-werkenden.

De sociale zekerheid staat van oudsher in dienst van de bestaanszekerheid van burgers, van de herverdeling en van

de sociale integratie van de armsten. Deleecq noteert dat de constructie van de sociale zekerheid niet is ingegeven door een grootse visie, maar bepaald is door zulke krachten als de economische groei, het optreden van belangengroepen, de macht van de mediane kiezer en het budgettair gedrag van ambtenaren. Hij voegt er echter aan toe dat een *reconstructie* van de sociale zekerheid voor de toekomst ondenkbaar is zonder een bezinning op de resultaten van de sociale zekerheid in het licht van de zojuist genoemde waarden, een formulering van visie en een bepaling van prioriteiten 11). De rechtvaardigheidstheorie kan deze reconstructie misschien vergemakkelijken. De beroeps politici trachten momenteel een evenwichtige verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector — onderwerp van deze en volgende heroverwegingen — te bepalen. Bij deze bepaling onder gedeeltelijke onzekerheid kunnen zij gedragsbepalende beginselen zoals die rechtvaardigheidsbeginselen, niet missen. Zonder beginsel geen beheersbare collectieve sector, kan men ook beweren.

Wij menen dat geen enkel voorstel tot herziening van de sociale zekerheid de parlementaire en buiten-parlementaire discussies en acties overleeft als het niet voldoet aan minstens twee *legitimiteitsvoorwaarden*:

1. de conceptie van economische politiek — waar dit voorstel deel van uitmaakt — dient aanvaard te worden door een meerderheid van de bevolking (waarom bezuinigen voor werkgelegenheid?);

6) WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 33.

7) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1980*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 70 en blz. 79.

8) J. H. von Eije en J. G. Siegers, De invloed van de sociale zekerheid op de relatieve inkomensverschillen tussen actieve en inactieve werknemers, *ESB*, jg. 62, 1977, blz. 1223.

9) C. Petersen, Naar een verantwoorde (lijke) uitkeringsstructuur, *ESB*, 13 januari 1982, blz. 32-37.

10) D. J. Wolfson, Op zoek naar een aanvaardbare inkomensverdeling, in: W. Driehuis (red.), *Economische politiek en economische theorie in discussie*, Leiden, 1977, blz. 275-306.

11) H. Deleecq en anderen, *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, Deventer/Antwerpen, 1980, blz. 48-53 en blz. 290-301.

2. de bezuiniging op de sociale zekerheid moet omgeven worden met argumenten die sporen met de gevoelens of de weloverwogen oordelen van dezelfde meerderheid over de rechtvaardige verdeling van beleidslasten en beleidsbaten (welke bezuinigingen?).

Of de rechtvaardigheidstheorie ook op het terrein van de democratische economische politiek een bijdrage kan leveren, valt nog te bezien (12). Het is mogelijk dat er geen meerderheidsopvatting over een scenario van economische politiek kan worden gevonden. Ook is het denkbaar dat er een kloof gaapt tussen een consistente mening over rechtvaardigheid van de elite van beleidsmakers (bij voorbeeld de mening van de SER over het Tinbergiaanse idee van compenserende inkomensverschillen) (13) en de gevarieerde en minder gearticuleerde meningen van de massa van de bevolking. Onderzoekingen van Hermkens en Van Wijngaarden hebben echter aan het licht gebracht dat die kloof minder wijd is dan wel wordt aangenomen (zo vindt de opvatting uit de *Interimnota Inkomensbeleid 1975* van het kabinet-Den Uyl dat inconveniënten als zwaarte van het werk, inspannende houding, onaangename werkomstandigheden en persoonlijk risico geldelijk gecompenseerd dienen te worden, steun bij de publieke opinie).

Wij zullen in de volgende paragraaf drie academische rechtvaardigheidstheorieën kort behandelen. Wij gaan niet na of deze theorieën stroken met de houdingen van Nederlanders ten aanzien van rechtvaardigheid. Evenmin gaan wij na of deze theorieën deel uitmaken van de ideologie van de grote politieke partijen (zal bij voorbeeld de liberale volksvertegenwoordiger Rietkerk, die een tegenstander is van het twee-tractenstelsel en een voorstander van een koppeling van contractlonen en uitkeringen op afstand, de liberale rechtvaardigheidstheorie van Hayek en Friedman ondersteunen?) (14). Toch verwachten wij dat deze academische theorieën een beeld kunnen geven van de „principiële bezuinigingen”. Bezuinigen zonder beginsel verhoogt zeker de kans op onaangaand en dus ondoeltreffend beleid, zoals nivelleren zonder notie van doelmatigheid (voorwaarde 1) en rechtvaardigheid (voorwaarde 2) dat evenzeer doet.

De ontwikkeling van vormen van rechtvaardig beleid dat betrekking heeft op actieven en inactieven, en de reconstructie van de sociale zekerheid beoogt en dat aan de legitimiteitstoets voldoet, zal hoe dan ook moeizaam zijn. Er is een *alternatief*. Volgens dat alternatief spreekt de politicus de burger als volgt toe, zodra het aanbod van collectieve goederen niet langer vanzelfsprekend is: „Don't worry, don't haggle, don't be too particular about getting what you need; eventually your turn will come around.

Then you will get what you want or at least what you need” (15). Volgens dit alternatief worden pijnlijke maatregelen genomen onder verwijzing naar een financiële noodzaak (stabilisatie of vermindering van de collectieve-lastendruk) en naar het gebrek aan attractievere andere maatregelen. Anders dan de belangengroepen kan het publiek hiervoor desnoods begrip opbrengen. Dat zelfde publiek krijgt evenwel geen argument te horen over de manier waarop de pijn verdeeld kan worden volgens algemeen aanvaarde beginselen van rechtvaardigheid.

Dit alternatief zouden politici zeker niet moeten kiezen. Het frustreert de bekrachtiging van elk bezuinigingsbeleid ten behoeve van werkgelegenheid en leidt ook tot verkiezingsnederlagen. Want het schaadt niet slechts de belangen van bevolkingsgroepen (dat doet elke bezuiniging, of deze nu rechtvaardig is of niet), maar roept ook morele verontwaardiging op (16).

Rechtvaardigheidstheorie in hoofdlijnen

In de rechtvaardigheidstheorie wordt de verhouding tussen actieven en inactieven op uiteenlopende manieren beoordeeld. Wij onderscheiden:

- de theorie van het bestaansminimum van Hayek en Friedman;
- de theorie van de gelijke individuele welvaart van Tinbergen;
- de theorie van de compenserende ongelijkheden van Rawls.

Volgens de theorie van het bestaansminimum van Hayek en Friedman, die het *klassieke liberalisme* vertegenwoordigen, ressembleren de actieven onder het stelsel van het contributieve beginsel (beloning naar prestatie) en de inactieven (bejaarden, zieken, arbeidsongeschikten en werklozen) onder het stelsel van het sociale minimum. Volgens de theorie van Tinbergen, die het *democratisch socialisme* representeert, leven de actieven onder het stelsel van de compenserende loonverschillen. Op bijzondere groepen van inactieven, zoals de gehandicapten, is het behoeftebeginsel van toepassing. Volgens de theorie van Rawls, die een filosoof van de *verzorgingsstaat* is, wordt het minimale inkomen van de minst bevoorrechte gemaximaliseerd, ongeacht de vraag of de minst bevoorrechte aan het arbeidsproces deelneemt of niet (17). In al deze theorieën is de omstandigheid dat de actieve werkzaam is in de collectieve sector, dan wel in de marktsector van minder belang.

De theorie van Hayek en Friedman valt in twee fragmenten uiteen. Het eerste fragment betreft de *primaire* verdeling van inkomens tussen personen. Die verdeling is ongelijker naarmate de inkomensverwervende eigenschappen, de bijdragen aan het arbeidsproces, en de neigingen om risico's te nemen ongelijker

zijn verdeeld. Zolang de uitoefening van economische macht op de markt wordt uitgesloten en marktonvolkomenheden alleen kortstondig bestaan, zo lang is er volgens Hayek en Friedman geen reden voor de overheid om de primaire inkomensverdeling te beïnvloeden. Inkomensverschillen op basis van verschillen in vererving zijn toelaatbaar. Pareto-efficiënte herverdeling binnen sommige instellingen (zoals de liefdadigheid) eveneens. De voorziening van zuiver collectieve goederen wordt gefinancierd met behulp van een proportionele inkomstenbelasting (het draagkrachtbeginsel). De afwezigheid van een verdelingspolitiek is een noodzakelijke voorwaarde voor handhaving van de individuele vrijheid en de ordening van de markthuishouding, vooreconomische groei en voor lotsverbetering van alle individuen.

Friedman ondersteunt duidelijk het *contributieve* beginsel. Hayek meent dat de primaire inkomensverdeling, die op zich zelf een onbedoeld gevolg is van de acties van marktpartijen, moreel gesproken willekeurig is en zich derhalve onttrekt aan een rechtvaardigheidsoordeel. Zijn pleidooi voor non-interventie komt voort uit zijn vrijheidsbeginsel. Elk partieel ingrijpen in de gegeven inkomensverdeling leidt op langere termijn tot een overheidsbeleid dat alle inkomenscategorieën omvat, zo voorzag Hayek in 1960.

In Nederland is Hayek's profetie intussen een feit geworden. De inkomenspolitiek bedient zich van talloze instrumenten en omvat alle categorieën, boeren en middenstanders uitgezonderd (maar zie de *Interimnota Inkomensbeleid 1975*, waarin een minimuminkomensgarantie voor zelfstandigen in het vooruitzicht wordt gesteld). Een totaal inkomensbeleid is naar de smaak van Hayek niet te rechtvaardigen. Het maakt inbreuk op de contractvrijheid, het verstoort de allocatie van goederen, het is altijd arbitrair omdat over de inkomensverdeling nooit unaniem kan

12) B. S. Frey, *Theory demokratischer Wirtschaftspolitik*, München, 1981.

13) SER, *Advies inzake enkele grondslagen voor een beleid gericht op redelijke inkomensverhoudingen*, 's-Gravenhage, september 1978; H. van den Doel, *Het bieftuksocialisme en de economie*, 2e druk, Utrecht/Antwerpen, 1978, blz. 156-161.

14) R. W. de Korte en J. G. Rietkerk. Beheersing van de uitgaven voor sociale zekerheid, in: Prof. mr. B. M. Telderstichting, *Beheersing van de overheidsuitgaven*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 45-53.

15) Barrington Moore jr., *Injustice, the social bases of obedience and revolt*, White Plains (NY), 1978, blz. 450.

16) C. J. M. Schuyt, De zin van de verzorgingsstaat: verdelende rechtvaardigheid in het licht van toenemende schaarste, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 16, 1981, blz. 612-621.

17) Percy B. Lehning, Property rights, justice and the welfare state, *Acta Politica*, jg. 15, 1980, blz. 319-356; Percy B. Lehning, Rechtvaardigheid, sociale zekerheid en verzorgingsstaat, *ESB*, 15 juli 1981, blz. 683-687.

worden beslist, en het vermag geen selectieve werking te hebben omdat het aldoor stuit op een tekort aan beleidsinformatie.

Het tweede fragment van de theorie van Hayek en Friedman betreft het uniforme *bestaansminimum* van de niet-actieven. Hun argumenten luiden als volgt:

- een bestaansminimum is een doeltreffend middel om de armoede te bestrijden en de ontbinding van de vrije volkshuishouding te verhinderen (dit laatste is het uiteindelijke motief van Hayek en Friedman 18);
- een bestaansminimum dat het karakter draagt van een residu — buiten de uitkeringen krachtens particuliere verzekeringen om — verstoort de werking van een markthuishouding niet;
- een bestaansminimum maakt de handhaving van een verplichting tot verzekering tegen de risico's van ziekte, ouderdom, arbeidsongeval en werkloosheid en van overheidsbemoeienis met verzekeringen op dit terrein in de vorm van herverdeling, fiscalisering en regulering overbodig.

Beiden keren zich tegen de tendentie de sociale zekerheid als voertuig van de herverdeling te gebruiken en menen dat in de vrije volkshuishouding alleen plaats is voor vrijwillige particuliere verzekeringen. Hayek volgt een objectieve versie van het bestaansminimum. Hij relateert het aan „the average level of wealth” van een land. Een lagere voet van economische groei (het reële nationale produkt groeide in Nederland met een gemiddelde van 2,4% per jaar in de jaren 1973-1979, terwijl in de periode 1960-1973 een gemiddelde van 5,2% werd gerealiseerd) noopt in deze visie tot een neerwaartse bijstelling van het bestaansminimum.

Friedman lanceert zijn bekende idee van een negatieve inkomstenbelasting. Dit idee betekent zijns inziens geen stap terug — zoals de WRR suggereert 19) — maar een stap vooruit. De in het oog springende kosten van uitvoering van de sociale zekerheid (de administratie van de sociale verzekeringen — volks- en werknemersverzekering — vergde in 1981 een bedrag van f. 2,6 mrd.) en de „verborgen beleidskosten” ervan worden goeddeels geëlimineerd 20).

Tinbergen spreekt van rechtvaardigheid als de economie een toestand bereikt waarin de totale welvaart van alle individuen gelijk is 21). In 1946 betoogt hij dat een verdeling rechtvaardig is als deze voldoet aan het *ruil*beginsel, wat betekent dat in een rechtvaardige volkshuishouding geen enkel individu bereid is zijn maatschappelijke positie in te wisselen voor die van enig ander individu. Dit beginsel veronderstelt dat een ruil van posities uitvoerbaar is, dat de individuen zich in elkaars positie kunnen inleven, dat het ruilproces een bepaalde oplossing kent, en dat bij voorbaat helder is

welke factoren actueel zijn in de afweging van de ruilende individuen. Tinbergen ziet dit ruilbeginsel aanvankelijk als de grondslag van de verdelingspolitiek. In latere geschriften brengt hij echter naar voren dat het ruilbeginsel onuitvoerbaar is en dus utopisch. Dat is juist. De individuen zijn te verschillend, zowel op het vlak van hun aangeboren capaciteiten, als op dat van hun aangeleerde capaciteiten zoals hun vermogen tot geluksbeleving. Het inkomensbeleid is altijd te generiek om het ruilbeginsel als leidraad te kunnen nemen 22).

Tinbergen zoekt het bij nader inzien in een verenging van het denkbeeld van individuele gelijke welvaart. Het gaat hem om gelijke welvaart van diverse *beroepsgroepen* (metselaars, timmermannen, loodgieters). De individuen in elke beroepsgroep zijn gelijkwaardig. Hun welvaartsfuncties hebben een identieke vorm. De variabelen in deze functies hebben hetzelfde relatieve gewicht. In de verschillende compartimenten van de arbeidsmarkt streven de actieven naar een zodanig inkomen dat zij geldelijk worden gecompenseerd voor de inconvenienten opleidingstijd, zelfstandige uitoefening van de functie (verantwoordelijkheid) en spanning (tussen het feitelijke scholingspeil en het door de werkgever gevraagde peil). De inkomensverschillen uit hoofde van deze compensatie zijn rechtvaardig. Inkomensverschillen die voortvloeien uit traditie of uit verschillen in economische macht en intelligentie, zijn onrechtvaardig. Tinbergen meent dat deze opvatting over rechtvaardige inkomensverschillen verzoed kan worden met de opvatting dat de arbeidsmarkt doelmatig moet werken (bij voorbeeld inzake de beloning van onaangenaam werk — stank, lawaai, vuil — met een lage status in de bedrijfshierarchie). Anders dan Hayek en Friedman bepleit Tinbergen een geleide loonpolitiek. Juist deze politiek kan, mits schaarsteconform van aard, differentiëren naar de inconvenienten door middel van de functieclassificatie.

Tinbergens theorie van de rechtvaardigheid is met opzet onvolledig gehouden. De welvaart is een onderdeel van het welzijn van de individuen. De arbeidsinkomens (werknemers in betaald dienstverband, beoefenaren van vrije beroepen) zijn een onderdeel van alle inkomens. De rechtvaardige verdeling is een onderdeel van de redelijke of optimale verdeling, die ook met andere doelstellingen van economische politiek verband houdt. In tweede aanleg heeft Tinbergen zijn theorie echter aangevuld. Ten eerste neemt hij ook de inkomens uit vermogen in ogenschouw. De rechtvaardigheid vordert dat op zulke inkomens (huur, pacht, rente en winst) wordt gekort naarmate zij het psychisch inkomen van vermogensbezitters overcompenseren en dat zij worden geduld naarmate zij vergoedingen zijn voor consumptie-offers in het verleden.

Ten tweede ziet Tinbergen ook het in-

komen van de niet-actieve als een compensatie van inconvenienten. Hij heeft hier het inkomen van *permanente* inactieven op het oog, namelijk van de invaliden, de langdurig werklozen en de bejaarden. De behandeling van tijdelijk inactieven (de uitkeringstrekkers krachtens de WW en de ZW) wordt in Tinbergens theorie niet gespecificeerd. Gezien hun bijzondere lasten komen gehandicapten in aanmerking voor een inkomen dat hoger is dan het modale, dat wil zeggen meest frequente inkomen in de volkshuishouding (in 1980 f. 29.308). Bejaarden komen in aanmerking voor een inkomen dat ten hoogste gelijk is aan dit modale inkomen.

Men zou verwachten dat Tinbergen de redenering ook doortrekt naar de identificeerbare groep van langdurig werklozen (uitkeringstrekkers krachtens de WWV) en arbeidsongeschikten (uitkeringstrekkers krachtens de AAW en WAO). In de onderzoeken van Merens-Riedstra zijn de inconvenienten van deze groep aangetoond. Arbeidsongeschikten missen het contact met voormalige collega's, ervaren de druk van de controle van het GAK en verliezen aanzien en zelfrespect door de geforceerde ledigheid. Tinbergen merkt evenwel op dat zijn rechtvaardigheidstheorie hier *niet* van toepassing is. Bijzondere inkomstenstoeslagen met een compenserend karakter voor AAW-ers en WAO-ers, zijn onverenigbaar met het streven naar het behoud van de arbeidsprikkel van de actieven en het streven naar een dragelijke premiedruk voor de actieven 23).

Volgens *Rawls* is de volkshuishouding rechtvaardig als die een gelijke verdeling van de zogenoemde *primaire* sociale goederen te zien geeft (dat zijn vrijheidsrechten, verwervingskansen, inkomen, alsmede vermogen en zelfrespect), *tenzij* een ongelijke verdeling aantoonbaar in het voordeel is van alle individuen. In de ontwikkelde volkshuisvesting is de vrij-

18) Volgens Dasgupta is Hayeks eerste motief niet de vrijheid maar de vooruitgang. Zie P. Dasgupta, *Decentralization and rights*, *Economica*, jg. 47, 1981, blz. 114-118.

19) WRR, op. cit., blz. 222.

20) M. Friedman, *Capitalism and freedom*, Chicago/Londen, 1962, blz. 161-195. M. Friedman en R. Friedman, *Free to choose*, Londen, 1980, blz. 91-149. F. A. Hayek, *The constitution of liberty*, Chicago, 1960, blz. 85-104 en blz. 285-323. F. A. Hayek, *Law, legislation and liberty*, jg. 2, Londen/Henley, 1976, blz. 62-106. F. A. Hayek, *Law legislation and liberty*, jg. 3, Londen/Henley, 1979, blz. 51-56. Zie ook P. Green, *The pursuit of inequality*, Chicago, 1981, blz. 213-249. blz. 213-249.

21) J. Tinbergen, *Income distribution*, Amsterdam, 1975, blz. 130.

22) J. Tinbergen, Aantekeningen over rechtvaardige verdeling, in: W. Begeer, L. H. Klaassen en J. R. Zuidema (red.), *Economie dezer dagen*, Rotterdam, 1973, blz. 278. J. Pen en J. Tinbergen, *Naar een rechtvaardige inkomensverdeling*, Amsterdam, 1977, blz. 195. 23) J. Pen en J. Tinbergen, op. cit., blz. 149-159 en blz. 181-186; J. Tinbergen, *Equitable distribution*, in: W. Krelle en A. F. Shorrocks (red.), *Personal income distribution*, Amsterdam, 1978, blz. 38.

heid een luxe goed. In deze volkshuishouding is een aparte conceptie van rechtvaardigheid van toepassing die Rawls weergeeft als een lexicografische ordening van beginselen:

1. elk individu heeft recht op het meest uitgebreide stelsel van elementaire vrijheden dat verenigbaar is met een zelfde stelsel van ieder ander (deze vrijheden zijn het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering, de vrijheid van geweten, het recht op persoonlijk bezit het recht op bescherming tegen arbitraire rechtspleging);
- 2.1. ongelijkheden in de verdeling van inkomen en vermogen (welstand) komen voort uit een verdeling van maatschappelijke posities die voor allen toegankelijk zijn, onder de voorwaarde van een billijke verdeling van verwervingskansen.
- 2.2. ongelijkheden in de verdeling van welstand strekken aantoonbaar tot voordeel van de minst bevoorrechtten.

De abstracte individuen in de rechtvaardige volkshuishouding van Rawls beschikken dus over dezelfde burgerrechten, billijke verwervingskansen, en over welstand. Hier interesseert ons vooral de verdeling van de welstand.

De welstandspositie is volgens Rawls maatgevend bij de beantwoording van de vraag wie de *minst bevoorrechte* (of laagst betaalde) is. De minst bevoorrechte is bij Rawls niet een of ander concreet individu, maar een fictieve persoon wiens welstand de maatschappelijke positie van een klasse van personen vertegenwoordigt. De identificatie van deze persoon kan volgens Rawls op twee methoden berusten. De minst bevoorrechte heeft of wel een inkomen dat ten hoogste gelijk is aan het gemiddelde inkomen van de groep van ongeoeffende arbeiders (die volgens Pen en Tinbergen tot het vierde deciel van anderen behoren) 24), of hij heeft een inkomen dat ten hoogste gelijk is aan de helft van het mediane inkomen (dat is te onzent ongeveer het vijfde deciel; het mediane kerninkomen bedroeg in 1975 f. 20.494). Welke van beide methoden men ook verkiest, het zal duidelijk zijn dat de minst bevoorrechtten van Rawls een nogal omvangrijke verzameling van individuen vormen die men vooral aantreft in de onderste drie decielen (de laagste 30%) van een naar inkomenshoogte opgestelde frequentieverdeling van alle inkomensstrekkers. Tot deze verzameling behoren onder meer de bejaarden (alleenstaand of gehuwd) en de weduwen.

De inhoud van Rawls' beginsel van *compenserende ongelijkheden* (beginsel 2.2) kan nu worden toegelicht. Een gelijke verdeling van inkomens tussen representatieve personen is rechtvaardig (de laagste 30% ontvangt dan 30% van het inkomen). Een ongelijke verdeling van inkomens is rechtvaardig als kan worden

aangetoond dat deze verdeling op lange termijn een verbetering van de absolute inkomenspositie van de minst bevoorrechtten waarborgt. Die inkomenspositie van de minst bevoorrechtten is dus het Archimedische punt van Rawls. Vergelijkt men situatie I in t_0 met situaties II, III enzovoort in t_1 (de mogelijke toestanden van de volkshuishouding in het volgende jaar), dan is elke toekomstige toestand rechtvaardiger dan de huidige als geldt dat:

- de absolute inkomenspositie van de minst bevoorrechtten in t_1 verbetert;
- de absolute inkomenspositie van de minst bevoorrechtten in t_1 constant blijft, omdat dit nodig is om een verbetering in t_2 te bereiken.

Het beginsel van compenserende ongelijkheden heeft een aantal eigenaardigheden:

- a. het is ongevoelig voor veranderingen in de inkomensverdeling in de bovenste zeven decielen en binnen de onderste drie decielen;
- b. het sluit een denivellering van de inkomensverdeling niet bij voorbaat uit;
- c. het verbiedt een verslechtering van de inkomenspositie van de minst bevoorrechtten, maar het staat een stabilisering van die positie op de korte termijn toe, als dit voor een verbetering op de lange termijn gewenst is.

Wat de punten a en b betreft, voegt Rawls toe dat enige ongelijkheid ook nodig is om te realiseren dat de individuen bepaalde posities willen innemen, dat zij zo doelmatig mogelijk werken en dat zij het algemeen belang dienen. Wel is het mogelijk dat de maximalisatie van de inkomens van de minst bevoorrechtten ook inkomensvoortgang inhoudt voor de klassen die juist niet tot de minst bevoorrechtten gekend kunnen worden. Door deze „chain connection” wordt een eventueel nivellerings-effect van Rawls' beginsel gemitigeerd.

Wat punt c betreft, voegt Rawls toe dat de verdeling van inkomens onlosmakelijk verbonden is met de productiegroei. Dit houdt in dat de overheid het absolute inkomen van de minst bevoorrechtten dient te maximaliseren onder randvoorwaarden:

- de omvang van de overheidsuitgaven die nodig zijn om het stelsel van vrijheden en kansen te handhaven;
- de omvang van de besparingen die nodig zijn om de rechtvaardige volkshuishouding voor toekomstige generaties veilig te stellen.

Rawls staat dus toe dat de verdelingspolitiek van de overheid wordt afgestemd op de groeipolitiek op grond van een afweging van gelijkheid en doelmatigheid (de „big trade-off” van wijlen Okun).

Uit het beginsel van compenserende ongelijkheden vloeit een wel omschreven *overheidsstaak* voort. Rawls neemt overigens aan dat de overheid deze taak ver-

vult in het kader van een markteconomie en van een politieke democratie (waarin de gelijke deelname van de burgers zowel formeel als materieel wordt nagestreefd). De overheid draagt de zorg voor de allocatie en de stabilisatie, maar tevens voor de overdrachten en de verdeling. De overdrachtentak maximaliseert het netto inkomen van de minst bevoorrechtten met inachtneming van de al opgesomde randvoorwaarden. Rawls laat hier het beleidsinstrumentarium in het midden (gezinsoeslagen en speciale betalingen ingeval van ziekte of werkloosheid of sociale voorzieningen dan wel een negatieve inkomstenbelasting). De verdelingstak int de belastingen. Het belastinginstrument wordt gebruikt om een zodanig genivelleerde vermogensverdeling te realiseren dat er geen machtsconcentratie kan ontstaan die het stelsel van vrijheden en kansen bedreigt. Voor het overige propageert Rawls een uitgavenbelasting, maar wil hij ook genoeg nemen met een progressieve inkomstenbelasting 25).

Confrontatie

Een confrontatie van de hierboven geschetste rechtvaardigheidstheorieën met de voorstellen van de ambtenaren geeft het volgende beeld. Op grond van de rechtvaardigheidstheorie van Hayek en Friedman kan enerzijds geconcludeerd worden dat de heroverweging positief beoordeeld moet worden. De operatie levert een contractie op van de collectieve sector ten gunste van de marktsector. De zichtbare kosten van de sociale zekerheid (niet de verborgen beleidskosten) worden verminderd met een bedrag dat ligt tussen f. 2,9 mrd. en f. 4,3 mrd. (varianten 8 en 9). Maar anderzijds moet op grond van de theorie van Hayek en Friedman het twee-trajectensysteem worden afgewezen, omdat de overheid een onrechtvaardig beleid van herverdeling (sliding-scale) en regulering (weliswaar flexibeler, maar niet minder ingewikkeld: het bepalen van de toeslagen vergt een kostbaar onderzoek naar huishoudelijke omstandigheden) voortzet.

Op grond van hun theorie zou het een juiste oplossing zijn om de sociale zekerheid (de volks- en werknemersverzekeringen) te re-privatiseren. De verzekeringsvrijheid wordt dan in ere hersteld en er wordt ruimte gegeven aan particuliere verzekeraars. Dit idee gaat verder dan een vergelijkbaar voorstel van Douben dat wel ruimte laat voor collectivisme 26). De algemene heroverwegingen plaatsen een batterij van beleidsonderwerpen op een privatiseringslijst ten behoeve van nader onderzoek. Vanuit het perspectief van de theorie van Hayek en Friedman moet ook het onderwerp sociale zekerheid aan deze lijst worden toe-

24) Pen en Tinbergen, op. cit., blz. 13.

25) J. Rawls, *A theory of justice*, Oxford, 1972.

26) N. H. Douben, *Sociale zekerheid, een economische benadering*, Leiden, 1979, blz. 78.

gevoegd. Meer gericht op het twee-trajectensysteem zélf, valt er op grond van hun rechtvaardigheidstheorie het volgende op te merken. Dit systeem zal worden afgewezen voor zover het de band tussen premiebetaling en uitkeringshoogte verder uitrekt. Dit zal, zoals wij hierboven aangaven, vooral het geval zijn ten aanzien van de bovenmodale inkomenstrekkingen (in de betekenis die de ambtenaren aan het begrip bovenmodaal geven). Een eventuele correctie op de aanvullende uitkering waarmee de duur van het arbeidsverleden (of de leeftijd van de uitkeringstrekking) wordt verrekend, zou dan ook noodzakelijk zijn, omdat zo'n correctie nog iets van het contributieve beginsel overeind houdt.

Daar staat tegenover dat het twee-trajectensysteem aanvaardbaar is waar dit systeem de (Angelsaksische) idee van het bestaansminimum serieus neemt en waar het uitlokt tot particuliere verzekeringen tegen „sociale” risico's (ingeval van bovenmodale inkomenstrekkingen).

Met behulp van de theorie van *Tinbergen* kan over het twee-trajectensysteem het volgende worden opgemerkt. Het feit dat met behulp van toeslagen meer dan voorheen gedifferentieerd wordt naar behoefte, spoort met de rechtvaardigheidstheorie van Tinbergen. De sociale zekerheid neemt ook een positie in binnen het optimale economische regime van de theorie van Tinbergen. Het niveau van de uitkeringen mag de neiging om inactief te zijn, niet versterken. Een uitkering aan werklozen mag in het optimale regime ten hoogste 80% van het laatst verdiende inkomen bedragen, zo meende Tinbergen in 1959. Onlangs heeft hij deze opvatting nog herhaald 27).

Op grond hiervan zou men kunnen verwachten dat Tinbergen instemt met een directe verlaging van de uitkering krachtens de WW (en de wellicht ook de WWV). Deze redenering voortzettend, zou het twee-trajectensysteem dan gezien kunnen worden als een andere manier om de kosten van de werkloosheidsvoorzieningen te bestrijden. Eerder werd opgemerkt dat het beginsel van relatieve behoefte dat centraal staat in het twee-trajectensysteem, spoort met de rechtvaardigheidstheorie van Tinbergen. Maar deze theorie vereist wel dat dit beginsel nader wordt uitgewerkt en rekening houdt met de inconveniënten van de verschillende inactieven. De inkomenspositie van de invaliden (exclusief invalide geworden personen, die in de WAO/AAW terechtkomen) gaat niet achteruit in het twee-trajectensysteem, een positief aspect in het licht van Tinbergens theorie. Hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot de positie van langdurig werklozen, al zal voortaan meer worden gekeken naar individuele omstandigheden (gehuwd of niet-gehuwd, enzovoort).

27) J. Tinbergen, *The theory of the optimum regime*, in: J. Tinbergen, *Selected papers*, Amsterdam, 1959, blz. 297-298; J. Tinbergen, interview in *Intermediair*, 19, 1981, blz. 43.

De ambtenaren hebben het twee-trajectensysteem nog niet uitgewerkt ten aanzien van de risico's van ouderdom en overlijden (dit zou, volgens tabel 1, ook geen besparingen opleveren). De inkomenspositie van bejaarden blijft dus onverlet. De ambtenaren menen wel dat ook bejaarden onder de werkingsfeer van het twee-trajectensysteem kunnen vallen (waarbij het pensioen dus ook wordt betrokken). Deze ontwikkeling zal echter op grond van Tinbergens theorie moeten worden afgewezen als dit betekent dat de kloof tussen het inkomen van bejaarden en het modale inkomen (in de betekenis die Tinbergen aan dat begrip geeft) groter wordt.

Het oordeel op grond van de rechtvaardigheidstheorie van Rawls is bijna geheel afhankelijk van de macro-economische gevolgen van een bezuinigingsbeleid (waarvan de bouwstenen in de algemene heroverwegingen worden aangevoerd). Het bezuinigingsbeleid mag desnoods gepaard gaan met een denivelering in de groep van de inkomensstrekkers boven de groep van minst bevoorrechten en met verslechtering van de relatieve positie van minst bevoorrechten, mits de makers van het economisch beleid kunnen aantonen dat:

1. de absolute inkomenspositie van de minst bevoorrechten (of de laagst betaalden) niet verslechtert en;
2. de ongelijkheid nodig is om op langere termijn de vooruitzichten van de minst bevoorrechten te verbeteren (bij voorbeeld doordat de economische groei toeneemt, de werkloosheid of de inflatie afneemt).

De ambtenaren hebben de macro-economische gevolgen van hun voorstellen niet geschat. Dat maakt een conclusie op grond van de Rawlsiaanse theorie moeilijk, zo niet onmogelijk.

Anders dan Glazer, die onlangs tijdens een OECD-conferentie over de crisis van de verzorgingsstaat heeft betoogd dat de rechtvaardigheidstheorie van Rawls een legitimering geeft aan het economisch program van de aanbodzijde-economie, zijn wij van mening dat Rawls onmogelijk een oordeel kan geven over de economische politiek, zolang die niet verdedigd wordt met zo goed mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve ramingen van de macro-economische gevolgen. Essentieel voor een oordeel op grond van Rawls' theorie is de bepaling van de effecten van het twee-trajectensysteem op de langere termijn.

Toch valt er wel een concretere uitspraak te doen over het twee-trajectensysteem. Het systeem kan gezien worden als een alternatief voor ont koppeling en daaropvolgende verlaging van de minimale uitkeringen. Als deze zienswijze juist is, dan laat de bescherming van de zogenaamde „echte minima” zich verdedigen met de theorie van Rawls. Hierboven hebben wij gezien dat de positie van grote groepen WAO/AWW-ers slechter zal worden. Tegen deze verslech-

tering is op grond van de Rawlsiaanse theorie alleen bezwaar te maken als deze WAO/AWW-ers tot de minst bevoorrechten gerekend moeten worden. In andere gevallen, namelijk als WAO/AWW-ers door toedoen van het twee-trajectensysteem het leger van minst bevoorrechten komen versterken, of als aangetoond wordt dat de inkomensverschillen tussen WAO/AWW-ers en de „echte minima” niet aan die laatste groep ten goede komt, kan er op grond van de theorie geen bezwaar tegen het twee-trajectensysteem gemaakt worden. Als de inkomensverschillen tussen actieven en inactieven groter worden door invoering van het systeem, zal hier evenmin op grond van de Rawlsiaanse theorie bezwaar tegen gemaakt worden, mits die verschillen op termijn maar ten goede komen aan de absolute inkomenspositie van de minst bevoorrechten.

Besluit

Op grond van de confrontatie van elk der rivaliserende rechtvaardigheidstheorieën met het twee-trajectensysteem kan een genuanceerd oordeel worden geveld over de rechtvaardigheid van een bezuinigingsbeleid dat dit systeem als uitgangspunt neemt.

Elk der theorieën komt met een aantal gelijksoortige argumenten:

- ten eerste zijn alle besproken theorieën het er over eens dat het rechtvaardig is om in de volkshuishouding een minimale levensstandaard te garanderen;
- ten tweede zijn alle theorieën gevoelig voor de noodzaak van een afweging van rechtvaardigheidsdoelstellingen en doelmatigheidsdoelstellingen. De minimale levensstandaard kan niet onafhankelijk van een inzicht in de heersende schaarste-verhoudingen worden vastgesteld;
- ten derde keren alle theorieën zich tegen inkomens die voortvloeien uit machtsverschillen.

Over deze specifieke punten bestaat tussen de verschillende theorieën eenstemmigheid. Maar er valt nog een overeenkomst, zij het op een ander, algemener niveau, aan te geven. Alle theorieën hebben veel informatie nodig om tot een gefundeerd rechtvaardigheidsoordeel te kunnen komen. De theorie van Hayek en Friedman moet de primaire inkomensverdeling toerekenen aan de verdeling van grensproductiviteit van personen. In Tinbergens theorie moeten de arbeidsinkomensverschillen toegerekend worden aan de verdeling van inconvenianten tussen de actieven. Worden ook de inactieven in de analyse betrokken, dan moeten ook gegevens voorhanden zijn over de inconvenianten van individuele inactieven. Voor een oordeel op grond van de theorie van Rawls moet het effect van de economische politiek en van ander soortig nieuws op de

inkomenspositie van de minst bevoorrechten op de middellange termijn worden nagegaan. Uit deze twee typen van overeenkomst moet niet te haastig geconcludeerd worden dat de behandelde rechtvaardigheidstheorieën op het stuk van de rechtvaardigheid van een specifiek bezuinigingsbeleid altijd tot een zelfde conclusie zullen komen. In het onderhavige geval bleek bij voorbeeld dat handhaving van de positie van de minimale-uitkeringstrekkers niet in alle drie de theorieën voor eens en altijd gearandeerd is. Volgens de theorie van Hayek valt een verlaging in bepaalde omstandigheden te rechtvaardigen.

In dit betoog lag de nadruk op de positie van de inactieven. Daarmee is niet gezegd dat de rechtvaardigheidstheorieën tot een eensluidend oordeel komen als het gaat om de vraag hoe een rechtvaardig bezuinigingsbeleid er uit dient te zien als ook de positie van de actieven in het oordeel betrokken moet worden. Zonder daar nader op in te gaan, stellen wij dat de hier behandelde rechtvaardigheidstheorieën wat betreft de behandeling van actieven tot uiteenlopende oordelen komen.

Het is niet de bedoeling geweest in te gaan op alle alternatieve wegen tot ombuiging in het sociale-zekerheidsstelsel. Hier stond alleen toetsing van de ambtelijke heroverweging ter discussie. Andere voorstellen tot ombuiging zouden evenzeer aan rechtvaardigheidstheorieën getoetst dienen te worden. Dergelijke alternatieven zijn bij voorbeeld: een „koppeling op afstand”, een verlaging van de hoogste uitkeringen, een geleidelijke vermindering van uitkering in de periode van inactiviteit, een koppeling van de uitkering aan de voorafgaande verzekeringsperiode. Voor een alomvattend oordeel over de rechtvaardigheid van bezuinigingen in de sociale zekerheid is, naast de hier aangegeven toetsing van de ambtelijke heroverweging, een confrontatie tussen rechtvaardigheidstheorieën en de overige mogelijke alternatieven een noodzaak. In bepaalde kringen wordt betoogd dat discussies over het al dan niet aanvaardbaar zijn van alternatieven maar achterwege moeten blijven. In deze opvatting is de tijd die nodig is om tot consensus te komen voorbij.

Wij zijn echter van mening dat politieke wilsvorming met behulp van argumenten nog steeds noodzakelijk is, ja altijd vooraf dient te gaan aan het tijdstip van bindende beslissingen. Zeker daar waar het gaat om een koerswijziging in de sociale politiek mogen argumenten voor een aanvaardbaar bezuinigingsbeleid niet ontbreken. Een confrontatie van dergelijke beleidsvoorstellen met rechtvaardigheidstheorieën die een visie geven op een rechtvaardige verdeling van beleidslasten, op *principiële* bezuinigingen, levert een aantal argumenten op die consensusvorming mogelijk maken.

Jos de Beus
Percy B. Lehning