



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Inkomensongelijkheid en inkomensbeleid

Cuilenburg, J.J. van

Citation

Cuilenburg, J. J. van. (1973). Inkomensongelijkheid en inkomensbeleid. *Acta Politica*, 8: 1973(3), 308-334.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451385>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451385>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1, Ongelijkheid als probleem

Het verschijnsel dat wordt aangeduid als de ongelijkheid van mensen is — zonder nu een cliché te willen gebruiken — zo oud als de mensheid zelve. Zolang er sprake is van menselijke beschaving, zolang zal er met grote waarschijnlijkheid sprake zijn geweest van ongelijkheid, en zolang zal er nagedacht zijn over het wat, hoe en waarom van ongelijkheid. Wij hebben hier te maken met '... een wereld opzichzelf...', waarmede men een mensenleven kan vullen.¹

De grote aandacht die reeds in een grijs verleden (Plato, Aristoteles) aan het ongelijkheidsverschijnsel werd besteed, betekent nog niet dat ongelijkheid toen ook als problematisch werd ervaren. Zij wordt dat pas als de overtuiging veld wint, dat ongelijkheid niet een 'natuurlijk' verschijnsel is, niet de uiterlijke verschijningsvorm is van een door God gegeven ordonnantie. Terecht schrijft Dahrendorf² dat het verlaten van de veronderstelling dat de mensen van nature ongelijk zijn, de ongelijkheid tot sociaal probleem maakt. Immers als de mensen van nature gelijk zijn, hoe komt het dan dat er sociale ongelijkheid bestaat, wat zijn daarvan dan de oorzaken en hoe zijn deze oorzaken weg te nemen?

Het ongelijkheidsvraagstuk is volgens Dahrendorf één van de eerste problemen waarmee de sociale wetenschappen zich na hun ontstaan in de vorige eeuw hebben beziggehouden. Als grondlegger van de 'moderne' ongelijkheidstheorie kan ongetwijfeld Jean Jacques Rousseau beschouwd worden. In zijn beroemde en klassiek geworden 'Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes' rekent hij af met wat wij hier kortweg de 'natuurlijke ongelijkheidstheorie' zouden willen noemen: de verklarende faktor van ongelijkheid is volgens hem (de opkomst van) de private eigendom. Ongelijkheid is nog steeds een centraal studie-objekt van de sociologie, zij het dat niet meer zoals twee eeuwen geleden wordt gesproken over 'l'origine de l'inégalité parmi les hommes', maar over sociale stratificatietheorieën: T. Parsons, W. Buckley, M. M. Tumin, G. Lenski en anderen.

Opmerkelijk is het dat in de politikologie ongelijkheid een relatief onbestudeerd fenomeen is gebleven; met uitzondering wellicht in wat vroeger politieke theorie (politieke ideeën) werd genoemd, is in de politieke wetenschap weinig aandacht hieraan besteed. Dit bevreedt des te meer omdat reeds lang voordat Harold Lasswell zijn boek 'Politics' (1958), de ondertitel 'who gets what, when and how?' meegaf en David Easton als de wezenlijke functie van elk politiek systeem het maken van 'binding allocations of values'³ zag, Franse revolutionairen in 1789 de leuze aanhieven van 'liberté, égalité et fraternité'.

Het behoeft, lijkt ons, weinig betoog⁴, dat het vrijheid-gelijkheid-broeder-

schap-beginsel nog even aktueel is als ten tijde van de Franse Revolutie: het is voor velen nog steeds een uitermate belangrijke drijfveer voor politiek handelen. In vrijwel elk partijprogramma wordt over de wenselijkheid van realisering van de in dit beginsel opgesloten doelstelling gerept, en geen actiegroep of zij richt haar politieke actie op naderbijbrenging van één van de drie elementen uit deze of een combinatie daarvan. Hiermee is de politikologische relevantie van de bestudering van ongelijkheid gesteld.

Welke bijdragen mogen van de politikologie worden verwacht als het gaat om bestudering en oplossing van het ongelijkheidsprobleem?

In de eerste plaats onderzoek naar mogelijke politieke oorzaken van ongelijkheid: is er een relatie tussen de machtsverdeling en ongelijkheid; in hoeverre dragen sociale en politieke structuren bij aan instandhouding van de ongelijkheid; welke kulturele weerstanden zijn er tegen het elimineren van ongelijkheid? In de tweede plaats — en dit lijkt ons voor een wetenschap die o.m. pretendeert een 'policy science' te zijn, van belang te zijn — beleidsonderzoek: hoe effectief en doelmatig is het huidige (overheids)-beleid ten aanzien van opheffing van de bestaande ongelijkheid; welke alternatieven zijn denkbaar, etc.?

In dit artikel willen wij nadat eerst de onvermijdelijke vraag 'wat is (on)gelijkheid en op welke wijze kan zij gemeten worden?' is behandeld, één van de belangrijkste vormen van ongelijkheid in ons land, t.w. de inkomensongelijkheid, onder de loep nemen. Daarbij zullen voor politikologen interessante aspecten als de invloed van overheid en vakbeweging aan de orde komen.

2, De meting van ongelijkheid**2.1 Wat is ongelijkheid?**

Het begrip ongelijkheid is een beetje ambivalent: enerzijds betekent ongelijk-zijn anders-zijn, anderzijds wordt er ook wel een anders-behandeld-worden mee aangeduid. Met Hoogerwerf⁵ zouden wij een onderscheid willen maken tussen:

a — 'differentiatie of verscheidenheid. Dit is het anders-zijn van de mensen. Het is een kwestie van heterogeniteit en homogeniteit. Het betreft de indeling van mensen volgens allerlei criteria: leeftijd, geslacht, opleiding...'

b — ongelijke verdeling van waarden, of kortweg ongelijkheid. Het gaat hier niet om het anders-zijn, maar om het anders-behandeld-worden van de mensen. Het betreft hier het aandeel dat men in de verschillende waarden heeft, met andere woorden de positie die men in de samenleving inneemt'.

Wanneer wij hier verder spreken van ongelijkheid, dan bedoelen wij ongelijkheid in de tweede zin.

Als x een bepaalde continue waarde is die toegedeeld kan worden, dan is x_i de hoeveelheid van die waarde die elk individu bezit. Deze hoeveelheid kunnen wij relateren aan een door onszelf gekozen verdelingsnorm e_i , de hoeveelheid van de desbetreffende waarde die persoon i volgens onze norm zou moeten bezitten. Twee bekende normen die men vaak in de literatuur, in politieke debatten etc. tegenkomt, zijn de zgn. democratische gelijkheid en de evenredige gelijkheid. Voorstanders van democratische gelijkheid beweren dat de hoeveelheid die elk individu afzonderlijk zou moeten bezitten, gelijk moet zijn aan de hoeveelheid die alle andere individuen afzonderlijk bezitten (m.a.w. het gemiddelde). Deze norm eist dat $e_i = \bar{X}$ voor alle i uit N . Proportionele gelijkheid vereist echter dat de waarden in ongelijke mate volgens bepaalde individuele eigenschappen (kennis, leeftijd, etc.) worden verdeeld. Als wij de mate waarin iemand die individuele kenmerken heeft nu m_i noemen, dan moet er een konstante verhouding zijn tussen het desbetreffende kenmerk en de toe te delen waarde. Hier geldt dus dat $e_i = k m_i$ voor alle i uit N , waarbij k de bedoelde verhouding aangeeft.

Aristoteles maakte al een onderscheid tussen beide soorten gelijkheid.⁶ Hij noemde de evenredige gelijkheid geometrische, en de democratische gelijkheid aritmetische gelijkheid. Nu lijkt het ons niet juist om bij de definitie van gelijkheid al de gevolgen van verscheidenheid in te bouwen, zoals bij de geometrische gelijkheid gebeurt, zodat men hooguit nog zou kunnen spreken van een voor elk individu geldende gelijke toepassing van het toedelingskriterium, in dit geval de konstante k . Daarbij komt dat het praktisch ondoenlijk is het pakket 'basis-eigenschappen' samen te stellen en de konstante verhouding k te bepalen. Deze overwegingen doen ons de voorkeur geven aan een definitie die — wat ook meer in overeenstemming is met het spraakgebruik — gebaseerd is op een democratische gelijkheids-situatie.

In zijn vroegere syllabus⁷ definieerde G. Kuypers gelijkheid als 'de relatie tussen twee of meer personen of groeperingen, die een bepaald materieel of immaterieel goed bezitten in dezelfde mate.' Uit zo'n omschrijving van gelijkheid laat zich gemakkelijk een definitie van het tegenovergestelde afleiden, immers elke verdeling die niet aan het bovenstaande gelijkheidskriterium voldoet, is een ongelijke verdeling. Ongelijke verdelingen onderscheiden zich van elkaar door de mate waarin zij afwijken van dit criterium. Voor het ontwikkelen van een ongelijkheidsmaatstaf zijn echter additionele definities nodig. Globaal zijn er twee manieren om gelijkheid te definiëren, namelijk in termen van *gelijke verhoudingen* en in termen van *absolute verschillen die nul zijn*.

2.2 Gelijkheid in termen van gelijke verhoudingen of absolute verschillen

Zoals boven reeds is opgemerkt, gaat het bij gelijkheid om een statistische verdeling van waarden, die ... toegedeeld kunnen worden. Uitgaande van de eis van gelijke verhoudingen kunnen wij nu definiëren:

Definitie 1: Gelijkheid is een kenmerk van een statistische verdeling van waarden die toegedeeld kunnen worden, dat inhoudt dat $x_1 : x_2 : \dots : x_n = 1 : 1 : \dots : 1$, zodat $x_1 = x_2 = \dots = x_n = A$

Definitie 2: Ongelijkheid is een kenmerk van een statistische verdeling van waarden die toegedeeld kunnen worden, dat niet inhoudt dat $x_1 : x_2 : \dots : x_n = 1 : 1 : \dots : 1$

Het is nu consistent om de mate van ongelijkheid te definiëren als de mate waarin een bepaalde verdeling van waarden afwijkt van het gelijkheidskriterium ($x_1 : x_2 = 1 : 1$).

Definitie 3: De mate van ongelijkheid is de mate van afwijking van de verhoudingen $x_1 : x_2 : \dots : x_n$ van het gelijkheidskriterium ($x_1 : x_2 : \dots : x_n = 1 : 1 : \dots : 1$).

Definitie 3a: Een afwijking van het gelijkheidskriterium is

$\frac{x_i}{A} - \frac{A}{A}$, waarbij A een nog onbepaalde grootte (op basis van definitie 1 kan A van alles zijn: de hoogste, laagste, gemiddelde, mediane, etc. waarde).

Bij gelijkheid in termen van absolute verschillen die nul zijn, is de eis dat voor alle mogelijke paren x_i en x_j geldt, dat $(x_i - x_j) = 0$.

Als afwijking kan dan worden gedefinieerd: $(x_i - A)$. Bij uitwerking levert dit uitgangspunt een absolute maatstaf voor ongelijkheid op.

2.3 Onze maatstaf

Het moge uit het bovenstaande duidelijk zijn dat beide uitgangspunten van elkaar verschillen: de keuze voor het ene dan wel het andere uitgangspunt bepaalt in belangrijke mate, zoals nog zal blijken, de konklusies die uit het empirisch materiaal getrokken kunnen worden. Wij kiezen voor het uitgangspunt van gelijkheid in termen van gelijke verhoudingen. Deze keuze laat zich door technische argumenten (relatieve maatstaven zijn zelfwiegend en vereenvoudigen vergelijking in de tijd en naar plaats), als ook door het argument dat in de literatuur nu eenmaal vrijwel altijd met relatieve maatstaven wordt gewerkt, onvoldoende rechtvaardigen. Slechts door introductie van een 'subjektiviteitsbeginsel' laat deze keuze zich enigszins redelijk funderen. Wij gaan er van uit dat subjecten waardenverschillen relatief ervaren, dat men verschillen niet perceptieert als 'hij heeft zo veel meer dan ik', maar 'hij heeft zo veel maal meer dan ik'. Als ons 'psychologisch aksioma' niet opgaat, dan worden alle hierna ten tonele te voeren

konklusies ondergraven.

Er zijn vele manieren om het totaal van de afzonderlijke afwijkingen sub definitie 3a tot een sommerende maatstaf te herleiden. Wij hebben gekozen voor de standaardafwijking, omdat deze maatstaf ons bij analyse de mogelijkheid biedt de mate van ongelijkheid in diverse componenten te ontbinden en omdat hij zowel voor continue als voor nominale waardenverdelingen kan worden gebruikt. De definitie van de mate van ongelijkheid wordt dan ook:

Definitie 4: De mate van ongelijkheid van een verdeling van waarden die toegedeeld kunnen worden, is de standaardafwijking van alle x_i/A ten opzichte van $A/A = 1$.

Bij verdere uitwerking van de bovenstaande standaardafwijking, blijkt dat wij onder de mate van ongelijkheid ook kunnen verstaan: de standaardafwijking van alle x_i ten opzichte van A en die standaardafwijking gedeeld door A .

Los van de keuze van de aard van de maatstaf, staat de keuze van A : welke grootheid karakteriseert het beste de hele verdeling, of in termen van inkomensverdelingen waarover dit artikel verder gaat: wat is de beste indikator voor het welvaartsnivo van een land. In de meeste m.n. economische literatuur wordt het inkomen per kapita, ofwel het rekenkundig gemiddelde als de beste indikator van de welvaart van een land beschouwd. Zonder hier lang bij stil te staan, willen wij niet nalaten erop te wijzen, dat vooral bij zeer scheve verdelingen het gemiddelde een onjuiste indruk geeft van de totale verdeling, en dat het in zulke gevallen aan te raden is de mediaan te gebruiken. Berekeningen leerden ons dat wat Nederland betreft, de keuze tussen gemiddelde en mediaan nauwelijks op de resultaten van invloed is.

Voor continue variabelen kan uitgaande van gelijkheid in termen van gelijke verhoudingen en $A = \bar{X}$, de mate van ongelijkheid (O) nu als volgt worden gedefinieerd

$$(1) O = s/\bar{X} \text{ waarbij } s \text{ de standaardafwijking t.o.v. } \bar{X} \text{ en } \bar{X} \text{ het rekenkundig gemiddelde}$$

De grootheid O staat in de statistische literatuur ook wel bekend als variabiliteitscoëfficiënt; zij werd als maatstaf voor ongelijkheid geïntroduceerd door G. Kuypers in zijn Syllabus Politikologie II (gestencild 1967, V.U.). Zoals reeds opgemerkt, is het voordeel van de standaardafwijking als sommerende maatstaf onder meer dat uit haar een ongelijkheidsmaatstaf voor nominale waardenverdelingen kan worden afgeleid.

De mate van ongelijkheid voor een dichotome verdeling kan als volgt worden gedefinieerd

$$(2) O = \sqrt{(pq)}/q = \sqrt{p/g} \text{ waarbij } p \text{ de fraktie personen die de dichotome waarde niet en } q \text{ de fraktie personen die de dichotome waarde wel heeft}$$

Als voorbeeld van een nominale ongelijkheid geven wij hier de regeling van het kiesrecht in Nederland in de 19e eeuw. In de 19e eeuw bezat ongeveer 10 % van de volwassen bevolking het kiesrecht, zodat de 'kiesrechtongelijkheid' $O = \sqrt{.90/.10} = .95$ was.

3, Het primaire inkomen verdeeld

3.1 Het inkomen als 'summarizing' waarde

Er is, lijkt ons, weinig discussie over mogelijk dat in de westerse, industriële samenleving het inkomen één van de belangrijkste toe te delen waarden is. Sinds 1800 is de verdeling van de welvaart, meer in het bijzonder het al of niet rechtvaardig zijn van een gegeven inkomensverdeling, een voortdurende bron van politieke discussie geweest. Zodra men zich bewust was dat de verdeling van inkomens niet zozeer een natuurlijk gegeven was, een economische noodzakelijkheid, waaraan men op straffe van negatieve gevolgen nauwelijks iets kon veranderen, maar veeleer een resultante van een te beïnvloeden politiek-economische machtskonstellatie, kon zij inzet worden van politieke strijd.

Bij deze politieke strijd gaat het niet zozeer om het inkomen op zich, maar om het inkomen als 'summarizing' waarde: de hoeveelheid van tal van andere toe te delen waarden (onderwijs, recreatie, huisvesting, etc.), waarover men kan beschikken is van de relatieve hoogte van het inkomen afhankelijk. Doordat inkomen, i.h.b. geld, veelal konvertibel is met andere waarden, werkt het inkomen als wat genoemd kan worden een 'kumulative waarde': wie een hoog inkomen heeft, heeft vaak een betere huisvesting, kan verder en langer op vakantie, kan zijn kinderen een betere opleiding laten genieten, dan iemand met een laag inkomen.

3.2 Globale ontwikkeling

De voornaamste inkomensverdeling is de personele. Hieronder beperken wij ons tot deze verdeling. Onze berekeningen zijn gebaseerd op cijfermateriaal van het C.B.S. dat op zijn beurt de gegevens krijgt van de Rijksbelastingdienst.

De waarde van onze maatstaf is sterk afhankelijk van de gebruikte frequentieverdeling. Vergelijking met andere landen is dan ook alleen zinvol wanneer dezelfde klassenindeling en hetzelfde indelingskriterium wordt gebruikt. Hetzelfde geldt — zij het in iets mindere mate — ook voor verge-

lijking in de tijd. In het jaar 1950 werd het aantal statistische inkomensklassen door het C.B.S. van 9 tot 15 uitgebreid. Bij gelijkblijvende inkomensverdeling (voor en in 1950) zou dit tot een vergroting van de mate van ongelijkheid, zoals in onze maatstaf tot uitdrukking komend, hebben geleid. Nu O in 1950 t.o.v. voorgaande jaren toch gedaald is (zie tabel 1), impliceert dit, dat die daling in feite relatief iets groter is dan in de cijfers tot uitdrukking komt. In 1962 heeft het C.B.S. een nieuw indelingskriterium geïntroduceerd; dit kriterium tast alleen standafwijking aan, en niet het gemiddelde. Onze berekeningen zijn hierop gekorrigeerd: de jaren na 1962 zijn tot de oude basis herleid.

Tabel 1

De mate van primaire¹ inkomensongelijkheid in Nederland

jaar	mate van ongelijkheid ($0 = s/\bar{X}$)	index (1946 = 100)
1921/'22	2,80	166
1930/'31	2,42	143
1935/'36	1,65	98
1938/'39	2,53	150
1940/'41	1,97	117
1946	1,69	100
1948	1,79	106
1950	1,62	96
1952	1,70	101
1953	1,56	92
1954	1,54	91
1955	1,46	86
1957	1,37	81
1958	1,53	91
1959	1,37	81
1960	1,31	78
1962	1,23 (1,38) ²	73
1963	1,20 (1,34) ²	71
1964	1,17 (1,31) ²	69
1966	1,13 (1,27) ²	67

¹ primair inkomen in de zin van zuiver fiscaal inkomen (C.B.S.-definitie)² volgens het nieuwe C.B.S.-indelingscriterium ingevoerd in 1962

In tabel 1 wordt de mate van primaire (=fiscaal zuivere) inkomensongelijkheid van natuurlijke personen zoals die door ons gemeten is, sinds 1921 weergegeven. Uit de vooroorlogse jaren is slechts een greep gedaan, die verband houdt met de algemene sociaal-ekonomische ontwikkeling van ons land tussen de beide wereldoorlogen: 1921, het eerste 'normale' na-oorlogse

jaar; 1930 het begin van de grote depressie; 1935, het dieptepunt van de depressie; 1938, het laatste jaar voor de directe invloed van de tweede wereldoorlog.

Over het algemeen is het zo dat een daling van O vanuit de formule verklaard kan worden door een relatief snellere stijging resp. langzamere daling van het gemiddelde inkomen t.o.v. een stijging resp. daling van de standaardafwijking. Bekijken wij de gehele analyse periode dan blijkt de ongelijkheid per jaar met gemiddeld 2,1 % (niet-lineair) te zijn gedaald. Beperken wij ons tot de na-oorlogse periode, dan is die gemiddelde daling 2,3 % (niet-lineair) per jaar.

3.3 Horizontale en verticale ongelijkheid

De in tabel 1 vermelde O-waarden zijn uiteraard te ruw om beleid op te baseren. Voor doelgerichte beïnvloeding is nadere informatie nodig over horizontale en verticale ongelijkheden in relatie tot de totale ongelijkheid. Een overheid die de inkomensverdeling wil beïnvloeden, moet niet alleen weten in welke mate die verdeling ongelijk is, maar ook welke groepen in welke mate bijdragen aan de totale ongelijkheid (doordat binnen die groepen ook weer een bepaalde mate van ongelijkheid bestaat) en in hoeverre niveverschillen tussen die groepen de totale ongelijkheid verklaren.

Wij kunnen de totale ongelijkheid, zoals gemeten m.b.v. formule 1, beschouwen als opgebouwd uit horizontale en verticale ongelijkheid ofwel ongelijkheid die bestaat binnen bepaalde groepen en ongelijkheid die bestaat tussen bepaalde groepen van de onderzochte populatie. In Appendix 1 hebben wij uitgaande van de door ons gehanteerde basisformule ($O = S/\bar{X}$) een aantal formules ontwikkeld, waarmee horizontale en verticale ongelijkheid en (dé)nivellering kunnen worden gemeten.

De vraag is uiteraard welke groepen voor het overheidsbeleid belangrijk zijn; tal van groepsindelingen laten zich denken: sociale groepen, regionale groepen, sectorgroepen, etc. Uit de vele discussies die ondermeer tussen parlement en regering gevoerd worden over de implicaties van tal van sociaal-ekonomische maatregelen blijkt steeds één groepsindeling terug te keren, nl. de indeling naar het inkomenskriterium: ekstra zorg moet worden besteed aan de laagstbetaalden in onze samenleving; de de topinkomens moeten worden afgeremd; de belastingdruk voor de middengroepen moet worden verlicht. Gezien het politieke belang van deze indeling zullen wij hier uitgaan van een aantal inkomenskategorieën: groep A — de laagstbetaalden; groep B — de middenbetaalden en groep C — de topinkomens. Wat precies onder deze groepen moet worden verstaan is niet onmiddellijk gegeven. Een partij als de V.V.D. die zich de laatste jaren nogal inspant voor de zgn. middengroepen, blijkt daaronder te verstaan:

de categorie inkomenstrekkingen die tussen ongeveer f 20.000 en f 60.000 verdient, een ietwat merkwaardig criterium als men bedenkt dat bijna 70 % van de inkomenspopulatie minder dan f 20.000 verdient. In plaats van het werken met in de tijd variabele inkomensgrenzen, geven wij de voorkeur aan een konstant getalskriterium.

De inkomenspopulatie hebben wij daarom verdeeld in: groep A — de onderste 67 % van de inkomensverdeling (in 1946 resp. 1966 een gemiddeld inkomen van f 1097 resp. f 4818 en een lineair geschat gemiddeld inkomen in 1972 van f 9700); groep B — de middelste 28 % van de inkomensverdeling (f 3015; f 11.547; f 21.300) en groep C — de hoogste 5 % van de inkomensverdeling (f 11.111; f 26.296; f 37.300).

Tabel 2

De mate van primaire¹ inkomensongelijkheid en horizontale en verticale inkomensongelijkheid in Nederland (bijdragen in procenten² van de totale ongelijkheid)

jaar	mate van ongelijkheid	horizontale ongelijkheid ³				vertikale ongelijkheid ³			
		totaal	A	B	C	totaal	A	B	C
1946	1,69	62	2	2	58	38	5	2	31
1953	1,56	61	2	1	58	39	6	2	31
1958	1,53	63	2	2	59	37	6	2	29
1962	1,23	47	4	2	41	53	8	3	42
1966	1,13	49	4	4	41	52	9	4	39

¹ primair inkomen in de zin van fiscaal zuiver inkomen (C.B.S.-definitie)

² door afronding totaliseren de percentages niet altijd precies op 100 %

³ horizontale/vertikale ongelijkheid A, resp. B, resp. C is de horizontale/vertikale ongelijkheid van de laagstbetaalden (groep A: de onderste 67 % van de inkomensverdeling), resp. van de middenbetaalden (groep B: de middelste 28 %), resp. van de topinkomens (groep C: de bovenste 5 %).

In tabel 2 worden de bijdragen van deze groepen en van hun onderlinge nivoverschillen aan de totale ongelijkheid weergegeven. Wij lezen hieruit dat het grootste deel van de mate van ongelijkheid wordt verklaard door enerzijds verschillen *binnen* de groep topinkomens (in 1966: 41 %) en het verschil *tussen* het gemiddelde van de totale verdeling en het gemiddelde topinkomen (in 1966: 39 %). De laagstbetaalden en middengroepering dragen nauwelijks of niet bij aan de totale ongelijkheid. Hiermee zijn de randvoorwaarden voor de twee beleidsterreinen die wij in dit artikel nader beschouwen, in feite gegeven: een beleid dat gericht is op nivellering van inkomens in de laagst- en middenbetaalde groepen kan in geen enkel opzicht bijdragen aan nivellering van de totale inkomensverdeling; een be-

leid dat gericht is op nivellering van de topinkomens en op het opheffen van verticale inkomensverschillen destemmeer.

4, De neutrale loonpolitiek

Lonen en salarissen worden een steeds belangrijker bestanddeel van ons nationale inkomen. In de jaren zestig werd circa 65 % van ons nationale inkomen in dienstverband verdiend, tegen gemiddeld 55 % in het decennium daarvoor. Het is daarom niet van belang ontbloot dat nagegaan wordt in hoeverre het beleid dat door de overheid in samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties wordt gevoerd en dat in het bijzonder op dit bestanddeel is gericht, vanuit het oogpunt van nivellering effectief is geweest.

Het onderhavige beleid wordt loonpolitiek genoemd. In dit artikel is hieronder te verstaan het beleid dat gericht is op beïnvloeding en beheersing van looninkomens. We maken bij de analyse een onderscheid tussen:

a — verticale loonpolitiek: het beleid dat gericht is op beheersing en beïnvloeding van de verhouding tussen looninkomens enerzijds en niet-looninkomens anderzijds.

b — horizontale loonpolitiek: het beleid dat gericht is op beheersing en beïnvloeding van de verhouding tussen looninkomens onderling.

We beperken ons hier tot die loonpolitiek, die gevoerd is door de beleidsactoren de Stichting van de Arbeid (centrale werkgevers- en werknemersorganisaties), het vroegere, thans niet meer bestaande College van Rijksbemiddelaars en de regering. Het middel bij uitstek dat door deze beleidsactoren wordt gehanteerd is de kollektieve arbeidsovereenkomst (c.a.o.).

Om vast te stellen in hoeverre de loonpolitiek effectief is geweest, zouden we de inkomensverdeling van tenminste zelfstandigen en werknemers voor de gehele beschouwde periode moeten kennen. Deze gegevens ontbreken echter voor het grootste deel van deze periode, zodat wij een andere benadering hebben gekozen. Wij zijn ervan uitgegaan dat loonpolitiek uitsluitend op de interne en eksterne inkomensverhoudingen van de laagstbetaalde groep van de samenleving betrekking heeft, hetzij direkt via institutionele loonvorming (c.a.o.'s), hetzij indirect doordat de loonontwikkeling wordt afgestemd op 'de' c.a.o. Het bezwaar van onze werkwijze is niet dat we daardoor bepaalde c.a.o.-inkomens zullen missen, want een c.a.o. heeft vrijwel nooit betrekking op inkomens boven de welstandsgrens (ongeveer samenvallend met de ondergrens van de middenbetaalde klasse), maar dat in de laagstbetaalde groep vele kleine zelfstandigen zitten, die per definitie niet onder een c.a.o. vallen, en op wie de loonpolitiek ook niet indirect van invloed is.

Een andere beperking bij het kwantitatief waarden van de gevoerde loon-

politiek is gelegen in het feit dat wij niet in staat zijn allerlei voor de waardering van het beleid niet-relevante factoren die de inkomensverdeling kunnen beïnvloeden, konstant te houden. Idealiter zouden wij de verdeling die tot standgekomen zou zijn zonder dat onze aktoren invloed uitoefenden, moeten kennen en moeten vergelijken met de werkelijke verdeling. Aan de eisen die methodologische kookboeken op dit punt stellen, kan helaas voorshands niet worden voldaan, omdat de daarvoor onontbeerlijke gegevens nog ontbreken. Verondersteld zal worden dat er geen factoren zijn die de invloed van de loonpolitiek versluieren.

Het is overigens wel aannemelijk dat vele van de voor de ontwikkeling van de inkomensverdeling relevante factoren, zoals de groei van de sociale voorzieningen, de sociale wetgeving, economische groei, democratisering van het onderwijs en de daaraan gerelateerde stijging van het opleidingsniveau van onze bevolking, op z'n minst niet negatief gekorreleerd zijn met de mate van nivellering van onze inkomensverdeling. Dit impliceert dat eventuele nivellerings- resp. dénivellerings-effecten zoals wij die hier voor de loonpolitiek trachten vast te stellen overgewaardeerd resp. ondergewaardeerd zullen zijn.

De na-oorlogse periode laat zich verdelen in een aantal fasen van loonpolitiek waarbij het opvalt dat de vrijheid van de vakcentrales en de daarbij aangesloten bonden, die het eigenlijke overleg met werkgevers voeren, steeds groter wordt. Albeda en De Galan onderscheiden een viertal fasen⁸:

1 — 1946—1954: nationale loonpolitiek; loonpolitiek als hulpmiddel voor het eerste na-oorlogse herstel; algemene loonronden, waarbij de lonen gekoppeld waren aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud.

2 — 1954—1959: blijvende rigoreuze handhaving van de loonbeheersing; de toegestane loonsverhogingen werden bepaald door makro-economische grootheden (werknemersaandeel).

3 — 1959—1963: differentiatie; loonsverhogingen werden afhankelijk gesteld van de trend van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per bedrijfstak.

4 — 1963—1969: interne coördinatie; de goedkeuring door het College van Rijksbemiddelaars werd vervangen door de goedkeuring door de Stichting van de Arbeid ('soepel' overleg).

Voor elk van de bovengenoemde fasen hebben wij nagegaan in hoeverre sprake is geweest is van verticale en horizontale (dé)nivellering van de primaire inkomensverdeling, met dien verstande dat wij de perioden steeds 1 jaar voor het begin van een nieuwe loonfase hebben laten aflopen, en beginnen, zodat wij de (dé)nivellering zonder invloed van de nieuwe loonfase konden meten. Onze analyse eindigt bij het jaar 1966; de laatste beschikbare gegevens waren bij het schrijven van dit artikel uit dat jaar.

4.1 Vertikale loonpolitiek

Sinds de oorlog hebben een aantal criteria voor loonbeheersing, waaraan de algemene inkomensontwikkeling van de niet-zelfstandige beroepsbevolking kon worden getoetst, dienst gedaan. Onmiddellijk na de oorlog werkte men in het loonoverleg in de Stichting van de Arbeid met de zgn. index voor de kosten van levensonderhoud, waarbij men ervan uitging, dat het loon zich op dezelfde wijze zou moeten ontwikkelen als deze index, zodat de werknemers hun loon wel nominaal zagen stijgen, maar reëel op hetzelfde nivo bleven. Onder invloed van de economische groei die zich alom manifesteerde, deed enkele jaren later een nieuwe norm intrede in de loonpolitiek, t.w. het zgn. werknemersaandeel, d.w.z. de verhouding tussen het gemiddeld inkomen van werknemer en dat van de totale beroepsbevolking. Dit was de zgn. S.E.R.-norm, die de relatieve verhoudingen in de inkomensverdeling trachtte te continueren, omdat het werknemersaandeel konstant werd verondersteld en gewenst. Na 1959 (kabinet-de Quay) ging men de zgn. produktiviteitsstijgingsnorm hanteren: de loonontwikkeling werd afhankelijk gesteld van de produktiviteitsverbetering binnen de bedrijfstak. Voor het eerst was sprake van een gedifferentieerde loonpolitiek, in die zin dat de stijging van het loon per bedrijfstak werd gekoppeld aan het economisch reilen en zeilen van die bedrijfstak. In 1963 heeft men na sterke aandrang uit de vakbeweging deze gedifferentieerde produktiviteitsnorm in geruild voor een algemene produktiviteitsnorm.

De aard van de gehanteerde normen draagt in feite een noodzakelijke ineffektief zijn van de verticale loonpolitiek al in zich: de ontwikkeling van de laagste inkomens blijkt in vrijwel de gehele beschouwde periode afhankelijk te zijn gesteld van de algemene inkomensontwikkeling, zodat het niet te verwachten is dat de loonpolitiek zal bijdragen aan verticale nivellering van inkomens. Straks zal blijken dat de cijfers uit tabel 3 deze sombere verwachting bevestigen.

Tot de verticale loonpolitiek kan men ook de invoering en hantering van het minimuminkomen als toetsingsnorm rekenen. Het laat zich voorstellen dat men in een gegeven samenleving een bepaald minimuminkomen moet genieten om volgens de normen en waarden van die samenleving enigszins redelijk te kunnen eksisteren. Het bestaansminimum waarvan het minimuminkomen een operationalisering is, is afhankelijk van het welvaartsniveau van de desbetreffende samenleving: hoe hoger het welvaartsniveau, hoe hoger waarschijnlijk de eisen t.a.v. het redelijk eksisteren zullen zijn. Eén van de wezenlijke trekken van de geleide loonpolitiek na 1945 was de vaststelling van een sociaal aanvaardbaar minimumloon, dat aan iedere arbeider in Nederland zou worden gegarandeerd. Men ging daarbij uit van een zgn. minimumbudget (een konsumptiepakket voor een gezin met twee

kinderen), dat door het C.B.S. werd berekend. Sinds 1969 wordt het minimumloon wettelijk geregeld (Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag) alle mannelijke en vrouwelijke werknemers die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, wordt een minimuminkomen gegarandeerd van thans f 939,90 per maand.

Wij besteden hier enige aandacht aan het minimuminkomen, omdat o.i. de invoering ervan een aantal beleidsimplicaties heeft die door onze actoren te weinig worden onderkend. Het lijkt ons dat 'de' samenleving bij de invoering van een bestaansminimum erkent, dat men met een kleiner inkomen onmogelijk op redelijke wijze kan bestaan. Het betekent dat van ieders inkomen eigenlijk het minimuminkomen afgetrokken zou moeten worden, want alleen het resulterende bedrag geeft aan wat men werkelijk voor vrije besteding over heeft. Ethiek is uiteraard geen rekenkunde, maar de politiek-ethische en beleidsimplicatie is o.i., dat we moeten erkennen dat de inkomensongelijkheid eigenlijk veel groter is dan we aanvankelijk dachten, en dat we er nog veel harder aan moeten 'trekken', dan wel al deden (trekken we van ieders primaire inkomen het minimumloon af, zodat het werkelijk besteedbare inkomen overblijft, dan blijkt de inkomensongelijkheid van de resulterende verdeling verdrievoudigd te worden).

Tabel 3

Horizontale en verticale nivellering (+) en (dé)nivellering (—) van de primaire¹ inkomensverdeling in Nederland (bijdragen in procenten³ van de totale (dé)nivellering)

periode	totale (dé)-nivellering	horizontale bijdrage ³			vertikale bijdrage ³				
		totaal	A	B	C	totaal	A	B	C
'46-'53	+ .13	+ 70	+ 8	+ 8	+ 54	+ 31		+ 8	+ 23
'53-'58	+ .03	— 33		— 33		+ 133		— 33	+ 166
'58-'62	+ .30	+ 129	— 6	+ 3	+ 132	— 29	— 3	— 3	— 23
'62-'66	+ .10	+ 22		— 22	+ 44	+ 78			+ 78
hele	+ .56	+ 89	— 2	— 2	+ 93	+ 10	— 2	— 2	+ 14

¹ primair inkomen in de zin van fiscaal zuiver inkomen (C.B.S.-definitie)

² door afronding totaliseren de percentages niet altijd precies op 100 %

³ bijdragen van A, resp. B, resp. C zijn de bijdragen van de laagstbetaalden (groep A: de onderste 67 % van de inkomensverdeling); resp. van de middenbetaalden (groep B: de middelste 28 %), resp. van de topinkomens (groep C: de bovenste 5 %)

Hoe groot is nu kwantitatief het effect van de hier ten tonele gevoerde verticale loonpolitiek geweest? Inspectie van tabel 3 waar de (dé)nivellering in de verschillende loonpolitieke perioden is weergegeven, leert ons dat de

totale ongelijkheid sinds 1946 met .56 punten (= 33 % van de mate van onze gelijkheid in 1946) is afgenomen, en dat deze nivellering zich voor bijna 93 % heeft voltrokken *binnen* de groep topinkomens (d.w.z. binnen deze groep zijn de inkomens gelijkmatiger verdeeld t.o.v. 1946), een groep waarop loonpolitiek per definitie geen invloed heeft. Gezien de randvoorwaarden van het beleid, zoals die geschilderd zijn in de vorige paragraaf en zoals die tot uitdrukking komen in tabel 2, geen verbazingwekkende, maar voor de waardering van de loonpolitiek in zijn geheel wel een trieste konstatering.

De verticale inkomensongelijkheid is nauwelijks genivelleerd. Over de hele periode bezien draagt verticale nivellering slechts 10 % aan de totale nivellering bij. Ons oordeel wordt negatiever als we moeten vaststellen dat dit percentage dan nog tot standgekomen is door 2 % verticale dénivellering van de laagstbetaalden (d.w.z. dat deze laagstbetaalden waarop de verticale loonpolitiek is gericht, hun inkomen t.o.v. het gemiddelde achteruit zagen gaan), 2 % dénivellering van de middeninkomens (d.i. een relatieve vooruitgang t.o.v. het gemiddelde inkomen) en 14 % nivellering van de topinkomens (d.i. een relatieve achteruitgang t.o.v. het gemiddelde inkomen).

Het beeld van de afzonderlijke fasen komt vrijwel geheel overeen met dat van de hele periode: de inkomenspositie van de laagstbetaalden is lichtelijk gedénivelleerd (periode 1958—1962) of relatief konstant gebleven. Er ligt dan ook slechts één konklusie voor de hand: de verticale loonpolitiek is neutraal t.o.v. de inkomensverdeling; zij draagt in genendele bij aan verticale nivellering van inkomens.

4.2 Horizontale loonpolitiek

Een gedeelte van de loonpolitiek was in de onderhavige periode horizontaal gericht, d.w.z. had betrekking op de verhoudingen binnen de groep laagstbetaalden, de looninkomens in onze benadering. M.n. de vakbeweging heeft in de jaren vijftig veel aandacht besteed aan deze horizontale verhoudingen. Getracht is een voor de werknemers 'aanvaardbare' loonstruktuur te ontwikkelen. Deze zou verkregen worden wanneer voor gelijkwaardige functies zoveel mogelijk hetzelfde funktieloon zou worden betaald, en wanneer verschil in prestatie in de functie tot uitdrukking zou komen in een loonverschil boven het funktieloon.⁹ Het belangrijkste instrument in dit verband was de zgn. werkklassifikatie, een verfijning van het verschil tussen ongeschoolde, geschoolde en geoefende arbeid. Bekend is de genormaliseerde methode van klassifikatie, die uitgaat van 10 functie-elementen (gezichtspunten genoemd), die elk met een aantal punten werden gewaardeerd. Deze waardering geschiedde meestal op basis van het al dan niet

schaars zijn van de functie-elementen: zo wordt kennis hoger gewaardeerd dan fysieke inspanning. Afgezien van de moeilijkheden van waardering van afzonderlijke functies, is er dan nog het probleem van het omzetten van deze waardering in het daarmee overeenkomende loon: 'Hoeveel centen is één punt? Er is nog geen methode gevonden om dit te doen, en met Hartog kunnen we dit beschouwen als een belemmering voor een algehele doorvoering van de werkklassificatie: 'Het merkwaardige feit doet zich dus voor dat de werkklassificatie geen houvast geeft voor het bepalen van verticale loonverhoudingen, waarvoor zij ontworpen is, maar juist wel voor horizontale verhoudingen. Horizontale oneffenheden in het loonsysteem worden uitgezift'¹⁰ (n.b. dat hier 'horizontaal' en 'vertikaal' in een iets andere betekenis worden gebruikt dan in de rest van het artikel). Had men aanvankelijk nog de illusie dat men de werkklassificatie ook zou kunnen gebruiken voor het bepalen van aanvaardbare inkomens voor hoger personeel, ja zelfs voor niet-werknemers, zodat men zou kunnen komen tot een 'nationaal bezoldigingsbesluit' (de term is van Hartog), dit enthousiasme is na enige jaren ervaring met deze methode wel verdwenen.

Welk kwantitatief effect is nu van de horizontale loonpolitiek, in het bijzonder de hier genoemde werkklassificatie, uitgegaan? Uit tabel 3 blijkt dat binnen de groep laagstbetaalden weinig veranderd is: er is zelfs sprake van een zij het geringe dénivellering, t.w. 2 % over de hele periode. Het is niet te verwachten dat wanneer we de groep van (kleine) zelfstandigen die in de groep laagstbetaalden is opgenomen, maar waarop de horizontale loonpolitiek per definitie geen invloed heeft gehad, uit onze berekening zouden hebben kunnen elimineren, het beeld veel anders geweest zou zijn. De konklusie lijkt dan ook gerechtvaardigd, dat de horizontale loonpolitiek evenals haar vertikale tegenhangster tamelijk neutraal t.o.v. de inkomensverdeling werkt.

4.3 Ineffektieve loonpolitiek

Al met al moeten we de gevolgtrekking maken dat wanneer wij de topinkomens buiten beschouwing laten, de verhoudingen in de inkomensverdeling niet zijn veranderd, alle beweringen over de wenselijkheid van nivellering ten spijt. Het loonbeleid heeft ervan uitgaande dat overige factoren konstant kunnen worden verondersteld, niet bijgedragen aan vertikale nivellering van de laagste inkomens, d.w.z. aan verbetering van de inkomenspositie van de laagstbetaalden. Evenmin is sprake van horizontale nivellering binnen deze groep, zoals die bijvoorbeeld door de invoering van werkklassificatie werd beoogd.

Terecht wordt tegenwoordig dan ook gesteld, dat zij vervangen moet worden door inkomenspolitiek: een werkelijk bijdrage aan nivellering kan

slechts worden verwacht van een beleid dat bij uitstek vertikaal gericht is doordat het de midden- en topinkomens tot het beleidsterrein rekent.

Een belangrijke oorzaak van de ineffektiviteit van de loonpolitiek zou wel eens gevonden kunnen worden in het feit dat één van de belangrijkste actoren van dat beleid, de vakbeweging, zich door deel te nemen aan de zgn. institutionele loonvorming teveel heeft laten meeslepen in het bereiken van makro-ekonomische doelstellingen als ekonomische groei, stabiel prijspeil etc., en te weinig heeft gestreefd naar het bereiken van de doelstelling 'het zoveel mogelijk voldoen aan sociale rechtvaardigheid' (S.E.R. 1951), geoperationaliseerd in termen van inkomensverdeling. De vakbeweging heeft door mede-verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de ontwikkeling van de hele ekonomie, haar eigen belang, dat nu eenmaal niet noodzakelijkerwijs samenvalt met wat door overige actoren als 'algemeen belang' wordt gedefinieerd, wellicht teveel verwaarloosd. Dit laat zich onder meer hieraan illustreren dat zij in vrijwel de gehele na-oorlogse periode haar looneisen steeds heeft gekoppeld aan makro-ekonomische grootheden als nationaal inkomen en produktiviteitsstijgingen, in plaats van aan de ontwikkeling van de midden- en topinkomens. Door deze strategie heeft de vakbeweging bijvoorbeeld al het streven naar een reële verandering in de inkomensverhoudingen laten schieten.

4.4 Het dilemma van de vakbeweging

Kleerekoper wijst er met zijn beschrijving van de rol van de vakbeweging na de tweede wereldoorlog in zijn posthuum verschenen 'Inkomensverdeling en Inkomensbeleid' op, dat de vakbeweging haar revolutionaire élan dat zij voor de oorlog bezat heeft verloren. Zij heeft de klassenstrijd definitief laten overgaan in een geïnstitutionaliseerde loonstrijd. 'In ieder geval konden zij (Marx en Engels - v. C.) in hun denken geen genoegen nemen met lapmiddelen, of wil men een vriendelijker woord, met palliatieven. De moderne vakbewegingen met hun loonstrijd doen net het tegenovergestelde; zij zoeken met hun onderhandelingen, weerstandskassen, met hun niet-politieke maar ekonomische stakingen enz. juist het palliatief met instandhouding van een verzacht kapitalisme. Dit leidt tot de paradoxale conclusie: de moderne vakbeweging is een kapitalistisch verschijnsel, dat in het kapitalisme is ontstaan, er groot in geworden is en er naar alle waarschijnlijkheid in haar huidige vorm van strijdorganisatie mee ten gronde zal gaan'.¹¹

Waar het hier om gaat is dat de vakbeweging sinds 1945 voor een dilemma heeft gestaan en nog staat: deelnemen aan institutionele loonvorming, georganiseerd overleg zonder toe te komen aan fundamentele verandering van onze sociaal-ekonomische orde en de daaraan gekoppelde belonings-

structuur of streven naar zulke veranderingen buiten dat overleg, buiten die institutionele loonvorming.

Door zich na de oorlog te engageren in het georganiseerde overleg heeft de vakbeweging zich over moeten geven aan wat wij hier een concessie-politiek zouden willen noemen: ten gunste van het overleg zelf moest zij haar meer konfliktmatige opstelling van voor de oorlog laten varen. Het overleg kan geslaagd genoemd worden in die zin, dat grote sociaal-ekonomische konflikten sinds de oorlog uitgebleven zijn, maar het is niet onaannemelijk dat de vakbeweging gelijktijdig de onderhandelingsmarge en daarmee de marge van mogelijke uitkomsten, heeft moeten beperken: wilde zij gesprekspartner worden en blijven, dan was en is zij gedwongen het met haar sociale partners eens te worden over de marges waarbinnen het overleg plaatsvindt en binnen deze marges compromissen te bewerkstelligen. Kortom: de vakbeweging moest en moet water bij de wijn doen.

De kern van de zaak is dat de randvoorwaarden van het overleg zoals daar zijn een stabiel prijspeil, een produktiviteitsnorm, een gegeven ekonomische orde etc. de totstandkoming van een meer rechtvaardige inkomensverdeling belemmeren: gegeven het feit dat de verdeling van het inkomen in zekere zin een nul-som spel is, betekent dit, dat een gelijkmatiger inkomensverdeling alleen kan worden gerealiseerd als deze voorwaarden ter diskussie kunnen worden gesteld en indien nodig kunnen worden gewijzigd of geelimineerd.

De vakbeweging zal zich moeten afvragen of binnen het thans bestaande overlegkader zo'n principiële diskussie mogelijk is en zal uit haar analyse konsekwenties moeten trekken. De onderhandelingszone zal moeten worden vergroot: zaken als verandering van onze ekonomische orde, in het bijzonder in de zin van een verdergaande herziening van ons ondernemingsrecht, zodat bijvoorbeeld demokratisering van de besluitvorming m.b.t. inkomensvorming mogelijk wordt, zullen daarbij aan de orde moeten komen. Daarnaast verandering van de in ons land bestaande beloningsstructuur, waaraan de vervanging van loonbeleid door inkomenspolitiek een bijdrage kan leveren. Als verandering van de huidige overlegrandvoorwaarden onmogelijk blijkt, zal de vakbeweging moeten overwegen om buiten dat overleg te streven naar een rechtvaardiger inkomensverdeling.

Het probleem kan ook anders worden geformuleerd, in aansluiting aan de hypothese die wij in appendix 2 ontwikkelen en waarop naar onze smaak toekomstig politikologisch ongelijkheidsonderzoek zich zal moeten richten. De vakbeweging zal in of buiten het overleg meer konfliktbereidheid moeten vertonen, d.w.z. zij zal hogere eisen moeten stellen, zij zal een meer van haar partners divergerende positie moeten innemen. Zij zal moeten waken voor het prijsgeven van haar potentiële en wenselijke konfliktbe-

reidheid ten bate van een 'werkbare' overlegsituatie en een grote mate van invloed op de uitkomsten van de onderhandelingen binnen de randvoorwaarden van het overleg.

5, Herverdelende belastingen?

Als er over rechtvaardigheid van de inkomensverdeling wordt gesproken, denkt men over het algemeen niet zozeer aan de bruto-verdeling, alswel aan de netto-verdeling: het gaat er uiteindelijk om wat men 'in zijn hand krijgt'. Belastingen dienen om de overheid middelen te verschaffen voor haar uitgaven; maar dit betreft slechts de omvang van de belastingheffing. De verdeling van de druk wordt echter voor de inkomensverdeling van belang, zodra een niet-neutraal heffingssysteem wordt gehanteerd. Vrijwel nooit, en zeker niet in ons land, zal een belastingstelsel neutraal zijn, in die zin, dat de initiële verdeling vóór belastingheffing gelijk is aan de resulterende verdeling. Het lijkt niet overdreven te stellen, dat in ons land de belastingpolitiek na de Tweede Wereldoorlog steeds op nivellering van inkomens gericht is geweest. Daarom is het van belang om na te gaan in hoeverre die nivellering dan ook bereikt is.

Belastingheffing is een vorm van ongedifferentieerd overhevelen van koopkracht van de private sektor naar de publieke, waarbij het over het algemeen zo is, dat de overheid de besteder van die koopkracht wordt. Er bestaan talloze indelingsschema's voor belastingen. De meest gehanteerde is het schema dat belastingen verdeelt in direkte en indirekte. Voor onze probleemstelling is het onderscheid weinig relevant, immers van beide soorten belasting mag aangenomen worden dat zij invloed op de sekundaire verdeling (in de zin van besteedbaar inkomen zoals gedefinieerd door het C.B.S.) hebben. De ontwikkeling van de belastingdruk loopt parallel aan die van de overheidsuitgaven: een konstante groei van de druk valt sinds het begin van de eeuw te konstateren. Bedroegen de belastingen in het eerste decennium van deze eeuw nog rond 8 % van het nationale inkomen tegen marktprijzen, thans is sprake van een belastingdruk van ongeveer 30 %. Daarnaast is een verschuiving waar te nemen van indirekte naar direkte belastingen, waarvan het aandeel nu geraamd moet worden op 55 % van het totaal der belastingen.

5.1 Direkte belastingen

Centraal bij de loon- en inkomstenbelasting staat de progressie: naarmate het inkomen hoger wordt, wordt een groter percentage loon- en inkomstenbelasting geheven. In 1941 is door de Duitse bezetting de loon- en inkomstenbelasting fundamenteel veranderd; na de oorlog werd het systeem nagenoeg geheel overgenomen. In 1947 werd de progressie als hoeksteen

van de loon- en inkomstenbelasting (in het vervolg spreken wij nog slechts van de inkomstenbelasting, omdat de loonbelasting als voorheffing voor de inkomstenbelasting wordt beschouwd) geïntroduceerd. Sindsdien zijn in dit stelsel geen grote veranderingen doorgevoerd.

Aan de progressie ligt het zgn. 'draagkrachtbeginsel' ten grondslag. Dit beginsel wordt vaak economisch onderbouwd: er is volgens de eerste wet van Gossen sprake van een dalend marginaal nut van het inkomen. Om nu te komen tot een evenredig psychisch genotsoffer moeten de tarieven van de inkomstenbelasting progressief zijn, zodat elke belastingbetaler ongeacht de hoogte van zijn inkomen, een konsumptieoffer brengt dat evenredig is aan zijn inkomen. Met zeer aannemelijke argumenten bestrijdt Van den Wildenberg deze visie. De veronderstelling van het dalend verloop van de nutskurve bij individuen gaat ervan uit, dat geld een maatstaf kan worden geacht voor de nutseenheden die individuen genieten. Het is echter de vraag of lust- en onlustgevoelens zich hierin laten uitdrukken. Daar komt bij, dat het nog nooit gelukt is een dalende nutskurve aan te tonen. Volgens hem zou een dalend verloop voornamelijk gebaseerd moeten zijn op vergelijking van zeer grote inkomensverschillen. Hij konkludeert dan ook dat een economische fundering van het draagkrachtprincipe ongeschikt is: 'De motivering van deze progressie ligt dan in de gewenste inkomensverdeling'.¹² Het al dan niet hanteren van het draagkrachtkriterium wordt hierdoor een politieke keuze, en niet zozeer een economische noodzakelijkheid.

Naast tarieven bevat onze belastingwetgeving uiteraard een groot aantal voorschriften die de wijze waarop het belastbare inkomen moet worden berekend, betreffen. Wij schenken hier enige aandacht aan, omdat deze voorschriften niet neutraal t.o.v. de inkomensverdeling werken. In zijn boek 'Het Herverdeelde Inkomen', (Deventer 1970) beschrijft Douben hoe op allerlei manieren de wetgeving zelf de herverdelende werking van de inkomstenbelasting ontkracht. Hij noemt in dit verband verschijnselen als fiskale akrobatiek en fiskale diskriminatie.¹³ Het eerste verschijnsel houdt 'verfiskalisering van het gedragspatroon' in: de afstand tussen bruto en belastbaar inkomen wordt steeds groter, doordat men steeds meer aftrekposten in rekening brengt. Het interessante aspect hiervan is, dat dit verschijnsel zich niet bij alle inkomensgroepen in dezelfde verhouding voordoet. De relatieve betekenis van aftrekposten stijgt voortdurend tot het inkomen van f 50.000 en neemt daarna af. Door de progressie van onze belastingen echter zijn het vooral de hogere inkomensgroepen die van de mogelijkheden die onze belastingwetgeving biedt, profiteren. Douben berekende dat bij een inkomen van f 69.500 bruto het belastingvoordeel door het opvoeren van aftrekposten 5,8 % is, terwijl dit voor een inkomen van

f 6.120 1,9 % bedraagt (jaar: 1962).

Naast deze akrobatiek staat de fiskale diskriminatie. Allerlei bronnen van inkomsten worden niet belast: zo blijven vermogenswinsten voorzover zij zich in de particuliere sektor voltrekken, volledig buiten schot. Deze vermogenswinst bedroeg bij het inkomen van f 69.500 gemiddeld f 33.150, en het overeenkomende belastingvoordeel 13,8 %. Bij het laagste inkomen is de vermogenswinst gemiddeld f 300, en het belastingvoordeel 0,3 % (jaar: 1962).

Tenslotte moet nog gewezen worden op het afwentelingsverschijnsel, waardoor de potentieel nivellerende werking van ons belastingstelsel nog verder wordt uitgehouden. Afwenteling wordt vaak nagestreefd door uitgaande van een inkomen waarover men netto wil beschikken, een bepaald bruto-inkomen te bedingen. Sommige groepen in de samenleving hebben daartoe uiteraard meer mogelijkheden dan anderen; de mogelijkheden zijn afhankelijk van de machtspositie die men in de samenleving inneemt, gekoppeld aan de schaarste van de kwaliteiten die men aanbiedt. In dit verband valt te denken aan de zgn. vrije beroepen, zoals artsen, specialisten, akkountants en advocaten, maar ook aan zeer getalenteerde en schaarse mensen als Johan Cruyff en Piet Keizer. Helaas is nog nauwelijks onderzoek naar het afwentelen ingesteld, zodat konklusies louter spekulatief kunnen zijn.

5.2 Waar heeft de nivellering plaatsgevonden?

Tabel 4

Horizontale en verticale nivellering (+) en dénivellering (-) van de primaire¹ inkomensverdeling in Nederland door heffing van loon- en inkomstenbelasting (vergelijking primaire en sekundaire² inkomensverdeling) (bijdragen in procenten³ van de totale dé)nivellering)

jaar	totale (dé)-nivellering	horizontale bijdrage ⁴			vertikale bijdrage ⁴				
		totaal	A	B	C	totaal	A	B	C
1953	+ .57	+ 100	- 5	- 4	+ 109	-	- 4	- 5	+ 9
1958	+ .53	+ 96	- 4	+ 2	+ 98	+ 4	- 6	- 9	+ 19
1962	+ .33	+ 97	- 6	- 6	+ 109	+ 4	- 6	- 6	+ 16
1966	+ .34	+ 79	- 6		+ 85	+ 21	- 3	- 12	+ 36

¹ primair inkomen in de zin van fiscaal zuiver inkomen (C.B.S.-definitie)

² sekundair inkomen in de zin van besteedbaar inkomen (C.B.S.-definitie)

³ door afronding totaliseren de percentages niet altijd precies op 100 %

⁴ bijdragen van A, resp. B, resp. C zijn de bijdragen van de laagstbetaalden (groep A: de onderste 67 % van de inkomensverdeling), resp. van de middenbetaalden (groep B: de middelste 28 %), resp. van de topinkomens (groep C: de bovenste 5 %)

Uit tabel 4 blijkt dat de omvang van de nivellering door de inkomstenbelasting in de loop der na-oorlogse jaren steeds geringer wordt. De oorzaak van deze voortdurende afname moet o.i. worden gezocht in de aanpassing van de tarieven die sinds 1950 heeft plaatsgevonden, zodat de druk van de belasting vrijwel konstant is gebleven. Ondanks de groei van het nationale inkomen, is het gemiddeld te betalen belastingpercentage gelijk gebleven: zonder aanpassing van het tarief zou dit percentage gezien de progressie, aanzienlijk gestegen moeten zijn. Daar komen dan nog verschuivingen bij, die zich ten nadele van de laagste en middengroepen hebben voorgedaan. Het inkomensnivo dat door 60 % van de bevolking wordt overschreden (1950 resp. 1965 f 1320 resp. f 5600) zag bij een gezin met 2 kinderen de belastingdruk van 1950 tot 1965 met 191 % toenemen (van 2,3 naar 6,7 %). Voor het inkomensnivo dat door slechts 2½ % van de bevolking wordt overschreden (1950 resp. 1965 f 9300 resp. f 28200) was dit bij een identieke gezinssamenstelling 40 % (van 19,4 naar 27,1 %). Voor het daartussenliggende nivo, dat door 30 % wordt overschreden, was de stijging 76 %.¹⁴

Als wij onderzoeken welke groepen aan deze nivellering hebben bijgedragen, dan krijgen we vrijwel hetzelfde beeld te zien als bij de waardering van de loonpolitiek in de vorige paragraaf. In 1966 wordt de nivellering van 30 % t.o.v. het primaire inkomen door inkomstenbelastingheffing, voor het overgrote deel verklaard door nivellering *binnen* de groep topinkomens (85 % van de totale nivellering). Verwonderlijk is dit niet als men bedenkt dat de inkomstenbelastingtarieven met name na de inkomensgrenzen van f 20.000 sterk progressief stijgen, zodat vooral bovenste 5 % van de inkomensstrekken onderling hun verhouding gewijzigd zien.

Belangrijker dan de horizontale is uiteraard de verticale nivellering: zijn de onderscheiden groepen dichter bij elkaar gebracht? Dit is helaas nauwelijks het geval. De verticale nivellering bedraagt blijkens tabel 4 in 1966 slechts 21 % van de totale nivellering, een percentage dat tot standgekomen is door 3 % dénivellering van de laagstbetaalden (d.i. een relatieve achteruitgang t.o.v. het gemiddelde inkomen na belastingheffing); 12 % dénivellering van de middenbetaalden (d.i. een relatieve vooruitgang t.o.v. het gemiddelde inkomen na belastingheffing) en 36 % nivellering van de topinkomens (d.i. een relatieve achteruitgang t.o.v. het gemiddelde inkomen na belastingheffing). Kortom: de laagstbetaalden zijn er licht en de topinkomens wat meer op achteruitgegaan, terwijl de middeninkomens de lachende derde vormen. M.a.w. wat geldt bij het effect van de loonpolitiek, geldt ook hier: de verhoudingen in de verdeling worden nauwelijks aangetaast, een konstatering die zeker opgaat als we de bovenste 5 % van de inkomensverdeling buiten beschouwing laten.

Op basis van het bovenstaande moeten we vaststellen, dat de progressie weliswaar een effectief middel is (d.w.z. nivellerend werkt), maar dat het werkingsgebied voor uitbreiding vatbaar is. Hierbij valt m.n. aan de middeninkomens te denken, waarvan het belastingpercentage thans nagenoeg gelijk is aan dat van de lager beloonde groepen in onze bevolking.

5.3 Dénivellerende indirecte belastingen

Algemeen wordt aangenomen dat de indirecte belastingen (B.T.W., accijnzen etc.) louter en alleen bedoeld zijn om de overheid geldmiddelen voor haar beleid te verschaffen. Toch kunnen we aan deze categorie van belastingen niet voorbijgaan, immers al is (dénivellering hierbij niet expliciet ten doel gesteld, zij zijn voor onze analyse toch van belang, omdat van het antwoord op de vraag welke goederen en in welke mate men indirect belast, een (weliswaar niet bedoeld) gunstig of ongunstig neveneffect op de inkomensverdeling kan uitgaan.

Ongeveer de helft van de belastingen wordt in ons land thans indirect geheven. Zij bedragen 10 % van het nationale inkomen tegen marktprijzen, hetgeen neerkomt op ongeveer 15 % van het bestede inkomen. Het grootste gedeelte daarvan is afkomstig uit de vroegere omzetbelasting, thans B.T.W. De B.T.W. kent thans globaal 2 tarieven, één van 4 % op de zgn. eerste levensbehoeften, zoals voedsel en kleding, en één van 16 % op overige goederen en diensten.

Hoeveel iedere inkomensstrekker aan indirecte belastingen betaalt, hangt af van het tarief en zijn consumptiepatroon (spaarkwote en verdeling van het te besteden inkomen over de diverse goederencategorieën). Teneinde het effect van de indirecte belastingen op de inkomensverdeling te kunnen bepalen, hebben wij het besteedbare inkomen (het inkomen na directe belastingheffing) vergeleken met het werkelijk besteedbare inkomen (het besteedbare inkomen minus de betaalde indirecte belastingen). In een sterk vereenvoudigd model dat zeker voor verbetering vatbaar is, werd het bedrag van de betaalde indirecte belastingen bepaald op basis van de veronderstelling dat de betaalde indirecte belastingen evenredig zijn aan het bestede inkomen (het besteedbaar inkomen minus besparingen) of anders gezegd, dat binnen het consumptiepakket geen goederendifferentiatie (eerste levensbehoeften versus overige goederen en diensten) is, die afhankelijk is van de hoogte van het besteedbare inkomen. Voor het jaar 1966 berekenden wij aldus een dénivellerend effect van 2 % ($0 = .79$ na directe belastingheffing; $0 = .81$ na indirecte heffing). Het gegeven is te zacht om een eksakte konklusie op te baseren; zij duidt slechts op een potentiële, dénivellerende werking van indirecte belastingen. Duidelijk is echter dat als de spaarkwote van de lagere inkomens verder daalt en de indirecte belas-

tingen in betekenis toenemen (en dat doen ze: B.T.W.), de dénivellerende werking van deze categorie belastingen toenemen zal. Verder onderzoek met een meer verfijnd model is geboden.

5.4 Tot slot

De Economic Commission for Europe is van mening dat het totale belastingen- en sociale voorzieningensysteem in West-Europa over het geheel genomen, relatief neutraal t.o.v. de inkomensverdeling staat. De directe belastingen mogen dan wel progressief zijn, hun nivellering wordt teniet gedaan door de heffingen voor sociale voorzieningen (in dit artikel buiten beschouwing gelaten) en indirecte belastingen die degressief zijn. 'When viewed as a whole, therefore, it cannot be said that the western European systems of taxes and social benefits represent any fundamental redistribution of original incomes. In part, this is because the systems have grown up gradually, as the result of a series of decisions based upon immediate exigencies. The various structures of income-tax, indirect taxes, social security and collective consumption have been developed to a great extent independently, and have rarely been regarded by government as separate parts of a coherent system of redistribution'.¹⁵ Wij menen dat deze typeering van het inkomensoverdrachtenstelsel ook voor de Nederlandse situatie volledig opgaat.

Appendix 1. Horizontale en verticale ongelijkheid en (dé)nivellering

De totale mate van ongelijkheid kan analoog aan de variantie-analyse uiteengegafeld worden in ongelijkheid die wordt veroorzaakt door (1) verschillen *binnen* en (2) verschillen *tussen* groepen. Hieronder zullen beide componenten uit de standaardformule $0 = s/\bar{X}$ worden afgeleid.

Bij de afleiding is het onderscheid tussen de volgende vier begrippen van belang:

- kwadratische binnengroepsongelijkheid: 0^2_{bg}
- horizontale ongelijkheid: $0^2_{bg}/0$
- kwadratische tussengroepsongelijkheid: 0^2_{tg}
- verticale ongelijkheid: $0^2_{tg}/0$

$$1) 0^2 = 0^2_{bg} + 0^2_{tg} = \frac{\sum_k \sum_i (x_{i.k} - \bar{X}_k)^2}{N \bar{X}^2} + \frac{\sum_k (\bar{X}_k - \bar{X})^2}{N \bar{X}^2}$$

waarbij \bar{X}_k het gemiddelde binnen groep k

$$2) 0 = \text{horizontale ongelijkheid} + \text{vertikale ongelijkheid} \\ = \frac{0^2_{bg}}{0} + \frac{0^2_{tg}}{0}$$

De horizontale en verticale ongelijkheden laten zich uiteraard nog onderverdelen naar bijdragen die de verschillende groepen hieraan leveren.

Uit dit stelsel laat zich ook vrij eenvoudig de berekening van horizontale en ver-

tikale (dé)nivellering afleiden. Horizontale (dé)nivellering wordt in principe bepaald door de horizontale ongelijkheid op t=1 te vergelijken met die op t=2. Analoge redenering voor verticale (dé)nivellering.

$$3) (1-d)0_1 = 0_1 - 0_2 = \frac{0^2_{bg.1} + 0^2_{tg.1}}{0_1} + \frac{0^2_{bg.2} + 0^2_{tg.2}}{0_2}$$

waarbij d de veranderingsfaktor van de mate van ongelijkheid

0_1 resp. 0_2 de mate van ongelijkheid op t=1 resp. t=2

4) Afname Ongelijkheid = horizontale (dé)nivellering + verticale (dé)nivellering

$$(1-d)0_1 = \frac{0^2_{bg.1}}{0_1} - \frac{0^2_{bg.2}}{0_2} + \frac{0^2_{tg.1}}{0_1} - \frac{0^2_{tg.2}}{0_2}$$

Hierbij duidt een positief saldo binnen de afzonderlijke termen op nivellering, en een negatief saldo op dénivellering. Ook de horizontale en verticale (dé)nivellering laten zich uiteraard onderverdelen.

Appendix 2: Konfliktbereidheid, macht en inkomen: schets van een model

In de 2e appendix zal een als hypothese dienend model waarin de relatie tussen konfliktbereidheid en macht enerzijds en de inkomensverdeling anderzijds wordt gelegd, worden ontwikkeld. Het model is bedoeld als eerste aanzet en vraagt uiteraard nog verfijning en operationalisatie.

-begrippen

Onder het begrip macht verstaan wij hier het vermogen om invloed uit te oefenen op de realisering van een bepaalde situatie, i.h.b. de grootte van dat vermogen (Vergelijk Kuypers, Grondbegrippen van Politiek, p. 84 e.v.). Onder konflikt begrijpen wij met Boulding: 'Conflict may be defined as a situation of competition in which parties are aware of the incompatibility of potential future positions and in which each party wishes to occupy a position that is incompatible with the wishes of the other'. (K. Boulding, Conflict and Defense, New York 1963, p. 5). Konfliktbereidheid tenslotte, is de mate waarin men bereid is in een konflikt de eigen minimumeisen te laten divergeren van die van de tegenstander.

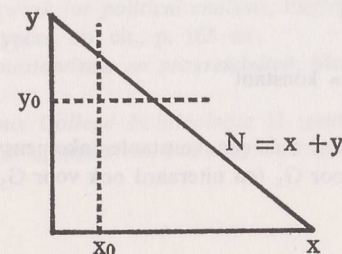
-optimale verdeling

Gegeven 2 evengrote inkomensgroepen in een samenleving, G_x en G_y , met een groepsinkomen van X resp. Y, en een nationaal inkomen dat zodanig is verdeeld dat geldt

$$(1) N = X + Y$$

Gegeven voorts X_0 en Y_0 , minimumpunten te noemen: het geëiste minimuminkomen, waarbeneden G_x resp. G_y niet akkoord kan gaan met de verdeling van N.

De grafiek van mogelijke verdelingen van $N=X+Y$ is dan



Naar analogie van de onderhandelings-theorie uit de speltheorie kunnen we dan bepalen wanneer het nationale inkomen 'optimaal verdeeld' is. Volgens deze inzichten is dit het geval wanneer de functie:

$$(2) (X - X_0) (Y - Y_0) = (X - X_0) (N - X - Y_0)$$

maksimaal is (d.w.z. de eerste afgeleide wordt op nul gesteld). Voor de speltheoretische achtergrond zij verwezen naar P. Valkenburgh, *Anatomie van het Conflict*, Alphen 1969, p. 141 e.v.

Voor een 'optimaal verdeeld nationaal inkomen' geldt dan

$$(3) \begin{aligned} X &= \frac{N}{2} - \frac{Y_0}{2} + \frac{X_0}{2} \\ Y &= \frac{N}{2} - \frac{X_0}{2} + \frac{Y_0}{2} \end{aligned}$$

Hieruit volgt dat G_x 's deel destegroter zal zijn, naarmate zijn minimumeis X_0 hoger en dat van de andere partij (Y_0) lager zal zijn.

-Konfliktbereidheid

De minimumeisen komen uiteraard niet uit de lucht vallen; zij zijn onderling afhankelijk.

$$(4) \begin{aligned} X_0 &= a Y_0 + b \\ Y_0 &= c X_0 + d \end{aligned}$$

waarbij a,c de reaktiecoëfficiënten (d.w.z. de mate waarin de ene partij zijn minimumeisen laat hangen van die van de andere partij)

b,d konstanten, die zijn voor te stellen als minimum eksistentie-nivo's

In (4) hebben we te maken met een Richardson-proces waarvan de essentialia op heldere wijze zijn beschreven door K. E. Boulding, *Conflict and Defense*, New York 1963, p. 19 e.v.

Het reaktiesysteem wordt vrijwel volledig gedetermineerd door het gedrag van a en c, die indicatoren zijn voor de mate van konfliktbereid van de onderscheiden groepen. Als a=1 dan reageert G_x met veranderingen in zijn minimumeisen evenredig op veranderingen in de minimumeisen van G_y . Hoe groter a, hoe heviger G_x reageert op de eisen van G_y . Voor stabiliteit/labiliteit van het inkomensevenwicht gelden de voorwaarden van het algemene Richardson-model. Alleen als 1) $a \cdot c \leq 1$

$$2) a, b, c, d = \text{konstant}$$

dan hebben we te maken met een konstante inkomensverdeling zoals gegeven is in (3), waarbij dan voor G_x (en uiteraard ook voor G_y) geldt

$$(5) X = \frac{N + (a - 1) Y_0 + b}{2}$$

Uit deze formule blijkt dat hoe groter de reaktie van G_x op de eisen van G_y zijn (a), d.w.z. hoe meer G_x bereid is tot konfliktgedrag, hoe groter zijn aandeel in het nationale inkomen zal zijn.

-macht

Aan de optimalisering ad (2) ligt de veronderstelling ten grondslag dat X_0 en Y_0 even sterke minimumeisen zijn. Maar de ene groep heeft vaak meer macht op zijn minimumpunten te handhaven dan de andere. De machtsverdeling komt hierbij om de hoek kijken

$$(6) M = M_x + M_y$$

waarbij M de totale hoeveelheid macht in de samenleving

Alleen in het geval dat $M_x = M_y$ zijn de minimumpunten X_0 en Y_0 gelijkwaardig vanuit het oogpunt van minimumbepaling. De minimumpositie van G_x is dan ook in feite:

$$(M_x/M_y) X_0$$

en de minimumpositie van Y: $(M_y/M_x) Y_0$

Het gezamenlijk optimum wordt in dit geval als volgt bepaald

$$(7) (X - \frac{M_x}{M_y} X_0) (Y - \frac{M_y}{M_x} Y_0) \quad (\text{is maximaal})$$

Analoge uitwerking als hierboven geeft dan voor G_x het volgende aandeel in het nationale inkomen:

$$(8) X = \frac{N}{2} + \frac{M_x}{M_y} a \frac{M_y}{M_x} \frac{Y_0}{2} + \frac{M_x}{M_y} \frac{b}{2}$$

Samenvattend: hoe sterker G_x in verhouding tot G_y is, en hoe meer hij tot konflikt bereid is, des te groter zal zijn aandeel in het nationale inkomen zijn. De vraag waarom het voor G_x draait is dan ook of: $(M_x/M_y) a > (M_y/M_x) ?$

Literatuur

- 1 G. Kuypers, *Het politieke spel in Nederland*, Meppel, 1967, p. 171.
- 2 R. Dahrendorf, *Ueber den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen*, Tübingen 1961.
- 3 D. Easton, *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs, 1965, p. 21.
- 4 Zie hiervoor G. Kuypers, op. cit., p. 165 e.v.
- 5 A. Hoogerwerf, *Protestantisme en progressiviteit*, Meppel 1964, p. 63.
- 6 Idem, p. 65.
- 7 G. Kuypers, *Syllabus College Politicologie II* (gestencild V.U., 1967). Zie ook G. Kuypers, *Grondbegrippen van Politiek*, Utrecht/Antwerpen, 1973, p. 136 e.v.

- 8 W. Albeda en C. de Galan, *Inkomen: vorming, verdeling, beleid*. Groningen 1970, p. 144 e.v.
- 9 N.V.V., *Wenkend Perspectief*, Amsterdam 1957, p. 81.
- 10 F. Hartog, *Verdelingspolitiek*, Leiden 1969, p. 139 e.v.
- 11 S. Kleerekoper, *Inkomensverdeling en Inkomensbeleid*, Alphen aan den Rijn 1971, p. 73.
- 12 W. M. N. van den Wildenberg, *Openbare Financiën, inkomensverdeling en groei*, Eindhoven 1962, p. 32.
- 13 N. H. Douben, *Het herverdeelde inkomen*, Deventer 1970, p. 128 e.v.
- 14 C.B.S., *De reële druk van de Inkomstenbelasting 1950—1965, Maandstatistiek v. h. Financieuzen*, 1967.
- 15 Economic Commission for Europe, *Incomes in postwar Europe*, Geneva 1967, Chapter 1, p. 15 e.v.

door W. J. F. I. Nuyens

1, Inleiding

Democratie is een zo veelomvattend begrip, maar ook een zo misbruikte slogan, dat ieder, die het waagt zich op deze materie te werpen, bij voorbaat al op een grote portie medelijden, sympathie, bewondering en scepsis mag rekenen. Trouwens, wie durft zich tegenwoordig aan 'gene zijde van de democratie' op te stellen? Democratisch zijn we allemaal, al bedoelt iedereen er iets anders mee!

Een van de kenmerken, die iedereen wel met democratie associëert is de regel, dat de meeste stemmen gelden.

Het is de bedoeling om in dit opstel nader in te gaan op de vooronderstellingen, die aan een dergelijke beslissingsregel ten grondslag liggen. Met nadruk zij hier dus vermeld, dat we het vooral zullen hebben over de formele democratie. Kort gezegd het principe dat in geval van stemming een al of niet gekwalificeerde meerderheid het pleit wint.

Wij volgen hierbij de lijn van Schumpeter, wiens definitie wij als uitgangspunt nemen: 'De democratische procedure behelst namelijk een institutionele regeling om tot besluitvorming te komen, waarbij individuen het leiderschap verkrijgen door middel van een concurrentiestrijd om de stemmen der bestuurden'.¹ De uitbreiding, die hier aan deze definitie gegeven wordt, houdt in, dat democratie volgens ons niet alleen betrekking heeft op de keuze uit concurrerende personen, maar ook op de keuze uit concurrerende voorstellen.

Op het eerste gezicht lijkt de formele democratie een paradox, waarbij twee tegenstrijdige principes tot één beslissingsregel gecombineerd worden. Het idealistische principe daarbij is het gelijkheidsprincipe² dat stelt dat alle mensen gelijkwaardig zijn, en dus gelijkelijk behoren mee te tellen in het beslissingsproces (one man, one vote bijvoorbeeld). Het diametraal tegenovergestelde beginsel is dat van het recht van de sterkste, het organisch-vitalistisch onderschikken van het zwakke aan het machtige. Als alle mensen gelijk zijn, betekent de democratische regel het recht van de sterkste, een formele bekrachtiging van de fysieke overmacht van de meerderheid.³ De leuze 'het volk regeert' impliceert dan een dictatuur van de massa, een opstand der horden (Ortega y Gasset), een neerhalen van het hogere, demagogie, vulgariteit en middelmatigheid. Kortom het schrikbeeld dat wij

¹ J. Schumpeter, *Kapitalisme, Socialisme en Democratie*, 1963.

² Mijns inziens in essentie een religieus principe. Alleen t.o.v. een hogere macht (God) of een idee zijn alle mensen gelijkwaardig, worden zij broeders en zusters.

³ Zie bijvoorbeeld J. Stassen, *Over democratie*, 1971, blz. 40 (hierna geciteerd als *Stassen*). Deze paradox is in de literatuur terug te vinden als het Franse begrip 'volkssoevereiniteit' contra het Engelse begrip 'constitutionalisme' (bescherming van de minderheid).