

Democratie en economische ongelijkheid

Door Meindert Fennema

Democratie-theorie is geen verdelingstheorie. Men kan zich heel goed een rechtvaardige inkomensverdeling voorstellen zonder dat van een democratie sprake is. De utopie van Plato is daarvan de meest beroemde voorstelling. De verdeling van aardse middelen kan zeer egalitair zijn en niettemin onder een uitgesproken ondemocratisch regime tot stand komen. Utopisch socialistische denkers zoals Saint-Simon en Fourier meenden althans dat dat kon, ja, zelfs dat het zo moest. Omgekeerd zijn er tegenwoordig veel democraten, vooral binnen de VVD, die menen dat de inkomensverdeling 'none of their business' is. Frits Bolkestein verklaarde op 11 maart in een debat dat sociaal-economische gelijkheid en democratie niets met elkaar te maken hebben. De democratie betreft slechts de procedure waarlangs men tot collectieve beslissingen komt. De inkomensverdeling moet worden overgelaten aan de werking van de markt. Het domein van die collectieve beslissingen dient bovendien beperkt te zijn. Zij die dat zeggen kunnen zich daarbij beroepen op de radicale democraat, Thomas Paine, die schreef dat 'society' - de maatschappij - altijd een zegen is, terwijl 'government', zelfs in het beste geval, nooit meer is dan een noodzakelijk kwaad. Als Bolkestein spreekt van vrijheid en gelijkheid, dan slaat die gelijkheid uitsluitend op de gelijkheid voor de wet, niet op de sociaal-economische gelijkheid.

Kwaliteit van de democratie

In kringen van D66 maakt men zich meer dan in kringen van de VVD zorgen over de kwaliteit van de democratie. Het liber amicorum 'De open samenleving en haar vrienden' dat Christiaan de Vries en Kees Schuyt voor Jan Glastra van Loon hebben geredigeerd, geeft een goed overzicht van de zorgen die men zich bij D66 maakt over de kwaliteit van de publieke ruimte en het publieke debat. Specialistische deskundigen, zo meent Glastra van Loon, hebben de publieke ruimte verkaveld in 'een veelheid van afzonderlijke expertise-ruimtes'. Daardoor verschaart het publieke debat en dreigt het door technocraten en specialisten te worden gemonopoliseerd.

Doordat het democratische debat over het goede leven verdwijnt, rest ons voor de afweging tussen verschillende soorten collectieve goederen alleen het prijsmechanisme, 'op grond van het feit dat geld de enige noemer is waartoe al onze activiteiten, hoe ook beschouwd en beoordeeld, kunnen worden herleid.' Maar ondanks de kritiek op de commercialisering van de maatschappij, wordt in

In het denken over democratie wordt soms wel en soms niet over de economische afhankelijkheid van burgers gereflecteerd.

Fennema reconstrueert twee grondmodellen van democratie en roept D66 op tot het maken van een keuze.

het liber amicorum aan sociaal-economische ongelijkheid nauwelijks aandacht besteed. Veel meer dan inkomensongelijkheid lijkt de verwetenschappelijking van het beleid en de globalisering van de economie een bedreiging van de huidige democratie. De overheid, zo lijkt het, communiceert te weinig met de burgers en de burgers praten te weinig met elkaar. Alleen Greetje den Ouden-Dekkers schrijft nog onverfroren over economische ongelijkheid als een beperking van de democratie: 'Waarden en normen alleen zijn geen medicijn tegen sociale uitsluiting, die als een maatschappelijk

kankerproces voortwoekert aan de onderkant van de samenleving en die de mensen onvermijdelijk drijft naar verwerpelijke radicale, fascistische organisaties (...)'.

Economische afhankelijkheid en ongelijkheid

De moderne democratie was aanvankelijk gebaseerd op een impliciete vooronderstelling van een zekere mate van economische gelijkheid tussen de burgers. Dat bleek onder andere uit de eisen die men aanvankelijk stelde aan hen die het kiesrecht wilden verwerven. Zij die zich door een contract afhankelijk hadden gemaakt van anderen (kloosterlingen en huispersoneel) werden uitgesloten van de democratische rechten. Ook werd (met name in Engeland) een minimale hoeveelheid bezit als een voorwaarde beschouwd voor het uitoefenen van het kiesrecht. De voorstanders van algemeen kiesrecht waren daarmee in principe ook bestrijders van economische afhankelijkheid en economische ongelijkheid. Rousseau schreef in zijn vertoog over politieke economie:

"Het is één van de belangrijkste functies van de overheid om extreme ongelijkheid van vermogens te voorkomen, niet door dat vermogen bij haar bezitters weg te halen, maar door iedereen de middelen te ontnemen om vermogen te accumuleren. Niet door ziekenhuizen voor de armen te bouwen, maar door er voor te zorgen dat burgers niet arm worden."

Het voorkómen van vermogensongelijkheid is weliswaar een zorg voor de overheid, maar Rousseau houdt geen pleidooi voor enige vorm van inkomensoverdracht of armenzorg. Sterker, Rousseau maakt zich vooral zorgen over het erfrecht dat beslist beschermd moet worden, 'want niets is desastreuzer voor de zedelijkheid en voor de Republiek dan een voortdurende verandering van sociale status en van fortuin onder de burgers'. Rousseau's belangstelling gaat vooral uit naar de overheidsfinanciën. Het is moeilijker, meent Rousseau, om de overheidsuitgaven te beperken dan om de belastingen te verhogen. Maar als de economische ongelijkheid niet bestreden mag worden door inkomensoverdrachten, hoe dan wel?

Onderwijs als gelijkmaker?

Democratie veronderstelt dat elke volwassene in staat moet zijn een oordeel te vellen over de politieke problemen van zijn tijd. Daarvoor is in de eerste plaats een zekere kennis noodzakelijk. Het is daarom geen toeval dat de invoering van het algemeen kiesrecht in de meeste landen voorafgegaan werd door de invoering van de leerplicht. Markies van Condorcet, de feitelijke auteur van de Franse grondwet van 1793 - waarin het algemeen mannenkiesrecht was vastgelegd - schreef twee jaar eerder 'Cinq mémoires sur l'instruction publique' waarin een systeem van openbaar onderwijs werd voorgesteld dat een jaar later door de Assemblée Nationale zou worden aanvaard en dat meer dan een eeuw model heeft gestaan voor het onderwijs in Europa en Amerika. Aan het onderwijs werd door democraten veel waarde gehecht. Condorcet en zijn medestanders gingen er van uit dat kennis gemakkelijker gespreid kon worden dan bezit, omdat kennis als collectief goed kon worden beschouwd. Kennisoverdracht neemt, anders dan de overdracht van bezit, de vorm aan van een 'positive-sum game'. Kennis gaat door overdracht niet verloren bij degene die haar overdraagt. Kennis draagt bovendien bij aan de vergroting van het maatschappelijk welzijn doordat het de redelijkheid bevordert. Bovendien is de geleerde, anders dan de bezitter, juist geneigd om zijn kennis over te dragen, omdat zulks zijn maatschappelijk prestige verhoogt. Condorcet was zich er zeer wel van bewust dat niet iedere burger evenveel gelegenheid had om te studeren, en evenmin ging hij er van uit dat het talent gelijkelijk verdeeld was onder de mensen. Er was dus altijd sprake van een intellectuele elite, maar dat was geen literaire aristocratie, zoals zijn anarcho-democratische tegenstander Jean-Paul Marat meende. Het openbaar onderwijs moest er voor zorgdragen dat de kennis die de meest talentvollen verzamelden en ontwikkelden, werd doorgegeven aan de minder fortuinlijken en de minder talentvollen. Voorkomen moest worden dat de groep van talentvollen zou verworden tot een belangengroep. Vandaar ook dat de kennisoverdracht van meet af aan als een overheidstaak gedefinieerd werd, ook door diegenen die van overheidsinmenging niet veel moesten hebben. Openbaar onderwijs was voor Rousseau een morele opvoeding tot burgerschap. Voor Condorcet was het een vorm van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. In beide gevallen echter draagt het onderwijs alleen indirect bij tot de gelijkheid tussen de burgers. De notie van onderwijs als een particuliere investering in de toekomst, waardoor een hoger inkomen gegeneerd kan worden, vindt men bij Condorcet, noch bij John Stuart Mill en al helemaal niet bij Rousseau. Burgerzin en rationaliteit waren de doeleinden van het onderwijs. Het onderwijs werd niet beschouwd als een middel om het individuele inkomen te verhogen. Het onderwijs diende een hoger doel: het was tegelijkertijd middel en uitdrukking van het idee dat de menselijke geest maakbaar en zelfs vervolmaakbaar was.

Nivellering door de markt

Er was een impliciete vooronderstelling bij Condorcet die men bij vrijwel alle democraten uit de achttiende en negentiende eeuw vindt. Die vooronderstelling luidde dat de markt de maatschappelijke gelijkheid zou bevorderen. Onderwijs, politieke gelijkheid en vrijhandel, dat waren de elementen waarop de democratische hoop op een betere toekomst was gebaseerd. De vrijhandel kon al-

leen tot stand komen als de overheid zich uit de economie zou terugtrekken. De oudedagsvoorziening, door Condorcet bepleit, was een zaak van onderlinge verzekeringen waar de staat niet bij betrokken zou zijn. Niet de overheid, maar de markt moest er voor zorgen dat de sociaal-economische voorwaarden voor een democratisch bestel vervuld zouden worden. Dat zou niet van de ene dag op de andere geschieden, maar een sociaal-economische nivellering lag in de aard van het kapitalisme besloten. De klassieke democraten zagen dus geen tegenstelling tussen kapitalisme en democratie. Integendeel, de markt zou de grondslagen van de democratie steeds verder uitbreiden. Condorcet, Tom Paine en James Mill zouden in de twintigste eeuwse liberale democratie zeer veel van hun democratische utopie herkend hebben. De periode 1945-1975 vormde in deze zin het hoogtepunt van de liberale democratie. De profetie van de klassieke democraten leek werkelijkheid te worden. De vrije markt leidde, binnen een democratisch bestel, tot grotere economische gelijkheid. Inkomensverschillen verminderden, het kapitaalbezit kreeg een steeds maatschappelijker karakter en er kwam een oudedagsvoorziening tot stand waar Condorcet van had gedroomd. Sociaal-democraten, christen-democraten en liberalen vonden elkaar in een democratisch project waarin, met inachtneming van het recht op eigendom, politieke vrijheid en economische gelijkheid hand in hand gingen. Achteraf is veel van de sociaal-economische nivellering toegeschreven aan de Keynesiaanse politiek en de invloed van de sociaal-democratie op het regeringsbeleid, maar het is de vraag of dat historisch juist is. Het Keynesianisme vormde veeleer een politieke ondersteuning van een ontwikkeling in de markt die achteraf met de term Fordisme is aangeduid. De massa-productie maakte de massa-consumptie mogelijk en zo verscheen de arbeidersklasse voor het eerst in de geschiedenis niet alleen als producent maar ook als consument op de markt. De verhoging van de levensstandaard van de massa werd een integraal onderdeel van de economische ontwikkeling. Aan het eind van de jaren zeventig werd echter duidelijk dat deze combinatie van vrije markt, sociaal-economische nivellering en politieke democratisering geen eeuwig leven beschoren was. Terwijl de roep om politieke participatie steeds luider klonk en de overheid de burgers niet alleen opriep naar de stembus te komen (de opkomstplicht werd in 1970 afgeschaft), maar hen ook bij het bestuur wilde betrekken, sloeg de economische crisis toe. De overheid bleek niet bij machte die crisis het hoofd te bieden. Er ontstond structurele werkloosheid en langzaam werd duidelijk dat de werking van de markt de inkomens weer uit elkaar dreef. Ook socialistische regeringen slaagden er niet in het tij te keren: de armen werden steeds armer en de rijken steeds rijker. De afgelopen twintig jaar is de inkomensongelijkheid met tenminste vijftien procent toegenomen.

Legitimiteitscrisis

Aanvankelijk probeerden de overheden in West-Europa de toename van de inkomensongelijkheid die door de markt gegenereerd werd, ongedaan te maken. Maar de Keynesiaanse politiek bleek niet bij machte tegen het economische tij in te gaan. De toenemende staatsinterventie en de groei van de sociale uitkeringen hadden tot doel de denivellerende effecten van de markt te verzachten of teniet te doen. Doordat de overheid daar niet in slaagde, raakte zij in een legitimiteitscrisis. Kritiek op de verzorgings-

staat richtte zich op haar immer groeiende omvang, op het gebrek aan effectiviteit en op een aantal onbedoelde effecten, zoals de verkokering en de verkaveling van verschillende beleidsterreinen. Het neo-liberalisme zocht de oplossing vervolgens in het terugdringen van de overheidsinterventie. Daarmee grepen de neo-liberalen in zeker opzicht terug op de leerstellingen van de klassieke democraten. Maar het centrale leerstuk van de liberale democraten was inmiddels ondergraven. Vrijere concurrentie leidde niet automatisch tot grotere inkomensgelijkheid en al evenmin tot minder werkloosheid. Vandaar dat het wereldbeeld van de huidige neo-liberalen een heel andere is dan dat van de klassieke democraten. Het optimisme van de laatsten heeft plaats gemaakt voor een angstig of cynisch pessimisme. De markt wordt nog steeds veel voordelen toegeschreven, maar aan bevordering van de maatschappelijke gelijkheid wordt daarbij niet meer gedacht. Nu kan men zeggen dat de absolute welvaart zo groot is dat zelfs de bijstandsmoeder ruimschoots beschikt over de economische voorwaarden om in ons democratisch bestel voorwaardig te participeren. En ook de werkloze migrant heeft in 1996 aanzienlijk meer financieel en sociaal kapitaal dan de dagloner uit 1896. Het is daarom terecht dat de problemen van de democratie niet meer primair gezocht worden in de sociaal-economische omstandigheden van de hedendaagse armen. Ook de armste burger is tegenwoordig geletterd en heeft via de televisie toegang tot het wereldnieuws in twaalf talen en vierentwintig kanalen. Maar daarmee is het sociaal-psychologische en historische probleem voor de moderne democratie nog niet opgelost. Dat probleem schuilt niet in de eerste plaats in de commercialisering van de media, zoals Dorien Pessers betoogt. Het is evenmin gelegen in de eis van efficiëntie die de eisen van de democratie zou overwoekeren, zoals gediagnostiseerd door René Foqué. De crisis van de democratie schuilt evenmin in de maatschappelijk ongelijkheid van de burgers. Zij vindt haar oorsprong in de toename van de maatschappelijke ongelijkheid. De moderne democratie is niet denkbaar zonder de belofte van een groeiende maatschappelijke gelijkheid. Doordat de armen er relatief op achteruitgaan doet zich de vraag naar hun loyaliteit aan het politieke bestel opnieuw voor. De massale afkeer van de parlementaire democratie die aan het begin van deze eeuw uitdrukking vond in het bolsjewisme en het fascisme dient zich opnieuw aan. En de liberalen maken zich terecht grote zorgen, want er is nu een nieuwe vraag aan de orde die zij zich nooit gesteld hebben: kan een democratisch stelsel blijven functioneren als de maatschappelijke ongelijkheid niet kleiner maar juist groter wordt? De discussie die momenteel over de crisis in de democratie plaatsvindt, gaat goeddeels aan dit probleem voorbij, hoewel zij er direct mee te maken heeft. Want alle kritiek op de democratie lijkt in zijn kern toch neer te komen op het feit dat vrijheid en gelijkheid niet meer als vanzelfsprekend hand in hand gaan. Een oplossing lijkt binnen de logica van het liberaal-democratisch denken niet beschikbaar. Of toch?

Op 6 februari 1996 pleitten twee politicologen op de opiniepagina van de Volkskrant voor het invoeren van een burgerschapsexamen. Waarom wel een examen voor het rijbewijs en geen examen voor de uitoefening van politieke rechten? Hun betoog was nogal warrig, maar de logica van het opnieuw invoeren van het censuskiesrecht is evident: als de kloof tussen arm en rijk groter wordt en het onderwijs aan de armste groepen verslechtert, dan komt er een moment waarop liberale democraten wel met zulke voorstellen moeten komen.

Marktmodel

Maar er is ook een democratisch model waarin de kwaliteit van de burger er minder toe doet. Joseph Schumpeter heeft in zijn beroemde 'Capitalism, Socialism and Democracy' (1943) een theorie ontwikkeld die men zou kunnen aanduiden als democratisch elitistisch. Hij presenteert een markt-model waarin de kiezers consumenten zijn geworden en de politici producenten van beleid. Een dergelijk marktmodel veronderstelt een duidelijke scheiding tussen consumenten en producenten, tussen kiezers en politici. Het veronderstelt eveneens een 'politieke klasse' van hoge kwaliteit, die in staat is de politieke voorkeuren van de massa om te zetten in coherent beleid en daarbij het schip van staat op koers te houden. Tenslotte vereist het een institutioneel kader dat de werking van de politieke markt optimaal mogelijk maakt. Aan die kiezer moeten heldere keuzes voorgelegd kunnen worden. Een tweepartijstelsel verdient daarom de voorkeur boven een meerpartijstelsel. Een meerderheidsstelsel scheidt duidelijker alternatieven dan een systeem van evenredige vertegenwoordiging. De staatsrechtelijke hervormingen die D66 steeds heeft voorgestaan en waarvoor ook in de PvdA altijd een zekere steun is geweest, waren gericht op het beter doen functioneren van de politieke markt door de kiezers een helder alternatief te bieden voor de regerende coalitie. Hans van Mierlo is het symbool van een dergelijke politieke vernieuwing, maar ook prof.dr. Hans Daudt en Ed. van Thijn zijn altijd voorstanders geweest van een dergelijke institutionele vernieuwing van de Nederlandse politiek. Een benadering als deze heeft als nadeel dat de burger slechts een passieve rol heeft in het politieke proces, net zoals de consument een passieve rol heeft in het economische proces. De nadruk in deze benadering ligt sterk op de professionalisering van de politieke elite. In D66 vind men echter ook een stroming, waarmee de naam van Jan Glastra van Loon verbonden is, die de nadruk legt op de actieve rol die de burgers dienen te spelen in het bestuur, op de interactieve relatie tussen burger en bestuurder en op de verwisselbaarheid van beide rollen. Deze democratie-opvatting gaat terug op John Stuart Mill en wordt wel aangeduid met de term participatie-democratie. Het nadeel van deze benadering is dat zij van de burgers een grote inzet vereist en bovendien een relatief hoog niveau van (politieke) vorming. Te weinig wordt beseft dat beide benaderingen niet zonder meer verenigbaar zijn. De eerste benadering eist van de burger een consumptieve houding, terwijl de tweede juist een gevoel van medeverantwoordelijkheid voor het politieke bestuur veronderstelt. In het marktmodel zijn de politieke voorkeuren van de kiezers gegeven, in het participatiemodel worden politieke voorkeuren in het politieke debat geformuleerd en kunnen onder invloed van dat debat ook wijzigingen ondergaan. Het marktmodel is een vorm van plebiscitaire democratie, het participatiemodel is een argumentatieve democratie. In het marktmodel mag de burger niet meebesturen, in het participatiemodel moet de burger meebesturen. In het marktmodel is de ideale politicus uitsluitend op zoek naar politieke macht, in het participatiemodel is de ideale politicus iemand die vanuit een duidelijke visie de publieke zaak dient. In vele opzichten staan deze twee democratie-modellen dus lijnrecht tegenover elkaar. Toch worden elementen uit beide modellen vaak gedachtenloos in elkaar gevlochten, met als resultaat een grote verwarring in het politieke debat. Dat nu zou ik D66 graag willen besparen. Misschien wordt het tijd dat de democraten zich eens voor één van de twee modellen uitspreken. ♦