



Rechtvaardigheid, sociale zekerheid en verzorgingsstaat

DRS. P. B. LEHNING*

Inleiding

„Het centrale probleem van de verzorgingsstaat zal er in de komende tijd uit bestaan de solidariteitsgedachte waarop onze maatschappelijke ordening uiteindelijk berust, te verdedigen”, aldus Den Uyl in zijn „Paradiso”-rede 1). Centraal daarbij staat het zich te weer stellen tegen aanslagen op het sociale-zekerheidsstelsel en het duidelijk maken op welke principiële fundamenten dat stelsel eigenlijk berust.

Het lijkt een juiste constatering en het zullen met name sociaal-democraten behoren te zijn die deze verdediging op zich nemen. Daarvoor is in de eerste plaats nodig dat (opnieuw) geëxpliciteerd wordt welke die centrale beginselen eigenlijk behoren te zijn. Daarbij wrekt zich het feit dat nooit echt over de ideologische onderbouwing van de verzorgingsstaat in nagedacht. Het uitgangspunt van deze beschouwing is dat het hierbij gaat om een probleem van rechtvaardigheid; dat er een contemporaine rechtvaardigheidstheorie is die adequaat de beginselen die ten grondslag liggen aan een verzorgingsstaat rechtvaardigt. En ten slotte, dat deze theorie bij sociaal-democratische uitgangspunten aansluit. Daarnaast worden kanttekeningen geplaatst bij de uitwerking die aan „sociale zekerheid” in de verzorgingsstaat is gegeven.

Politieke filosofie en rechtvaardigheid

Politieke filosofen hebben zich door de eeuwen heen bezighouden met de grondslagen van een rechtvaardige politieke orde. Daartoe hebben zij theorieën geformuleerd waarin zij een antwoord willen geven op de vraag aan welke maatstaven van rechtvaardigheid een maatschappelijk samenwerkingsverband behoort te beantwoorden. Met behulp van zo'n ideaalbeeld kan de bestaande politieke orde geëvalueerd worden en kunnen politieke veranderingen aanbevolen worden 2).

Ieder samenwerkingsverband van mensen wordt geconfronteerd met hetzelfde probleem: hoe behoren de baten

en de lasten van samenwerking tussen de leden van een politieke gemeenschap over deze leden verdeeld te worden? Het zijn met name rechtvaardigheidstheorieën die een antwoord op deze vraag formuleren. Ondanks de grote verscheidenheid aan opvattingen over wat de grondslagen van een rechtvaardige orde behoren te zijn, blijkt er toch een element aangewezen te kunnen worden dat in de meeste theorieën terugkeert. Een rechtvaardige politieke orde behoort in ieder geval „aan een ieder het zijne” te doen toekomen. Daarbij moet bedacht worden dat de abstracte formulering „aan een ieder het zijne” het startpunt van een rechtvaardigheidstheorie is. De vraag wat „het zijne” inhoudt en wie „ieder” is, is door politieke filosofen steeds opnieuw, anders ingevuld.

Welke rol speelt rechtvaardigheid nu als het gaat om de relatie tussen individu en staat? Een rechtvaardigheidstheorie die materiële inhoud geeft aan „een ieder het zijne” door middel van een bepaald criterium, levert de mogelijkheid om politieke instituties naar hun verdelingseffecten te beoordelen. En daarmee is het belang van rechtvaardigheid als politieke waarde aangegeven: het levert beoordelingscriteria op voor overheidsbeleid. Meer en meer is sinds het einde van de negentiende eeuw de idee van sociale (verdelende) rechtvaardigheid naar voren gekomen. De eis van sociale rechtvaardigheid — de idee dat de verdeling van de voor- en nadelen van het samenleven in een maatschappij onderworpen kan worden aan een alomvattend oordeel in termen van rechtvaardigheid — is niet gericht op individuele personen maar op groepen in de samenleving. De samenleving dient zich zo te organiseren dat het mogelijk wordt bepaalde delen van het sociale produkt dat de samenwerking in de samenleving voortbrengt, toe te delen aan verschillende groepen of individuen. Ook „sociale” rechtvaardigheid vooronderstelt dat mensen stabiele verwachtingen hebben over wat „voor een ieder het zijne” is. Deze verwachtingen komen voort uit „sociale overeenkomsten” over wat sociale recht-

vaardigheid behoort in te houden. Zodra de legitimiteit van deze verwachtingen ter discussie komt, ontstaat een debat over sociale rechtvaardigheid. Daarbij is de vraag *welk* rechtvaardigheidsbeginsel uiteindelijk in het beleid gehanteerd wordt een resultaat van politieke strijd. Vandaag de dag zijn wij in een dergelijke situatie aangeland 3).

Rawls en rechtvaardigheid

Een voorbeeld van een hedendaagse sociale-rechtvaardigheidstheorie die geschikt lijkt om de grondvesten van het bestel van de verzorgingsstaat te verdedigen en er de beargumenteerde grondslagen voor levert, is de rechtvaardigheidstheorie van de politieke filosoof John Rawls 4). In zijn *A theory of justice* (1971) verenigt hij een politiek toepasbare conceptie van sociale rechtvaardigheid met een methode van rechtvaardiging van die conceptie. Zijn uitgangspunt is de vraag: in welke instituties willen redelijke mensen samenwerken zonder hun individuele doelstellingen te verloochenen? Aan welke regels zullen zij vrijwillig — zonder overheidsdwang — gehoorzamen, ook als deze regels hun plannen ten dele dwarsbomen? Voor Rawls is rechtvaardigheid een maatschappelijke waarde die op instituties betrekking heeft.

In zijn theorie behoort de rechtvaardige politieke orde aan twee beginselen te voldoen. Het eerste rechtvaardigheidsbeginsel (P.1) luidt: elke persoon heeft recht op het meest uitgebreide stelsel van elementaire vrijheden dat verenigbaar is met een zelfde stelsel voor ieder ander. Het tweede rechtvaardigheidsbeginsel (P.2) bestaat uit twee afzonderlijke gedeelten en luidt als volgt: de basisstructuur behoort zodanig te zijn ingericht dat ongelijkheden in de verdeling van sociaal-economische primaire goederen voortkomen uit sociale posities die voor alle personen toegankelijk zijn, onder de voorwaarden van een bil-

* Percy B. Lehning is als wetenschappelijk hoofdmedewerker verbonden aan de vakgroep Bestuurs- en Politieke Sociologie/Politicalologie van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

1) J. M. den Uyl, *Tegen de stroom in*, De Trommel, Amsterdam, 1981.

2) Zie ook: Percy B. Lehning, *Politieke rechtvaardigheid*, in: Percy B. Lehning en M. P. C. M. van Schendelen (red.), *Actualiteit van politieke filosofie*, Intermediair, Amsterdam, 1981.

3) Een overzicht van hedendaagse concurrerende rechtvaardigheidstheorieën is te vinden in: Percy B. Lehning, *Property rights, justice and the welfare state*, *Acta Politica*, jg. 15, 1980, blz. 319-356.

4) Een uitvoerige en kritische bespreking van Rawls is: Percy B. Lehning en R. J. van der Veen, *De rechtvaardigheidstheorie van John Rawls*, I, II, *Acta Politica*, jg. XI, oktober 1976, blz. 449-488; jdg. XII, januari 1977, blz. 25-76.

lijke verdeling van verwervingskansen (P.2.1.) en aantoonbaar tot voordeel strekken van de minst bevoorrechten in de samenleving (P.2.2.). Dit is het principe van compenserende ongelijkheden („the difference principle“). De prioriteitenregels luiden als volgt:

- (L.1.). P.1 is lexicografisch bovengeordend aan P.2.1. Deze regel heet „the priority of liberty“;
- (L.2.1.). P.2.1 is lexicografisch bovengeordend aan P.2.2. Deze regel heet „the priority of fair opportunity“;
- (L.2.2.). P.2.2 is lexicografisch bovengeordend aan het efficiencybeginsel en aan de maximalisering van de welvaart. Hiermee wordt „the priority of justice over efficiency and welfare“ tot uitdrukking gebracht.

Het eerste beginsel heeft betrekking op politieke vrijheden zoals actief en passief kiesrecht, vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering. Daarnaast op enkele persoonlijke vrijheden: gewetensvrijheid, het recht op privébezit en het recht op bescherming tegen arbitraire rechtspleging. Het eerste beginsel identificeert de natuurlijke rechten van individuen. Deze grondrechten behoren door de constitutie gegarandeerd te worden.

Onder het tweede beginsel valt de eis van formele gelijkheid van kansen en de eis dat met de effecten van sociale achterstanden rekening wordt gehouden. Achterstanden dienen zoveel mogelijk te worden geëlimineerd. Met het eerste rechtvaardigheidsbeginsel en het eerste deel van het tweede beginsel, tracht Rawls de idealen vrijheid en gelijkheid inhoud te geven. Het tweede deel van het rechtvaardigheidsbeginsel probeert solidariteit in de samenleving te verwezenlijken. Met dit beginsel wil Rawls het in de politieke theorie verwaarloosde derde ideaal van de Franse revolutie, de broederschap, een nieuwe inhoud geven 5).

Hoe kan er nu een „compenserende“ werking uitgaan van ongelijkheden, in dit geval van ongelijke macht, vermogens en inkomens? En op wie heeft deze compensatie dan betrekking? Om met het laatste te beginnen, de rechtvaardigheidsconceptie van Rawls is vooral gericht op de minstbevoorrechte posities in de samenleving: op degenen met de geringste levenskansen. Nu schrijft het „difference principle“ zeker niet voor dat de positie van de minst bevoorrechten door nivellering moet worden verbeterd. Integendeel, het mag best zo zijn dat sommige groepen een onevenredig groot aandeel in de beschikkingsmacht over primaire goederen blijven behouden. Maar dan moet wel aangetoond kunnen worden, dat die ongelijkheid de minstbevoorrechte groepen compenseert voor het feit dat zij er relatief zo karig afkomen. De bewijslast ligt hier bij de meestbevoorrechte groepen in de samenleving. Zij zullen aannemelijk moeten maken dat iedere hervorming

van de basisstructuur in de richting van méér gelijkheid onherroepelijk leidt tot een verslechtering van de minstbevoorrechte posities. De bestaande verschillen in macht, inkomen en vermogen kunnen alleen op deze manier gerechtvaardigd worden: hierop heeft de naam „difference principle“ betrekking. Als dit alles wordt aangetoond, zijn de minstbevoorrechte groepen gecompenseerd: vastgesteld is dan dat aan hun sociale posities nog altijd meer primaire goederen zijn toegedeeld dan het geval zou zijn in elke andere beschikbare situatie met een gelijkere verdeling.

Rawls en de markt

De basis economische instituties waarbinnen de rechtvaardigheidsbeginselen gerealiseerd kunnen worden, zijn die van een marktsysteem dat zodanig kan functioneren dat de afloop van het economische proces zowel rechtvaardig als efficiënt is. Rawls kiest hiermee voor de markteconomie als economische orde waarbinnen „justice as fairness“ in praktijk moet worden gebracht. Rawls stelt voorop dat de eigenschap van economische efficiëntie die met de werking van een ideaal systeem van markten is verbonden, niet de reden kan zijn voor zijn keuze: efficiëntie is in zijn theorie ondergeschikt aan sociale rechtvaardigheid 6). Evenmin is deze keuze afhankelijk van de particuliere eigendom van kapitaalgoederen en natuurlijke hulpbronnen die soms als voorwaarde voor een „vrije markt“ wordt genoemd. Weliswaar houdt de allocatie van productiefactoren en producten via de markt een stelsel van ondernemingswijze productie in (de onderneming als zelfstandige beslissings- en productie-eenheid) maar dit behoeft niet te betekenen dat de produktiemiddelen overwegend in handen van particuliere eigenaren zijn. Het betoog van Rawls is in principe ook op socialistische marktsystemen van toepassing. Rawls meent dat een markteconomie — in tegenstelling tot een centraal geleide volkshuishouding — het individu de grootst mogelijke handelingsvrijheid verschaft. De markt respecteert bij uitstek de vrijheid van het subject om zijn eigen levensplan te vormen en dit naar eigen goeddunken uit te voeren. Naast de decentralisatie van de economische besluitvorming heeft het marktsysteem, althans in de geïdealiseerde versie van volkomen concurrentie op alle markten, bovendien de eigenschap van een gelijkje economische machtsverdeling. Deze eigenschap komt onder meer tot uitdrukking in de onmogelijkheid voor individuele producenten de toetredingsvoorwaarden tot hun bedrijfstak te reguleren. Dit is van groot belang voor de realisering van dat gedeelte van het billijke kansenbeginsel waarin een vrije toegang tot alle sociale posities wordt geëist.

Het betoog van Rawls berust op een eenvoudige stelling: compenserende ongelijkheden hangen samen met produktiviteitsverschillen die veroorzaakt worden door het effect van beloningsverschillen op de arbeidsmotivatie. De ongelijkheid in de beloning van ongelijksoortige arbeidsprestaties die uit de werking van een ideaal marktmechanisme voortkomt, wordt door Rawls — tot op zekere hoogte — beschouwd als aansporing. Zou men de zeer bekwamen slechts een kleine voorsprong in het inkomen (en in andere beloningsvariabelen zoals prestige en autonomie in de taakvervulling) toestaan, dan zouden deze personen niet voldoende gemotiveerd zijn tot het volgen van langdurige opleidingen. Ook zouden zij niet het werk zoeken waarin zij voor de maatschappij het bruikbaarst zijn. Een verkleining van bestaande — door de markt gesanctioneerde — beloningsongelijkheden zou in deze gedachtengang aantoonbaar kunnen leiden tot een daling in de produktieve inspanningen van de meest getalenteerden. Onvoldoende aansporingen zouden de produktiviteit van de gehele economie aantasten en daarmee ook negatief inwerken op de posities van de minstbevoorrechte groepen.

Dit beginsel legt de nadruk op een verdelingspolitiek die zoveel mogelijk gebruik maakt van de economische prikkels van de „concurrentie- en prestatie maatschappij“. Waar beloningsongelijkheden deze aansporende functie hebben, kan in twee opzichten van compenserende ongelijkheden worden gesproken. Ten eerste worden de minst bevoorrechten — en dat zijn voor Rawls de minst getalenteerden — gecompenseerd voor het feit dat zij zich in de laagste posities bevinden. Ten tweede worden de meest bevoorrechten gecompenseerd voor hun grotere produktiviteit 7).

Toch beweert Rawls niet dat elke mate van beloningsongelijkheid die via het marktmechanisme ontstaat met een beroep op de zo gevreesde negatieve inspanningseffecten goedgepraat kan

5) Zie o.a.: Raymond Plant, e.a., *Political philosophy and social welfare; Essays in the normative basis of welfare provision*, Routledge and Kegan Paul, Londen/Basingstoke/Henley, 1981.

6) Zie: Percy B. Lehning, *Social contract and property rights*, in: P. Birnbaum e.a. (eds.), *Democracy, consensus and social contract*, Sage, Londen/Beverly Hills, 1978, blz. 271-294.

7) Zie voor nadere aanvulling op Rawls' „difference principle“ o.a.: Rex Martin, *Rawlsian economic justice and the proper bounds of government regulation*, in: Norman E. Bowie (ed.), *Ethical issues in government*, Temple University Press, Philadelphia, 1981, blz. 114-132; A. Weale, *Equality and social policy*, Routledge and Kegan Paul, Londen/Henley/Boston, 1978; Amy Gutmann, *Liberal equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

worden. Beloningen volgens het marktresultaat houden geen rekening met de minimale levensstandaard die de toepassing van „justice as fairness” vooronderstelt. Daarom behoort tot het geheel van rechtvaardige „background institutions” ook een stelsel van belastingheffing en inkomensoverdracht dat aan iedere burger een minimum netto inkomen garandeert.

Hoe wordt het passende minimum gevonden? Hoewel Rawls geen expliciet model van economische politiek heeft geformuleerd, blijkt dat de overheid het minimum inkomen maximaliseert onder de volgende nevenvoorwaarden:

1. de omvang van de overheidsuitgaven die krachtens de twee bovengeordende (deel)beginselen van rechtvaardigheid is vereist;
2. de gewenste particuliere besparingen om een kapitaalvorming te bereiken die in overeenstemming is met de rechtvaardigheid ten opzichte van komende generaties.

Verder stelt Rawls zich voor dat de belastingen evenredig op ieders verdiende inkomens drukken. In Rawls' rechtvaardigheidstheorie wordt het verdelingsprobleem ruim gesteld. Hij is van mening dat sociale samenwerking niet alleen een materieel product moet voortbrengen, maar ook verwervingskansen, prestige, macht en individuele vrijheden. Rawls beschouwt al deze zaken als schaarse goederen, die rechtvaardig behoren te worden verdeeld. Zijn theorie sluit hier aan op de opvattingen over de verzorgingsmaatschappij. Immers, in deze opvatting is de politieke gemeenschap verplicht al haar leden een redelijke levensstandaard te garanderen en moet de overheid de bestaande ongelijkheden in levenskansen kunnen verantwoorden. De consequentie van deze opvatting is dat de totale verdeling steeds meer wordt onderworpen aan het politieke proces.

Een oordeel over rechtvaardigheid moet — volgens Rawls — betrekking hebben op de mate waarin evidente ongelijkheden van startposities leiden tot ongelijkheden van levenskansen. Volgens hem zijn ongelijke startposities niet alleen onvermijdelijk, maar ook in moreel opzicht arbitrair, omdat ze het resultaat zijn van toevallige factoren. Daarom moet een maatschappelijke rechtvaardigheidsoepvatting in de eerste plaats gericht zijn op regulering en reddering van de gevolgen van de initiële ongelijkheden. Rawls weet dat het „rad van fortuin” niet stopgezet kan worden, maar hij meent dat de gevolgen van toevallige voor- en nadelen in het leven van mensen door de rechtvaardigheidsbeginselen moeten worden gereguleerd.

Rawls beschouwt de maatschappij vóór alles als een samenwerkingsverband van rationele individuen: door samen te werken bestaat de mogelijkheid dat elk individu beter in zijn behoeften

kan voorzien dan wanneer iedereen op zich zelf aangewezen zou zijn. Hoewel met deze samenwerking een gemeenschappelijk belang wordt gediend, is er tegelijkertijd een onvermijdelijk belangenconflict over de verdeling van het sociaal produkt want, zo stelt Rawls voorop, elk individu geeft de voorkeur aan een groot aandeel in de opbrengsten boven een klein aandeel. De bovengenoemde beginselen van sociale rechtvaardigheid beogen dit belangenconflict op indirecte wijze te reguleren.

Democratisch socialisme en gelijkheid

Aan het begin van deze beschouwing werd betoogd dat het met name sociaal-democraten behoren te zijn die de grondtrekken van het bouwwerk van de verzorgingsstaat verdedigen. Dit in het verlengde van de leidende rol die zij hebben gespeeld bij de opbouw van dit bouwwerk. Daarbij gaat het om het probleem schijnbaar abstracte idealen in een politiek te verdedigen beleid te vertalen.

Het zoeken naar rechtvaardigheidsbeginselen die de verdeling van de lusten en lasten van sociale samenwerking reguleren, is door (neo-)conservatieven opgegeven. Elke poging om de markt in te perken in het belang van het „droombeeld” van sociale rechtvaardigheid is in deze visie totalitair en dient dan ook niet op de politieke agenda te staan. De oplossing, aangehangen door de economische libertaire school van F. Hayek en M. Friedman en door de politieke filosoof R. Nozick, is dan ook om het verdelingsprobleem van de agenda af te voeren. De economische situatie is gelegitimeerd, niet als zijnde rechtvaardig, maar als niet te rechtvaardigen. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat „rechtvaardig” betrekking behoort te hebben op de manier waarop de samenleving op de verdeling reageert 8).

Voor orthodoxe marxisten bepaalt het patroon van eigendom van de produktiemiddelen het karakter van de verdeling van goederen en diensten in de samenleving en is er geen rol weggelegd voor een onafhankelijk beroep op morele waarden zoals rechtvaardigheid en gelijkheid, om het patroon van de verdeling te bekritisieren. En in die zin is er een parallel tussen de geschetste (neo-)conservatieve opvattingen.

Sinds Eduard Bernstein hebben sociaal-democraten de nadruk gelegd op de morele eisen die het socialisme stelt. Het belang dat gehecht wordt aan morele waarden is een expliciete bevestiging van de rol van democratie en democratisch socialisme. Opvattingen moeten beargumenteerd worden, evenals visies op de „goede” samenleving, zonder dat deze in een blauwdruk vastgelegd worden. Zou dat laatste wel gebeuren, dan dreigt de totalitaire weg om dat doel — met welk middel dan ook — te be-

reiken. Sociaal-democratie heeft enerzijds de empirische wetenschap nodig om zich te oriënteren, anderzijds een ethiek, een stelsel van beginselen, die het politieke handelen richting en zin geeft. Eén van die idealen is een egalitair beginsel van verdelende rechtvaardigheid. De vraag is echter over welke vorm van gelijkheid het daarbij gaat: gelijkheid van kansen, gelijkheid van resultaat of democratische gelijkheid?

In zijn essaybundel *Socialism now* uit 1974 is de in 1977 overleden Engelse sociaal-democraat Anthony Crosland uitgegaan van het beginsel van *democratische gelijkheid* 9). Dit beginsel poogt recht te doen aan een aantal argumenten die gericht zijn tegen zuivere gelijkheid van kansen, terwijl het tegelijkertijd gevoelig is voor het feit dat het noodzakelijk kan zijn om verschillen in beloningsstructuren toe te laten. Gelijkheid van kansen is niet een voldoende zelfstandig concept voor een socialistische visie op gelijkheid, immers talenten, capaciteiten en natuurlijke begaafdheden, verschillen per individu. De ongelijkheden in startposities die daaruit voortvloeien zijn, in moreel opzicht, arbitrair, en deze ongelijkheden worden niet door formele gelijkheid van kansen opgeheven. Bovendien, zo kan men daar aan toevoegen, leidt het streven naar bij voorbeeld gelijkheid van kansen in het onderwijs niet tot gelijkmatiger inkomens, zoals de studies van C. Jencks hebben aangetoond 10).

Evenmin is gelijkheid van resultaat voldoende voor een socialistische visie op gelijkheid, want dit beginsel houdt geen rekening met het feit dat verschillen in economische beloningen voor sommigen een vitale economische functie kunnen hebben. Essentieel is daarbij de rechtvaardiging die aan de beloningsverschillen worden gegeven. Crosland was van mening dat ongelijkheden gerechtvaardigd zijn als, en alleen maar als, verschillen in beloningen ten gunste van de gemeenschap als geheel werken en toegang tot banen, die verschillende beloningen vereisen, plaatsvindt op basis van echte gelijkheid van kansen. (Dit houdt dus méér in dan de formele eis van gelijkheid van kansen.) In deze redenering is het inkomen een compensatie voor geleverde arbeidsinspanning, dat wil zeggen van de door het verrichten van arbeid gebrachte offers. Deze compensatie is rechtvaardig omdat tegenover het verlies aan geluk door het bren-

8) Zie over Nozicks rechtvaardigheidstheorie: Percy B. Lehning, Een filosoof van de vrijheid protesteert tegen gelijkheid, *De Gids*, 1976, nrs. 1/2, blz. 73-95.

9) Zie hierover: Raymond Plant, Democratic socialism and equality, in: D. Lipsey and D. Leonard (eds.), *The socialist agenda: Crosland's legacy*, J. Cape, Londen, 1981, blz. 135-155.

10) Zie bij voorbeeld: C. Jencks, *Who gets ahead?* Basic Books, New York, 1979.

gen van arbeidsoffers, een winst in geluk staat door het krijgen van meer geld.

De kernvraag behoort dan ook niet te zijn hoeveel gelijkheid maar hoeveel ongelijkheid er moet zijn. Democratische gelijkheid (de presumptie van gelijkheid, gecombineerd met een theorie van gerechtvaardigde ongelijkheid) kan niet van te voren en voor eens en altijd de „range” van ongelijkheden die legitiem zijn, vastleggen. De verschillen in beloning moeten bepaald worden na empirisch onderzoek van de economische functie voor specifieke taken en hangt af van historische plaats en tijd.

Rawls, Crosland en rechtvaardigheid

Een morele consensus is nodig om stappen te legitimeren naar (meer) gelijkheid, evenzeer als naar (meer) ongelijkheid. Zonder deze consensus ontstaat een legitimiteitscrisis en zullen overheidsmaatregelen om of het een, of het ander te bereiken, niet zonder meer aanvaard worden. Crosland heeft opgemerkt — naar mijn mening terecht — dat het nu juist de rechtvaardigheidstheorie van Rawls is die de morele argumentatie levert voor wat Crosland als het beginsel van democratische gelijkheid heeft omschreven. Een rechtvaardigheidstheorie levert geen objectieve basis voor democratische gelijkheid. Hoe zou dat ook kunnen. De keuze van rechtvaardigheidsbeginselen is uiteindelijk een normatieve keuze. De rechtvaardiging van rechtvaardigheidsbeginselen streeft er naar het element van willekeur te minimaliseren. Aanvaarding berust — in laatste instantie — niet op bewijskracht maar op overtuigingskracht. Alleen een rechtvaardigingsprocedure à la Rawls (in deze beschouwing overigens niet nader uiteengezet), stelt ons in staat los te komen van een puur subjectieve benadering van het verdelingsprobleem. Alleen een coherente rechtvaardigheidstheorie die onze intuïtieve, maar niet uitgewerkte noties van „fairness” verwoordt, zal sociaal-democraten in staat stellen aan te tonen welke patronen van ongelijkheid als rechtvaardig en welke als onrechtvaardig beschouwd moeten worden.

Het beginsel van democratische gelijkheid poogt inhoud te geven aan de nogal vage notie van gemeenschap of solidariteit (niet binnen een groep of sociale klasse, maar binnen een politieke gemeenschap als geheel). Het socialisme ziet de maatschappij ten principale als een gemenebest. Daarbij behoeven verschillen in beloning niet per definitie sociale afstand te creëren of te vergroten en het gemeenschapsgevoel in een samenleving te vernietigen als men belond wordt op grond van het beginsel van compenserende ongelijkheden van Rawls.

Een probleem is echter (zeker in een periode van geen of lage economische groei) om overtuigende argumenten te

leveren waarom de beter gesitueerden loyaal zouden moeten zijn met de minst (en minder) bevoorrechten. Aan een samenleving, met andere woorden, die georganiseerd is op democratisch egalitaire basis. De fundamentele morele vraag is dan hoe distributieve beginselen te rechtvaardigen zijn, gegeven het feit dat een ieder een fundamenteel belang heeft bij het ontvangen van een zo groot mogelijk aandeel in de te verdelen koek. Als daar geen oplossing voor is, zal het systeem van democratisch egalitarisme relatief instabiel zijn, omdat alleen de minst bevoorrechten een prikkel zullen hebben om het systeem te ondersteunen. Rawls geeft het — morele — antwoord op dit probleem: zowel het welzijn van de beter gesitueerden als van de minst bevoorrechten berust op wederzijdse samenwerking. Er móet een systeem van sociale samenwerking zijn, dat alleen kan bestaan als allen deze wederzijdse afhankelijkheid erkennen.

Crisis, sociale zekerheid en rechtvaardigheid

De zorg van de staat voor haar burgers is niet iets specifiek van de verzorgingsstaat. De „staat” is van de vroegste tijden een „verzorgingsstaat” geweest: al sinds eeuwen heeft de staat de zorg voor zijn burgers op zich genomen 11). Wat veranderd is, is de motivering om dat te doen. Grof gezegd komt het erop neer dat de oorspronkelijk daarvoor geldende machtsargumenten van de politieke elite verschoven zijn naar argumenten van morele plichten jegens de burger. De verzorgingsstaat in zijn huidige vorm vindt zijn grondslag in de opkomst en de groei van een industriële samenleving. De ontwikkeling van instellingen van sociale verzorging is nauw verbonden met het ontstaan van arbeidsrisico's. Elk risico werd in de loop der tijd gedekt, waarbij de vorm van deze risicodekking die is van risicodeling via de sociale verzekering. En daarmee is de solidariteitsgedachte geïnstitutionaliseerd. De uitwerking van de risicodeling kan daarbij voor een groot deel op het conto van de sociaal-democratie geschreven worden.

De uitwerking die aan de hedendaagse verzorgingsstaat is gegeven, is niet in het minst geïnspireerd door de economische crisis van de jaren dertig. Met andere woorden: de verzorgingsstaat is met name bedoeld om haar leden sociale zekerheid te garanderen in perioden dat er van economische crisis of achteruitgang sprake is. Als paradox van de verzorgingsstaat wordt vaak het feit gesignaleerd dat een afname van effectieve staatsmacht samengaat met een vermindering van zelfstandigheid van de individuele burgers. Daarbij komen dan nog de bekende verwijten van kosten, ineffectiviteit en overregulering 12).

Dat mag allemaal juist zijn, het is

slechts een kleine paradox vergeleken met de echte paradox van de verzorgingsstaat. Deze is dat in een periode van economische crisis het sociale zekerheidsstelsel op de tocht wordt gezet, en daarmee de solidariteitsgedachte. En dat terwijl het stelsel nu juist geconstrueerd is als buffer tegen een economische crisis. Op het moment dat het stelsel daadwerkelijk moet gaan functioneren, dreigt het te worden aangetast. Een duidelijker bewijs dat de beginselen waarop de verzorgingsstaat berust, nauwelijks een hechte basis in de samenleving gekregen hebben, is niet te geven. Anders geformuleerd, daar waar het in rechtvaardigheidstheorie gaat om een antwoord op de vraag hoe de baten en de lasten van samenwerking verdeeld behoren te worden, wordt dit antwoord overboord gezet.

De verklaring (maar geenszins een rechtvaardiging) is, dat het stelsel van sociale zekerheid ondergeschikt is gemaakt aan de economie. Specifieker: aan economische groei. Zolang van het laatste sprake was, was er geen probleem over de vraag hoe de lusten verdeeld behoorden te worden. En nu lijkt deze onjuiste koppeling niet meer ongedaan gemaakt te kunnen worden. Kapitalisme werkt niet zonder economische groei, maar de verzorgingsstaat blijkt dat ook niet te doen. Zo dreigen linkse critici van de verzorgingsstaat alsnog hun gelijk te krijgen: deze staatsvorm is slechts een variant van het kapitalisme, een zoethoudertje om de arbeidersklasse in het gareel te houden, ja, een zandkasteel dat met de eerste de beste golf van een economische crisis dreigt te worden weggevaagd 13).

Het opzetten van een sociaal beleid, het uitwerken van een stelsel van sociale zekerheid, is in toenemende mate opgevat als een appendix van economische vooruitgang. Hield economisch beleid zich bezig met toenemende produktie, het sociale beleid volgde en richtte zich op de (her)verdeling van die produktie. Maar bij dit alles werd over het hoofd gezien dat economische groei op zich zelf geen werkelijke oplossing biedt voor verdelingsproblemen 14). Bovendien blijkt daaruit het misverstand als zou de legitimering van gegarandeerde sociale

11) Een uitwerking van deze stelling is te vinden bij Koen Koch, De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat, in: *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Arbeiderspers, Amsterdam, 1979, blz. 72-108.

12) Zie ook: H. Hecló, *Towards a new welfare state?*, in: Peter Flora en A. Heidenheimer (eds.), *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick/Londen, 1981, blz. 383-406.

13) Zie voor een dergelijke interpretatie bij voorbeeld: Ian Gough, *The political economy of the welfare state*, MacMillan, Londen/Basingstoke, 1979.

14) Lester C. Thurow, *Generating inequality*, Basic Books, New York, 1975.

zekerheid variabel zijn, afhankelijk van de omvang van de te verdelen koek. Maar zekerheid is nu juist zekerheid, onafhankelijk van de omvang van die koek.

De expansie van sociaal beleid in een periode van voortdurende economische groei neigde ertoe essentiële kenmerken van de oorspronkelijke conceptie van de verzorgingsstaat naar de achtergrond te schuiven. De expansie van de verzorgende arm van de welvaartsstaat in een context van voortdurende overvloed produceerde niet alleen méér van hetzelfde, maar ook een nieuwe manier van denken over die verzorgingsstaat. In plaats van het blijven benadrukken van het uitgangspunt van gedeelde risico's en kwetsbaarheid, verschoof het perspectief naar partsgewijze compensatie voor al dan niet vermeende achterstanden. De — eufemistisch uitgedrukt — emancipatie van het deelbelang. Een, politiek gezien, gemakkelijke oplossing. Immers, daarmee werd de discussie over de verschillen tussen fundamentele behoeften en wenselijkheden ontlopen. Sterker nog, bijkans iedere geuite wens werd een „maatschappelijk erkende behoefte”. Een struisvogelpolitiek waar sociaal-democraten hard aan meegegaan hebben en waar nu de rekening voor wordt gepresenteerd.

Het heeft ontbroken aan noodzakelijke objectieve criteria die een basis verschaffen voor het beoordelen van het niveau van welzijn van een persoon dat onafhankelijk is van de voorkeuren en deel (belangen) van die persoon. De noodzaak van zulke criteria is nu sterker aanwezig dan ooit. Sociale zekerheid moet weer terugvertaald worden naar een voor ieder gegarandeerd minimumpakket aan geld, goederen en diensten, dat voor een ieder een gelijk minimum aan bestaansmogelijkheden garandeert. De oorspronkelijke doelstelling van de verzorgingsstaat! Dat betekent bij voorbeeld dat minimum zekerheid op basis van budgetnormering wordt vastgelegd. Dat, met andere woorden, „behoefte” door sociale voorzieningen gegarandeerd worden, terwijl „wenselijkheden” aan de markt overgelaten worden. Daarbij is het echter de vraag of fundamentele rechten op een minimum voorziening via parlementaire meerderheidsbesluiten moeten worden vastgelegd. Immers, zo dreigen opnieuw „maatschappelijk erkende behoeften” afhankelijk te worden van toevallige politieke meerderheden 15).

Uit het bovenstaande moge blijken dat de economie en het sociale zekerheidsstelsel uit elkaar getrokken dienen te worden. Rechtvaardigheidsbeginselen behoren niet ondergeschikt te zijn aan economische „performance”. De uitwerking van Rawls' rechtvaardigheidsbeginselen (met de daaraan gekoppelde prioriteitsregeling) geven daar uitdrukking aan (Terzijde; met dit alles wil natuurlijk niet gezegd zijn dat het niet

de hoogste tijd zou zijn om met een kapmes door de jungle van de uitwassen van de sociale voorzieningen te lopen).

Norm en praktijk van rechtvaardigheid

De relatie tussen individu en staat vormt een centraal object voor zowel de politieke filosofie als voor empirisch politicologisch onderzoek. Hoewel er een duidelijke relatie bestaat tussen de normatieve en de empirische analyse van politieke rechtvaardigheid, vindt er slechts sporadisch een integratie van empirisch onderzoek enerzijds, en rechtvaardigheidsnormen anderzijds plaats. Deze integratie is noodzakelijk, zeker op een moment dat in de hedendaagse verzorgingsmaatschappij verdelingsproblemen actueel zijn geworden. Aan beleidsbeslissingen om deze problemen het hoofd te bieden, behoren weloverwogen verdelingsnormen ten grondslag te liggen. Maar deze normen dienen dan wel realiteitswaarde te hebben. Het is niet voldoende dat een materieel rechtvaardigheidsbeginsel uitsluitend geeft over de ideale norm. Wil zo'n norm relevantie hebben, dan moet hij niet alleen nastrevenswaardig, maar ook — technisch gezien — realiseerbaar zijn. Centraal bij het probleem van integratie behoort dan ook de praktische realiseerbaarheid van rechtvaardigheidsbeginselen te staan. Daarnaast is er het vraagstuk van de effectuering van een rechtvaardigheidsnorm: de vraag in hoeverre de feitelijke

machtsverhoudingen realisering van een bepaalde rechtvaardigheidsnorm verhinderen.

De rechtvaardigheidsbeginselen van Rawls hebben niet alleen die realiteitswaarde, maar zij lijken ook realiseerbaar. De oproep om zich opnieuw bewust te worden van de centrale beginselen die de verzorgingsstaat behoren te leiden, kan dan ook verwijzen naar Rawls' rechtvaardigheidsbeginselen. Daarbij heeft deze theorie het karakter van een procedurele theorie, en is het geen politieke theorie die dogmatisch een blauwdruk voor de „goede” samenleving voor eens en altijd vastlegt. Bovendien benadrukken de beginselen het feit dat de samenleving als een politieke gemeenschap behoort te worden opgevat, gedragen door solidariteit. Dit alles maakt dat sociaal-democraten deze beginselen als uitgangspunt kunnen nemen voor een (her)activeren van het debat over uitgangspunten en doelstellingen van de verzorgingsstaat. Een principeel debat dat, triest genoeg, kennelijk alleen gevoerd wordt op het moment dat de uitgangspunten bedreigd worden.

B. Lehning

15) Zie voor problemen van „behoefte” en „wenselijkheden” o.a.: Ross Fitzgerald (ed.), *Human needs and politics*, Pergamon Press, 1977. Zie ook: William A. Galston, *Justice and the human good*, Chicago/Londen, 1980.