



Naschokken van de crisis

Wie betaalt de rekening?

RUTGER CLAASSEN FLIP DE KAM & KOEN CAMINADA BERNARD VAN PRAAG
BART VAN RIEL HANS KOMBRINK PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO

S&D

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

1+2
2010

REDACTIE

Mare Faber (eindredacteur)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Liesbeth Levy
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (bureauredacteur)
Monika Sie Dhian Ho (voorzitter)
Adriaan van Veldhuizen

REDACTIERAAD

Greetje van den Bergh
Daniël Roos
Kees Schuyt (voorzitter)
Paul Tang
Willem Witteveen

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
telefoon (070) 262 97 20
e-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (lay-out)
René van der Vooren (omslag
& basisontwerp)

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.

DIGITAAL S&D-ARCHIEF

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl, met uitzondering van
artikelen jonger dan zes maanden.

UITGEVER

Uitgeverij Boom, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam
www.uitgeverijboom.nl of www.boomtijdschriften.nl

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail boomtijdschriften@uitgeverijboom.nl voor een abonnement of kennismakingsnummer. Voor een abonnement kunt u ook terecht op send.boomtijdschriften.nl.

Abonnementsprijzen per jaargang

Papier

- Student / aio / oio / Jonge WBS / Jonge Socialisten: € 37,50
- Particulier Nederland: € 77,50

Papier & digitaal

- Student / aio / oio / Jonge WBS / Jonge Socialisten: € 47,50
- Particulier Nederland: € 87,50
- Instelling Nederland: € 157,50
- Particulier buitenland: € 142,50
- Instelling buitenland: € 169,-
- Losse nummers € 9,50.

Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan.
Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang.

Administratie

Boom Distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Meppel
telefoon (0522) 237 555
telefax (0522) 253 864

Nederlandse uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2010 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd
en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Kosten en baten in de zorg

Onlangs verkondigde Wouter Bos in zijn Den Uyl-lezing dat publieke belangen beter moeten worden afgeschermd van de woeste krachten van de markt. Verstandige woorden, die ik van harte onderschrijf. Elders in deze *S&D* voorspelt mijn collega-redacteur Rutger Claassen dat bij de heroverwegingsoperatie van het kabinet meer marktwerking in de publieke sector zeker als optie naar voren geschoven zal worden. Daar moet de PvdA niet aan meewerken, waarschuwt hij.

Wat de ziekenhuiszorg betreft is dat terecht. Deze sector leent zich niet voor echte marktwerking. Sterker, uitbreiding van de marktwerking zal niet leiden tot kostenbesparing, maar juist tot hogere uitgaven. Voorstanders van marktwerking verwijzen graag naar de successen van private 'staarklinieken' en mamma-poli's. Daar wordt efficiënt, en daarmee vaak klantvriendelijk, gewerkt. Zeker, maar daarmee is niet alles gezegd.

Om te beginnen is kwaliteitsverbetering niet voorbehouden aan particuliere klinieken. In het Kennemer Gasthuis (Haarlem) en de Isala Klinieken (Zwolle) analyseren afdelingen, in samenwerking met zorgverzekeraar Achmea, hun werkprocessen om de verspilling eruit te halen. Van bepaalde ingrepen is de behandelduur teruggebracht van vijf weken tot een dag.

Algemene ziekenhuizen hanteren doorgaans een systeem van interne subsidiëring: op sommige behandelingen moet geld worden toegelegd, dat voor een belangrijk deel gehaald wordt uit de opbrengst van ingrepen die geld opleveren. Private klinieken richten zich alleen op lucratieve behandelingen, die veelal 'planbaar' zijn. Dat maakt gunstige arbeidsvoorwaarden voor het personeel mogelijk, met weinig onregelmatige diensten. Wie toestaat dat particuliere klinieken de krenten uit de pap halen, moet zich realiseren dat de collectief gefinancierde ziekenhuizen dan blijven zitten met

de onrendabele behandelingen. Op die manier krijgt de uitdrukking 'private rijkdom, publieke armoede' er een nieuwe betekenis bij.

Dat is niet alles. Ziekenhuizen die onder de marktwerking vallen, ontkomen er niet aan de kosten en baten van de verschillende verrichtingen scherp in de gaten te houden. Dat kan betekenen dat voorrang wordt gegeven aan een behandeling, niet omdat deze urgenter is, maar omdat deze meer geld oplevert. Voor een ziekenhuisbestuur kan dat een rationele beslissing zijn, voor de patiënt en de arts is het dat niet.

Afweging van kosten en baten, centraal onderdeel van marktwerking, kan bovendien leiden tot verspilling van gemeenschapsgeld. Een voorbeeld hiervan stond op 16 januari jl. beschreven in *NRC Handelsblad*. Het ging over de gang van zaken op de spoedeisende hulp van een ziekenhuis. Minister Klink (vws) wil dat die dure hulp beperkt blijft tot de noodgevallen waar ze voor is bedoeld. Mensen met minder acute klachten moeten naar de huisarts gaan. Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing is dat een verstandig standpunt, maar het staat haaks op de logica van ziekenhuizen die geacht worden met andere ziekenhuizen te concurreren. Een snelle behandeling op de Eerste Hulp levert de instelling een goede naam op bij patiënten en dat is goed voor het klantenbestand. 'Bij marktwerking zorgt iedereen dat hij zoveel mogelijk patiënten heeft,' aldus een arts. Geen speld tussen te krijgen. De samenleving betaalt de rekening.

Er valt nog veel te verbeteren in de ziekenhuiszorg, wat betreft patiëntvriendelijkheid en kosten. Maar dat kan op een intelligentere manier dan de zorg te onderwerpen aan de tucht van de markt.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur *S&D*

Blind date met een raadslid

Volgens de Kieswet kiezen Nederlanders geen partijen maar personen. Dat zou je niet zeggen als je kijkt naar de steriele werkwijze die binnen onze partij wordt gehanteerd bij het opstellen van de kandidatenlijsten. Aspirant-raadsleden hebben nauwelijks mogelijkheden om aan lokale partijgenoten uit te leggen waarom juist zij geschikt zijn voor het raadswerk. De democratische positie van kandidaten wordt ondermijnd door de macht van afdelingsbesturen, zo weet ik uit ervaring.

Na twee volle raadsperioden in de gemeenteraad van Gouda te hebben gezeten, heb ik mij ook in 2010 kandidaat gesteld voor een derde, en laatste, termijn. Mijn motivatie: alle overige raadsleden met ruime ervaring stappen op en ik ben graag bereid om nog één keer als raadslid de schouders eronder te zetten nu we een periode van politiek en economisch zwaar weer tegemoet gaan. Op de concept-kandidatenlijst belandde ik op een onverkiesbare veertiende plek. Het argument: de noodzaak tot vernieuwing. Twee volle periodes in de gemeenteraad was het maximum, zo stond in het fractieprofiel. Zuiverder zou het zijn geweest om mij op de lijst van niet-geplaatste kandidaten te zetten, maar ik neem aan dat het de bedoeling was om wel de stemmen van mijn persoonlijke kiezers te oogsten en niet mijzelf.

In een open brief op mijn website heb ik de leden van de PvdA-afdeling Gouda gevraagd om mij naar een verkiesbare plek te verhuizen. Ik had graag een adreslijst van de leden ontvangen om mijn open brief rechtstreeks naar hen te kunnen sturen of, desnoods, de brief laten versturen door het afdelingsbestuur. Het afdelingsbestuur wees dat echter van de hand en werd daarin geschraagd door het partijbureau: het zou in strijd zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Verenigingen mógen echter beslissen om adreslijsten te verstrekken of post door te geleiden. In het algemeen is daarbij het devies om vast te stellen of de verstrekking van adresgegevens verenigbaar is met het doel van het verzamelen ervan. Het opstellen van kandidatenlijsten is een statutair middel waarmee de PvdA haar statutaire doel — de vestiging van een sociaal-democratische maatschappij — wil verwezenlijken. Het faciliteren van ‘campagnepost’ door kandidaten zou op grond van het criterium van verenigbaarheid dus geen enkel punt van discussie moeten opleveren. Sterker: de Partij van de Arbeid zou zelfs kunnen besluiten om persoonlijke campagneteksten volledig openbaar te maken, zodat externe belangstellenden kunnen meebelevén met welke motivatie kandidaten zich aandienen en op grond van welke argumenten de definitieve lijst tot stand komt.

De hoofdredactionele lof in *NRC Handelsblad* van 12 december 2009 over de openbaarheid waarmee in Amsterdam Nieuw-West en in Rotterdam de lijst is vastgesteld, is in elk geval onverdiend: bij ontstentenis van interne faciliteiten kunnen aspirant-kandidaten hun lokale partijgenoten slechts benaderen via de pers en overige communicatiemiddelen buiten de partij om. Door sommige partijgenoten is mij aangerekend dat ik dat dan ook maar heb gedaan. Op de definitieve lijst sta ik nog altijd op plaats veertien.

In Gouda wordt over het algemeen het verkiezingsprogramma belangrijker gevonden dan de kandidatenlijst; alleen de lijsttrekker mag zich persoonlijk profileren. Een uitzondering werd in 2006 gemaakt voor Mohammed Mohandis — de eerste Goudse kandidaat van Marokkaanse afkomst. Hoewel hij geen lijsttrekker was, kreeg hij expliciet de vrijheid om voor zichzelf campagne te voeren. Na de verkiezingen was dat meteen weer voorbij: pas na langdurige druk zwichtte het partijbestuur voor het verzoek om op de website van de PvdA-Gouda te verwijzen naar de eigen weblogs van Mohammed en twee andere fractieleden. En

INTERVENTIE

werd Jellie Gorter in 1998 nog toegejuicht toen zij dankzij voorkeurstemmen voor de achtste keer een raadszetel verwierf — het was de eerste keer dat een kwart van de kiesdeler daartoe volstond — daarna werd het lijstduwerschap niet meer als afscheidscadeau aan een raadslid geschonken.

Als om te beklemtonen hoe abstract en onpersoonlijk de politiek is, verkiest de PvdA-Gouda het nu om op de plekken 3 en 5 kandidaten naar voren te schuiven die weliswaar over juridische respectievelijk financiële deskundigheid beschikken, maar die verder geen enkele substantiële ervaring melden in de PvdA-afdeling of in enig ander Gouds bestuur. Na de wethouder van buiten nu ook het raadslid als *blind date*. Het is de vraag of de kiezer zit te wachten op zulke experimenten.

ANITA ENGBERS

PvdA-gemeenteraadslid te Gouda

De waarde van échte raadsverkiezingen

De band tussen burger en overheid zou het sterkst en het meest direct kunnen zijn in de gemeente. Daar zijn de lijnen het kortst, daar fietsen kiezer, raadslid en wethouder over dezelfde straten, lopen ze over dezelfde markt, bezoeken ze dezelfde cafés. In de gemeente spelen bovendien de zaken die mensen direct raken: de veiligheid op straat, hondenpoep op de stoep, de parkeermogelijkheden, de beschikbaarheid van passende woonruimte, de kwaliteit van de scholen.

Op gemeentelijk niveau zou het democratisch hart van iedere burger dus het hardst moeten kloppen. Niets is minder waar, helaas. De gemeenteraadsverkiezingen vormen voor veel kiezers veeleer een mooi moment om te laten horen wat ze van de landelijke politici vinden. Over hen gaan de hypes, de gesprekken bij de borrel. De partijen en bestuurders die verantwoordelijk zijn voor ons gemeentelijke beleid blijven veelal onzichtbaar.

De prominente rol van landelijke politici bij gemeenteraadsverkiezingen is mogelijk omdat

deze in principe van Appingedam tot Zierikzee op dezelfde dag worden gehouden. Daarmee krijgen ze vanzelf een landelijk karakter. Desondanks zal de PvdA in Appingedam waarschijnlijk andere speerpunten en vraagstukken hebben dan de PvdA in Zierikzee. En allebei hebben ze andere speerpunten en vraagstukken dan Wouter Bos, Nebahat Albayrak of Eberhard van der Laan.

Politieke strijd wordt, alle dualisering ten spijt, in de gemeentes vaak ook wat minder ideologisch gevoerd dan op landelijk niveau. Bekend is het onderscheid tussen een meerderheidscollege (een college van enkele partijen die inhoudelijk met elkaar overeenstemmen) en een afspiegelingscollege (waarin liefst alle partijen een rol hebben). Veel colleges zitten tussen deze ideaaltypen in. Zeer brede coalities voeren dan met weinig ideologisch vuur een vaak technocratisch bestuur. Stapt er een coalitiepartij op, dan blijft de rest zitten; soms bezet een andere partij de vrijgevallen plaats. Niets wordt afgestraft, niets doet ertoe en de kiezer wordt niets gevraagd. Dus wat kan het de kiezer schelen? Niets. Op z'n best hoort hij achteraf dat er een nieuw college is — als hij tenminste pagina 10 van de plaatselijke krant leest.

De oplossing is even simpel als voor de hand liggend: laat het idee van centrale, landelijke gemeenteraadsverkiezingen los. Tussentijdse gemeentelijke verkiezingen komen ook nu mondesmaat voor, na een gemeentelijke herindeling. Hiervoor is nog per keer een wet in formele zin nodig. Met andere woorden: de staat bepaalt wanneer de gemeente mag kiezen. Die bevoegdheid om de gemeenteraad te ontbinden en om gemeentelijke verkiezingen uit te schrijven moet terug naar het gemeentelijk niveau. Er is daarvoor een gemeentelijk equivalent nodig van artikel 64 van de Grondwet over de ontbinding van het parlement.

Als bij een vertrouwenscrisis een college valt, moet de kiezer weer aan het woord komen. Hij moet bestuurders kunnen afrekenen op hun prestaties. Gemeenteraadsleden moeten niet, 'wat er ook gebeurt', voor vier jaar gekozen worden, maar in de raad zitten zolang er een werkbaar college is. De gemeenteraadsverkiezingen zullen hierdoor

INTERVENTIE

vanzelf per gemeente op verschillende data gaan vallen. Dat maakt bemoeienis van de landelijke politiek met die verkiezingen via de media minder waarschijnlijk. De verkiezingen zullen dan hopelijk eindelijk echt over de gemeente gaan, met als gevolg dat de democratische legitimering van de gemeenteraden toeneemt.

Het is jammer dat Thorbecke het niet heeft gedaan in 1851 bij de invoering van de gemeentewet, maar beter laat dan nooit: we moeten de gemeenteraadsverkiezingen teruggeven aan de gemeentes! Onze democratie zal daarmee gebaat zijn, op alle niveaus — van wijk tot Binnenhof.

ARNOLD RENKEMA

PvdA-lid te Dordrecht, hervormd predikant te

Zwijndrecht en lid van het juristennetwerk in de PvdA

Verder na Kopenhagen

Was het reëel om concrete en bindende afspraken te verwachten van de klimaatop in Kopenhagen? Niet als je let op de klem waarin de twee hoofdrolspelers — de Verenigde Staten en China — gevangen zitten. Barack Obama is van goede wil, maar heeft te maken met zinderende tegenstand van conservatieven, media en kiezers die helemaal niet geloven dat de mens in staat is Gods schepping te vernietigen. Duurdere fossiele brandstoffen betekenen volgens hen de nekslag voor de toch al zwakke economie. China beschikt over grote hoeveelheden vervuilende kolen. Deze in de grond laten zitten ziet het land niet als een optie: ze moeten worden verstookt om de economie aan te jagen, maatschappelijke onrust te voorkomen en zo de machthebbers in het zadel te houden.

Het is goed te bedenken dat het nog maar vijfentwintig jaar geleden is dat er in de klimaatwetenschap een brede consensus ontstond over de stevige bijdrage van de mens aan klimaatverandering. Het gaat bovendien om een uiterst ingewikkelde problematiek die raakt aan het fundament van onze economie: haar afhankelijkheid van grote hoeveelheden (fossiele) energie. Zo bezien is er al heel wat gebeurd. En door 'Kopenhagen' zijn

nog meer mensen wakker geschud: jongeren die begrijpen dat het over hún toekomst gaat, mensen uit ontwikkelingslanden die de gevolgen van klimaatverandering aan den lijve ondervinden en een vuist maken. Er is een begin gemaakt met een fonds dat ontwikkelingslanden zal ondersteunen in het streven hun economieën te verduurzamen, bossen niet te kappen en de gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan. Bovendien heeft ook China nu erkend dat opwarming onder de grens van 2°C moet blijven. Maar hoe positief je tegen dit alles ook aan kunt kijken: het is bij lange na niet genoeg. De tijd zit ons namelijk op de hielen en met het klimaat valt niet te onderhandelen.

Volgens het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) moet over vijf jaar de nu nog sterk stijgende wereldwijde uitstoot van CO₂ zijn omgebogen naar een daling, teneinde in 2050 uit te komen op een uitstoot die minimaal de helft lager ligt dan die in peiljaar 1990. Volgens de meest recente wetenschap is een opwarming van 1,5°C het maximaal toelaatbare en moet in 2050 de uitstoot tot bijna nul teruggebracht zijn. De kans is anders groot dat het klimaat onomkeerbaar op hol slaat, met catastrofale gevolgen met name voor onze kinderen en kleinkinderen. Dát te voorkomen is de kernopgave van deze tijd en dat kan niet zonder het besef van die tijdsklem waarin we zitten.

Waar het nog aan ontbreekt is politieke wil. Politici moeten het dogma van economische groei willen loslaten. Verder is er weinig dat een transitie naar een koolstofarme, duurzame economie in de weg staat: we beschikken over de juiste kennis, de technologie, het geld en het bestuurlijk vermogen. Ineffectieve instrumenten zoals verhandelbare emissierechten kunnen we ons niet veroorloven. Dit systeem is (nog) zo lek als een mandje. Ook gaat er geen enkele stimulans van uit voor verdergaande broeikasgasvermindering in het Westen, terwijl juist dat noodzakelijk is om tot de benodigde reducties te komen. Harde grenzen stellen aan emissies in combinatie met het vertrouwde instrument van het belasten van CO₂ is wel effectief.

Een bindend, eerlijk en effectief mondiaal klimaatakkoord — daarop moet zo snel mogelijk

INTERVENTIE

worden aangestuurd. Simpelweg wachten tot het zover is, is onacceptabel. Laten we het voortouw nemen, wij in de PvdA, in Nederland en in Europa. We moeten laten zien dat het anders moet en anders kan, mét behoud van een comfortabele leefstijl. Investeren in een duurzame economie is juist de beste uitweg uit de heersende economische crisis.

Cruciaal voor het kunnen indammen van de klimaatcrisis is dat de politiek zichzelf herpakt en de leiding neemt: door bedrijven meer verplichtingen op te leggen in plaats van voor lobbyisten van machtige, vervuilende bedrijfstakken de rode loper uit te rollen (want was het klimaat een bank geweest, dan was deze allang gered ...) en door het burgers gemakkelijker te maken om duurzaam te leven en moeilijker om niet-duurzaam te leven. Er is nu eenmaal geen 'Planet B'. Vandaar een oproep: laat van u horen en zet politici onder druk opdat zij hun verantwoordelijkheid nemen!

FRANS VAN DER STEEN

Directeur van het Haags Milieucentrum

Verder na Kopenhagen II

Ik betrapte me erop dat ik het geen ramp vond dat de klimaattop in Kopenhagen op de klippen liep. Dat deed me om sociaal-democratische redenen deugd. Dat klinkt merkwaardig, dus ik zal dat uitleggen.

Vooropgesteld: ik ben geen klimaatscepticus. Om de doodeenvoudige reden dat ik daar geen snars verstand van heb. Hoe kan ik nou zelf meten of er gaten in de ozonlaag zitten en of die ontstaan zijn door menselijk handelen (de CO₂-uitstoot van de Industriële Revolutie) of door klimaatschommelingen, zonnevlekken of wat heb je al niet? Ik moet me hier, zoals iedereen, op experts verlaten, liever nog op het debat tussen de experts en de daaruit resulterende 'wetenschappelijke consensus'. Al is juist het mooie van wetenschap dat daar, wetenschapstheoretisch eigenlijk helemaal geen consensus mag en kan bestaan. Feiten zijn feiten en theorieën zijn er om gefalsificeerd en onderuit

gehaald te worden. Alle wetenschappers kunnen nog zo harmonieus met elkaar vastgesteld hebben — meten is weten — dat alle zwanen wit zijn, maar één waarneming van een zwarte zwaan haalt die wetenschappelijke opvatting geheel onderuit. Foetsie consensus. Eén halvegare laboratorium-nerd kan de waarheid meer in pacht hebben dan alle verzamelde wetenschappers ter wereld bij elkaar. Dat leren studenten in het eerste jaar op de universiteit.

Ik ben dan wel geen klimaatscepticus, toch juich ik het toe dat eigenheimers als schrijver Leon de Winter de enorme groepsdruk die rondom het klimaatvraagstuk bestaat permanent ontregelen en ter discussie stellen. Want ik mag dan geen klimaatscepticus zijn, ik sta wel sceptisch tegenover de al te totalitaire duurzaamheidsfantasieën van nogal wat milieubewegers. Dat heeft een langere voorgeschiedenis. Al in de jaren negentig raakte ik in een polemiek verzeild in bladen van Milieudefensie e.d. over de apolitieke, technocratische en apocalyptische benadering van het milieuvraagstuk zoals die toen in zwang was.

Het moet gezegd: de nieuwe groene duurzaamheidsgolf zit gelikter in elkaar. Apocalyptische paniek — Al Gore's overstromingsvideo's — is nu aangengeld met een lifestyle-offensief. Het is cool, hip, modern, innovatief om klimaatneutraal en totaal verduurzaamd door het leven te gaan, zo wordt ons voorgeschouwd. Het zijn de *early adaptors* van de stedelijke elites die zich hybride auto's, zonnepanelen en duurzame vleesvervangers kunnen veroorloven, *green jobs* uitoefenen en niets raar vinden aan internationale emissiehandel (wij vervuilen hier, maar compenseren dat in Botswana. Huh?).

Dit groene elitarisme bevalt me al nooit zo aan de Groenen in Duitsland; hetzelfde geldt helaas ook steeds meer voor het Marcus Bakker-loze GroenLinks: er is weinig links meer aan deze lifestyle-reservaten. Zo is er in deze kringen opvallend weinig oog voor het enorme verdelingsvraagstuk dat schuilgaat onder de duurzaamheidstransitie die men voorstaat. Om het plat te zeggen: men zal via 'beprijzing en duurzaamheidsprikkels' van de laatste arbeider zijn autootje ooit afnemen (hoe

INTERVENTIE

de droom van Den Uyl uit elkaar spat), maar de tweede en derde hybride auto van de happy few ongemoeid laten.

Is niet een van de basale oorzaken van het milieuprobleem — het bijkans uitwonen van de aarde — dat welvaart en consumptie massagoederen zijn geworden? Als dat zo is, dan betekent de duurzaamheidsrevolutie, linksom of rechtsom, dat 'vervuilende' massagoederen weer prestige-goederen voor de elite zullen moeten worden. En inderdaad: zie hoe automobilititeit in futuristisch Sjanghai wordt georganiseerd. Of kijk naar de discussie over vleesconsumptie.

Het grote groene verdelingsvraagstuk wordt miskend. In Kopenhagen ging het, zeker, over de verdeling tussen arme en rijke landen — en wel op tamelijk moedeloos stemmende wijze. Maar over de verdeling tussen arm en rijk binnen de 'rijke' landen verneem je weinig. Dit alles wordt nog eens verergerd door het feit dat het hele mondiale duurzaamheidscircus zo zwak democratisch gelegitimeerd is. Wie zaten er nu helemaal in die duurzaamheidstrein van Jacqueline Cramer? Met alle respect voor hun voortrekkersrol, maar was dat ook niet een tamelijk losgezongen circuit van ngo's, transnationale actienetwerken en gesubsidieerde duurzaamheidsclubs, voor wie Kyoto en Kopenhagen het alfa en omega zijn, terwijl de gemiddelde burger tot twee weken voor de klimaat-top nooit over het voor zijn leven zo ingrijpende Kopenhagen Proces gehoord had? Klimaatopwarmende groepsdruk en duurzaamheidsmomentum: het is een relatief exclusieve groep die dat aan miljarden mensen meent te moeten opleggen. Een groep die weinig begrip en geduld opbrengt voor de regeringsleiders, ingeklemd als die zitten tussen een 'onwetende bevolking met vals bewustzijn' en een verlichte groene gideonsbende.

Om de veelomvattendheid van de klimaatcrisis en de sociale, culturele en politieke gevolgen van het milieuvraagstuk in alle noodzakelijke scherpte geïnternaliseerd te krijgen bij de doorsneeburger, is het wenselijk dat er nog minstens drie klimaat-toppen op de klippen lopen. Dat komt het wetenschappelijke en democratische debat uiteindelijk ten goede.



Bovenstaand betoog publiceerde ik begin dit jaar op de website van de wbs. Ik verwachtte met mijn duurzaamheidsscepsis weggezet te zullen worden als non-valeur op ecologisch gebied (dat is op zich correct, al vaker ontving ik daar opgewonden reacties op vanuit de milieubeweging). Maar tot mijn eigen verbijstering gebeurde er nog iets anders: eind januari liep ik op een conferentie in Londen over 'The Good Society' een milieubeweger tegen het lijf die precies dezelfde evaluatie van het falen van Kopenhagen had gemaakt als ik.

Het ging om niemand minder dan Stephen Hale, directeur van Green Alliance en nauw betrokken bij het Britse regeringsbeleid inzake klimaatverandering. In zijn boek *The new politics of climate change* (2008) analyseert hij de kortsluiting die is ontstaan tussen enerzijds de milieubeweging en anderzijds publiek en politiek. De fixatie op mondiale topontmoetingen als Kyoto en Kopenhagen werkt vervreemdend op het grotere publiek, zeker daar waar milieubeleid louter gepresenteerd wordt als bedreigende, negatieve verandering. Het publiek debat moet zich, aldus Hale, niet richten op de vraag wie de verliezers van de klimaatcrisis zijn, maar op de vraag wie in een 'low carbon economy' de winnaars kunnen zijn. Er moet nagedacht worden over populair en positief beleid voor klimaatverandering, om mensen enthousiast mee te krijgen. Denk aan smart energiemeters in huis, of aan isolatiemaatregelen om armere mensen meer koopkracht te geven. Het klimaatbeleid moet 'politiker', het moet opengebroken worden naar het grote publiek. Contraproductief daarbij werkt de permanente druk vanuit de milieubeweging op politici, die zogenaamd 'moediger' zouden moeten zijn en 'onpopulaire' maatregelen zouden moeten durven nemen op klimaatgebied. Juist een dergelijke framing van het vraagstuk zit de vorming van een echt publiek draagvlak voor klimaatbeleid in de weg.

Het motto van dit verhaal: een al te gretige milieubeweging bijt zichzelf in de groene staart.

RENÉ CUPERUS

Medewerker Wiardi Beckman Stichting

Oorlog en politiek

Vanaf het moment dat de Duitse ambassadeur, de heer Läufer, in de laatste uitzending van de tv-serie *De Oorlog* in het openbaar liet weten dat hij zijn land zou willen vertegenwoordigen bij de officiële herdenking van de Tweede Wereldoorlog in ons land, was het onontkoombaar dat het Nationaal Comité 4 en 5 mei met een duidelijk en goed geargumenteerde standpunt naar buiten moest komen. Daarbij mocht verwacht worden dat het zijn eigen uitgangspunten bij 'het organiseren en invulling geven aan de nationale momenten op 4 en 5 mei', zoals vermeld op de website, hoog zou houden: 'Herdenken en vieren zijn niet statisch, maar zijn blijvend in ontwikkeling. Nieuwe informatie en inzichten werpen telkens weer een ander licht op de geschiedenis en beleving van de Tweede Wereldoorlog.' Dat kan dan tot 'een nieuw perspectief' leiden.

Maar het doorluchtige gezelschap liet de ambassadeur per kerende post weten dat hij niet welkom is, omdat dat vijftenzestig jaar na de bevrijding 'nog te gevoelig ligt'. Terwijl de opwindende onder de talrijke deelnemers aan de discussie in de media toenam, hulde het Comité zich bijna drie weken lang in stilzwijgen. En toen het eindelijk weer van zich liet horen, was dat met een verweer waarin de hele discussie werd teruggebracht tot 'een aantal onjuiste veronderstellingen [waar] zowel voor- als tegenstanders van uitgaan' en 'veel misverstanden [die] er zijn ontstaan' (de Volkskrant, 9 januari 2010). De oud-voorzitter van het Comité, Judith Belinfante, bestond het zelfs om te verklaren: 'De discussie is twintig jaar geleden al afgesloten.' (NRC Handelsblad, 9 januari 2010) Een vergelijking met het uitnodigen van bondskanselier Schröder bij de zestigste verjaardag van D-Day, in 2004, noemt zij 'flauw': 'Duitsers en Fransen hebben door hun geschiedenis nogal wat te verhapstukken met elkaar. Die moeten extreem hun best doen.' Met zo'n opvatting heb je over wat zich bij ons heeft afgespeeld inderdaad geen discussies meer nodig en ook geen herdenking en geen Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Zelf komt het Comité met een reeks argumenten die de controverse nauwelijks raken, laat staan verhelderen. Want het doet nauwelijks ter zake of het in het verleden de gewoonte was buitenlandse vertegenwoordigers niet uit te nodigen voor de nationale herdenking maar wel voor de viering van de bevrijding. De ambassadeur werd immers niet uitgenodigd, maar gaf te kennen graag aanwezig te zijn om daarmee de blijvende gevoelens van spijt en medeleven namens zijn land kenbaar te maken. Dat het element van *verzoening* na de kranslegging door bondspresident Heinemann in 1969 (!) niet meer zinvol uitgedragen zou kunnen of hoeven te worden, zoals nu door het Nationaal Comité wordt aangevoerd, is door het optreden van de ambassadeur en door een grote meerderheid van de scribenten in de media al weerlegd. Maar het Comité ziet er niet meer dan een 'stilstaan bij oude vijandbeelden' in.

Zo blijven we zitten met een aantal klemmende vragen over de positie en het doen en laten van het Nationaal Comité. Hoe vallen die te rijmen met de naoorlogse ontwikkelingen in Nederland en in Duitsland en tussen de beide landen? Welk heil verwacht het Comité voor de verwerking van rouw bij overlevenden en nabestaanden door afwijzing van een oprecht gebaar van medeleven? Wie of wat vertegenwoordigt het Comité eigenlijk, door wie laat het zich adviseren, naar wie laat het zijn oren hangen en aan wie legt het verantwoording af voor zijn besluitvorming? Het kan toch niet alleen tegemoet willen komen aan personen als rabbijn Evers die (o.a. in NRC Handelsblad van 2 januari) voorgeeft met een extreem en onveranderlijk standpunt 'de' gevoelens van slachtoffers en nabestaanden te vertolken en te ontzien — ook de mijne? (Dezelfde rabbijn Evers die een paar jaar geleden Harry van Bommel van de Auschwitz-herdenking wilde weren vanwege diens bezwaren tegen het optreden van Israël in Gaza.) Met welke autoriteit is het Comité bekleed om de hoogste diplomatieke vertegenwoordiger van de belangrijkste democratische natie waarmee wij nauwe en veelsoortige betrekkingen onderhouden de mogelijkheid te ontzeggen (nogmaals) blij te geven van zijn spijt over het verleden en van medeleven met degenen

die hun verliezen herdenken? Welke verantwoorde-
lijkheid draagt de regering, met name de staats-
secretarissen Bussemaker (vws) en Timmermans
(Europese Zaken) eigenlijk in deze?

Het gebrek aan moed en competentie van het
Nationaal Comité 4 en 5 mei heeft, kortom, ook
politieke kanten, die politieke aandacht verdienen.



Intussen heeft de aandacht zich verplaatst naar de
Nederlandse omgang met een andere oorlog: de
inval in Irak. Met zijn bewering dat hij 'met de ken-
nis van nu' de (volkenrechtelijke) informatie met
betrekking tot een inval in Irak wellicht 'anders'
zou hebben beoordeeld, heeft minister-president
Balkenende onbedoeld de zaak tot de kern terug-
gebracht. Wat zo'n oorlog zou aanrichten aan
dood en verderf en aan langjarige menselijke en
institutionele ontwrichting was in 2002 en 2003 al
bekend — van eerdere oorlogen. En het gemak, de
gretigheid, de haast waarmee de regering van het
machtigste land ter wereld vastbesloten daarop
aanstuurde zijn toen al beschreven: hier, daar,
overall. De leugens, druk en propaganda waarvan
de leiders van *The Coalition of the Willing* zich daarbij
bedienden — en waar het toenmalige Nederlandse
kabinet met zijn 'politieke steun' bij wilde horen
— zijn grondig gedocumenteerd en geboekstaafd.
Het bracht de befaamde Canadese auteur over
internationale conflicten, Michael Ignatieff, die de
inval aanvankelijk gesteund had, ertoe om enige
tijd later, in een ook in de Nederlandse Volkskrant
gepubliceerd artikel, demonstratief op zijn keuze
terug te komen — voordat hij zich in de Canadese
politiek stortte.

10 En nu maar hopen dat het debat over de
belangrijke *bijzaken* die in het rapport van de
commissie-Davids aan de orde komen de *hoofdzaak*,
de Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor
die rampzalige oorlog, niet weer aan het oog zal
onttrekken — bijvoorbeeld door de onwijsheid
vooraf tot wijsheid achteraf te verklaren.

KEES KOLTHOFF

Psycholoog en voormalig lid van de Tweede Kamer voor
de PvdA

Terug naar de moederkerk

Zelfreflectie, laat staan zelfkritiek, is schaars
bij Nederlandse politici. Dat illustreert reeds
sinds zeven jaar onze premier, die er gezien het
spoor van brokken en brokjes dat hij achterlaat
waarlijk enige reden toe bezit. 'Nietes!', zo vat-
te de NRC zijn kinderlijk verbolgen reactie op het
rapport-Davids samen, en pas na lang duwen en
trekken kwam er op enkele allereerste punten een
moeizaam 'welles' uit zijn keel, althans 'met de
kennis van nu'. En toen Mark Rutte gevraagd werd
hoe hij — los van al zijn getetter over het gedraai
van Balkenende als zodanig — nu *inhoudelijk*
aankeek tegen de ook voor zijn partij vernietigende
conclusies, nam de vvd-leider snel de benen.

In dit licht valt het te prijzen dat Wouter Bos
voor zijn Den Uyl-lezing het thema heeft gekozen
dat sinds enige jaren bij uitstek als een molensteen
om de nek van de PvdA hangt: de zogeheten Derde
Weg. Dat is niet de oorspronkelijke Derde Weg die
de sociaal-democratie vanouds tussen kapitalisme
en communisme trachtte te bewandelen, maar
een nieuwe Derde Weg die na de val van de Muur
als verlegenheidsoplossing opdook, in de praktijk
niet meer dan een ventweg van de kapitalistische
kon worden en zodoende een doodlopende weg
is gebleken, waardoor de PvdA bij de stembus al
herhaaldelijk tegen een massief stootblok is opge-
knald. Het bleek althans — om het in de termen van
het gereformeerde protestantisme te gieten, dat
ook Bos' persoonlijke achtergrond kleurt — geens-
zins de heilbrengende Derde Weg Vrijgemaakt die
men zocht, zodat ook Bos nu kiest voor een Derde
Weg in Hersteld Verband, met als einddoel een
terugkeer naar de algemene sociaal-democratische
moederkerk, waarvan gedurende de laatste twee
decennia te velen te ver waren afgedwaald.

Te prijzen valt dit thema ook, omdat Bos zelf
tot de aanhangers behoort heeft — en misschien,
diep in zijn hart, ergens nog steeds gedeeltelijk
behoort. Zijn lezing ging uitvoerig in op de vraag
waarom men indertijd die nieuwe Derde Weg in-

INTERVENTIE

geslagen was, waarom dat logisch was, en minder op de vraag waarom dat pad onvermijdelijk een dwaalweg wezen moest. De uitwerking in de politieke praktijk — juist ook die van de PvdA onder Paars — en daarmee ook zijn eigen (bescheiden) rol en de (veel grotere) rol van Wim Kok, die hem voorging als politiek leider, bleven onderbelicht. En daarmee bezat zijn lezing toch, ondanks alle kritiek op toen gemaakte keuzes, indirect een legitimatie daarvan, onder het motto: wij konden na jarenlang politiek isolement in de oppositie niet veel anders. De sociaal-liberale veren worden zo niet echt consequent afgeschud, het fundamenteel verkeerde van de toen gemaakte keuzes wordt niet echt tot in de kern geanalyseerd, en dat betekent dat ook de nu door Bos ingeslagen nieuwe — en op zich juiste — koers meer op basis van intuïtie dan van een doordacht concept plaatsvindt.

Die intellectuele halfslachtigheid blijkt alleen al uit de grote reeks Engelse citaten en daarmee voortdurende verwijzing naar de Angelsaksische denkwereld, die nu juist onze grote mentale afstand tot Europa en het in naam zo vaak weer omhelsde 'Rijnlandse model' belichaamt. We lezen geen Duits en Frans meer — en daarmee dus ook niet meer wat Duitsers en Fransen te melden hebben. Die golden jarenlang als ouderwets en weinig dynamisch, maar blijken, nu het Angelsaksische casinokapitalisme met de kredietcrisis is ontspoord, toch aanmerkelijk meer het gelijk aan hun kant te hebben dan men ook in Nederlandse PvdA-kring, gebiologeerd door de 'toekomstgerichte' experimenten overzee, nog steeds voor waar wil hebben.

Die morele component is het tweede dat in Bos' analyse van de ontsporing ondersneeuwt. Zijn verhaal blijft een heel sterk economisch verhaal, van economisch denken doortrokken. De burger wordt als persoon met hoofdzakelijk economische drijfveren benaderd, ook als dat gedrag vervolgens wordt bekritiseerd — en daar ligt nu precies de oorzaak van de afdwaling van indertijd: de neoliberale reductie van de samenleving tot economie, waaraan zich ook de sociaal-democraten niet hebben weten te onttrekken en waarmee vrijwel automatisch de groei van het bruto-nationaal-product tot beslissend criterium van politiek handelen verheven is.

Zonder die fundamentele misvatting onomwonden onder ogen te zien, valt niet het fatale te onderkennen van het Faustiaanse pact dat de sociaal-democratie in de jaren negentig met het kapitalisme gesloten heeft: zolang moreel wangedrag maatschappelijk winstgevend is, omdat er zo ook nog wat extra kruimels voor 'mooie linkse dingen' overblijven, gaan wij akkoord. Peter Mandelsons beruchte uitspraak 'I am totally relaxed about people becoming filthy rich' wordt door Bos nu wel als armoedig afgewezen, maar het maatschappij-ondermijnende sociologische effect van de op deze houding gebaseerde politiek onderkent hij nog onvoldoende: in ruil voor wat meer materiële rijkdom heeft de samenleving de zeggenschap over zichzelf uit handen gegeven, zodat de bonanerende bankiers in hun *gated communities* nu straffeloos tegen Obama, Brown of Bos kunnen zeggen: het interesseert ons eenvoudig niet wat jullie van ons vinden, jullie kunnen er toch niets tegen doen.

Vertaald naar Paars: in ruil voor een beetje koopkracht voor de lagerbetaalden mocht de vvd van de PvdA het collectieve tafelzilver in de uitverkoop doen. Zo voltrok zich de privatisering van openbare nutsbedrijven en andere collectieve voorzieningen die, vanwege hun algemeen belang dan wel monopolie karakter, niet voor niets een eeuw eerder in staatshanden waren beland. Een direct uitvloeisel van de vermarkting van de samenleving vormde ook de vermarkting van de overheid zelf, met haar bedrijfsmatige management-, winst- en klantdenken, dat niet alleen tot de vele kwalen heeft geleid die journalisten als Marc Chavannes, Hans Wansink en Martin Sommer regelmatig signaleren, maar ook tot het weerzinwekkende graaigedrag in de semi-publieke sector — het 'Calonsocialisme' — dat de PvdA van het lagerbetaalde deel van haar achterban heeft vervreemd. En daarover had het in deze lezing, vernoemd naar de man die ooit mede op basis van zijn morele geloofwaardigheid het grootste deel van die lagerbetaalden bij de stembus achter zich wist te verenigen, natuurlijk ook moeten gaan.

THOMAS VON DER DUNK
Cultuurhistoricus

Naschokken van de crisis: wie betaalt de rekening?

‘Bezuinigen, het tekort laten oplopen, de lasten verzwaren – deze drie opties beschouwen we in beginsel als gelijkwaardige alternatieven’, aldus **Paul de Beer** en **Monika Sie Dhian Ho** bij de aftrap van een themareeks over de heroverwegingsoperatie van het kabinet.

Flip de Kam en **Koen Caminada** tonen hoe het belastingpeil kan worden verhoogd en de herverdelende werking van het stelsel vergroot, zonder schade voor de economie.

Van alle bezuinigingsrecepten moet de PvdA er één pertinent afwijzen, betoogt **Rutger Claassen**: uitbreiding van de marktwerking in de publieke sector.

Een juiste inschatting van economisch en sociaal onheil vereist het ‘expliciet in een demografisch kader plaatsen’ van kabinetsafwegingen, aldus **Bernard**

van Praag. Ook als blijkt dat andere eurolanden verzaken, moet Nederland slagvaardig bezuinigen om zijn overheidsfinanciën op orde te brengen, stelt **Bart van Riel**. **Hans Kombrink** trekt lessen uit de crisis van 1981. ‘Ook nu bestaat het risico dat leden en achterban van de PvdA onvoldoende invoelen waarvoor PvdA-bewindslieden verantwoordelijkheid nemen.’



Om de kwaliteit van het bestaan ‘revisited’

PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO

Na de ernstige mondiale beving van het financiële stelsel in het najaar van 2008, treft het kabinet nu voorbereidingen voor pijnlijke budgettaire naschokken. Hoewel de crisis een tijdelijk karakter heeft — al is nog onzeker hoe lang hij zal duren — verwacht het kabinet dat de gevolgen voor de overheidsfinanciën structureel van aard zullen zijn. De verwachting is dat ons welvaartsniveau — zoals gemeten in termen van het bruto binnenlands product (bbp) — in de toekomst structureel lager zal zijn dan zonder de crisis het geval zou zijn geweest. Ook als de economie na de crisis in hetzelfde tempo groeit als voor de crisis voor de langere termijn werd verwacht, namelijk 2% per jaar, ligt dit groeipad op een lager niveau. Bij ongewijzigd beleid zullende de publieke uitgaven structureel doorgroeien alsof er geen crisis is geweest — en op middellange termijn zelfs nog sterker groeien door een groter beroep op sociale uitkeringen — terwijl de (belasting)inkomsten van de overheid door het lagere welvaartsniveau terugvallen. Het kabinet becijfert dat dit zal resulteren in een

structureel tekort van zo'n € 35 mrd per jaar (ca. 6% van het bbp oftewel 12% van de totale collectieve uitgaven).

Deze uiterst sombere verwachtingen — die overigens niet onomstreden zijn, vanwege de grote gevoeligheid ervan voor verschillen in groeiprognozes — zijn voor het kabinet aanleiding geweest om op Prinsjesdag een 'brede heroverwegingsoperatie' aan te kondigen. Als we ervan uitgaan dat de analyse van het kabinet correct is, zijn er in beginsel drie reacties op dit financieringsprobleem mogelijk, namelijk: 1) de collectieve uitgaven beperken; 2) de belastinginkomsten verhogen; 3) berusten in hoge tekorten (en het snel oplopen van de overheidsschuld).

Twintig ambtelijke werkgroepen inventariseren momenteel in opdracht van het kabinet de mogelijkheden om besparingen van € 35 mrd te realiseren. Iedere werkgroep heeft als taak om minimaal één beleidsvariant te ontwikkelen waarmee de uitgaven op het betreffende beleidsveld met structureel 20% kunnen worden vermindert. Hiermee kiest het kabinet expliciet voor de eerste van de drie bovengenoemde opties om het structurele financieringsprobleem op te lossen: bezuinigen. Weliswaar zal het kabinet naast deze 'brede heroverwegingen' ook 'lastenmaatregelen' in overweging nemen, maar daarbij wordt nadrukkelijk als uitgangspunt gehanteerd 'dat ook naar de toekomst toe een stabiele belastingopbrengst met een zo klein mogelijke verstoring van de economie (...) gerealiseerd kan worden'.¹

Over de auteurs Paul de Beer is Henri Polak hoogle-
raar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit
van Amsterdam. Hij is redacteur van S&D en tijdelijk
als research fellow verbonden aan de Wiardi Beck-
man Stichting. Monika Sie Dhian Ho is directeur van
de Wiardi Beckman Stichting.

Noten zie pagina 19

Ook het Wetenschappelijk Instituut van het CDA schrijft de optie van lastenverzwaring in één zin af, in zijn eind 2009 verschenen rapport *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën*. Voor het Wetenschappelijk Instituut vormt de financiële crisis '... een extra aanleiding om de omvang van

Het kabinet kiest expliciet voor bezuinigen — niet voor de optie lastenverzwaring

de overheid nader te bezien. Naar ons oordeel is de overheid uit zijn voegen gegroeid'.² Met dit schot voor de boeg zet het Wetenschappelijk Instituut de toon voor een heroverwegingsdebat dat niet anders dan door en door politiek kan zijn. 'Het fundamentele en in essentie politieke karakter kan (...) niet ontlopen worden', merkte de Raad van State jongstleden september al op in zijn advies over de concept-Miljoenennota 2010.³ En er staat wat op het spel: de reikwijdte en diepte van de verzorgingsstaat, cruciale publieke diensten als onderwijs en zorg, en investeringen in een duurzame economie. Eigenlijk gaat het om niet minder dan 'de kwaliteit van het bestaan'.

In april 2010, voorafgaand aan de publicatie van de resultaten van de twintig ambtelijke commissies, komt de Wiardi Beckman Stichting met een rapport waarin haar visie op de groei en de verdeling van de welvaart tot 2030 is neergelegd. Het doel hiervan is:

- 1) scenario's schetsen van de ontwikkeling van de groei van het bbp en de collectieve uitgaven, en daarmee van de omvang van de budgettaire problematiek;
- 2) een richtinggevend kader bieden voor de heroverwegingsoperatie, waarin de kwaliteit van het bestaan centraal staat en er aandacht is voor de langetermijn- en verdelingseffecten van deze operatie;
- 3) een heldere uiteenzetting geven van de opties (collectieve uitgaven beperken; inkomsten

verhogen; financieringstekort laten oplopen), inclusief een bespreking van hun voor- en nadelen;

- 4) de internationale (met name de Europese) beleidsomgeving en de beleidsreacties van andere EU-lidstaten in kaart brengen, evenals hun gevolgen voor de heroverwegingsoperatie;
- 5) op hoofdlijnen een aanbeveling geven over de gewenste besteding van het bbp in 2020 en 2030, alsmede over de route waarlangs deze te realiseren valt.

In de aanloop naar de verschijning van het WBS-rapport wil de redactie van *SED* de komende periode ruimte bieden voor het wetenschappelijke en maatschappelijke debat over deze vijf thema's. In dit nummer trappen we af, met bijdragen van Flip de Kam en Koen Caminada, Rutger Claassen, Bernard van Praag, Bart van Riel en Hans Kombrink. In elk van de artikelen ligt het accent bij een van de hierboven opgesomde vragen.

HOE GROOT IS HET PROBLEEM?

Daags na het verschijnen van de Miljoenennota verweet Sweder van Wijnbergen het kabinet in *NRC Handelsblad* dat 'de paniek op drijfzand is gebaseerd'.⁴ De term drijfzand verwees naar de aanname van het kabinet dat een tiende van de Nederlandse productiecapaciteit blijvend zou verdampen als gevolg van de crisis, waardoor een structureel gat van 6% in de begroting zou worden geslagen. Waarom leidt een tijdelijke crisis eigenlijk tot een structureel financieringsprobleem? De aanname van het kabinet is dat de economie ten gevolge van de crisis op een blijvend lager groeipad komt, terwijl de overheidsuitgaven juist blijvend hoger uitvallen. Dit is echter nog onzeker.

Als de overheidsuitgaven bijvoorbeeld binnen enkele jaren terugvallen naar het niveau van voor de crisis, dan is de ombuigingstaakstelling half zo groot. Aangezien de sterke stijging van de collectieve uitgaven tussen 2008 en 2010 ten dele een direct gevolg is van de economische crisis, is het niet onlogisch om te veronderstellen

dat de collectieve uitgaven ook weer gaan dalen als de stimuleringsmaatregelen en extra werkloosheidsuitkeringen na de crisis weer afnemen. In het geval dat we gedurende enige jaren na de crisis een inhaalgroei zouden zien — geen ongewoon verschijnsel — waardoor de economie uiteindelijk weer op het oude trendmatige

De bezuinigingstaakstelling van € 35 miljard hoeft wellicht geen spijkerharde randvoorwaarde te zijn

groeipad zou uitkomen, zijn er zelfs geen extra ombuigingen nodig. Kortom, afhankelijk van de groei prognoses die als uitgangspunt worden gekozen, verschillen de bezuinigingstaakstellingen zeer aanzienlijk. Er lijkt dan ook weinig aanleiding om louter op basis van de gevolgen van de crisis op voorhand de structurele bezuinigingstaakstelling van € 35 mrd als een spijkerharde randvoorwaarde te hanteren.

Dat laat uiteraard onverlet dat rekening moet worden gehouden met een fors hogere staatschuld en dus een extra financieringsprobleem als gevolg van de crisis. Deze problematiek komt bovendien bovenop eerdere voorspellingen en pleidooien — los van de economische crisis — dat we een periode van gematigde groei tegemoet moeten zien. Die voorspellingen zijn gebaseerd op analyses van de gevolgen van onder andere demografische veranderingen (de vergrijzing), fysieke en ecologische beperkingen, en de beperkte mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit verder te laten stijgen in Nederland (gezien het beperkte effect van nog meer scholing en de toename van arbeidsintensieve diensten).⁵ De pleidooien betreffen oproepen tot een evenwichtiger balans tussen economische groei en duurzaamheid. Al deze trends wijzen in de richting van een structureel lagere welvaartsgroei, met als gevolg een structureel financieringsprobleem.

In dit eerste S&D-themablok over de heroverwegingen analyseert Bernard van Praag de ingrijpende economische gevolgen van demografische veranderingen als de afname van het aantal geboortes per vrouw en de stijgende levensverwachting na 65 jaar. Hij stelt dat de vergrijzing duurzaam zal zijn en dat de grijze druk (de verhouding tussen actieve beroepsbevolking en niet-meer actieven) bij de huidige geboorte- en sterfjepatronen naar een duurzame verhouding van één oudere op twee werkenden zal tenderen. De economische effecten hiervan zijn enorm. De moderne welvaartsstaat en het hele herverdelingssysteem zoals wij die na de Tweede Wereldoorlog hebben opgebouwd zullen in de komende decennia niet handhaafbaar blijken, aldus Van Praag. Forse reductie van het uitkeringsniveau of verhoging van de premies liggen in het verschiets, waarschijnlijk een combinatie van beide. Om de verworvenheden van de verzorgingsstaat nog zoveel mogelijk veilig te stellen bepleit Van Praag maatregelen die aangrijpen op de verhouding actieven/niet-actieven, zoals de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar; maatregelen die mensen zo lang mogelijk aan het werk houden (zoals een tweede leerplicht voor werknemers boven de veertig jaar) en een actieve bevolkingspolitiek, teneinde krimp van de bevolking te voorkomen.

POLITIEKE CRITERIA

Een heroverweging in de orde van 12% van de publieke uitgaven kan niet een puur technocratische exercitie zijn, waarbij het er alleen om gaat de negatieve effecten tot een minimum te beperken. Een dergelijke majeure ingreep dient uiteindelijk gebaseerd te worden op een meer fundamentele beschouwing over de plaats van de overheid en de publieke sector in de samenleving van de toekomst. De Partij van de Arbeid is altijd sterk geassocieerd met de publieke sector. Ook al is dit misschien niet geheel terecht (de christen-democratie heeft er een minstens zo sterk stempel op gedrukt), het is onvermijdelijk

dat een ingrijpende hervorming van de publieke sector de PvdA zwaar zal worden aangerekend. Als een dergelijke hervorming niet wordt ingebed in een aansprekend sociaal-democratisch perspectief op een betere samenleving, zal deze operatie de neergaande (electorale) spiraal waarin de PvdA zich lijkt te bevinden alleen nog maar versterken.

De PvdA staat dus voor de moeilijke taak om een toekomstperspectief te bieden uitgaande van een minder uitbundige economische groei dan tot voor kort aannemelijk leek. Hierin zou een breder welvaartsbegrip gehanteerd moeten worden dan het bruto binnenlands product, dat immers alleen de waarde meet van die zaken die direct in geld zijn te waarderen (concreet: marktproductie en overheidsdienstverlening). Als echter ook rekening wordt gehouden met zaken als natuur, milieu en klimaat, veiligheid en sociale cohesie, vrijwilligerswerk en onbetaalde (zorg)arbeid, et cetera, dan blijkt groei van het bbp wel een zeer gebrekkige indicator voor de toename (of afname) van het welzijn of geluk van de bevolking — oftewel, in klassieke Uyliaanse terminologie, van de kwaliteit van het bestaan.

Feitelijk staat de PvdA dan ook voor de taak — juist nu het economisch minder voor de wind gaat — om de idee van verhoging van de kwaliteit van het bestaan nieuw leven in te blazen en op basis daarvan een aansprekend programma voor het komende decennium te ontwikkelen. Kernelementen van zo'n programma vormen een sterke publieke sector die gelijke kansen biedt op ontplooiing in de samenleving, aan alle burgers van nu (rechtvaardigheid) én in de toekomst (duurzaamheid); een eerlijke verdeling van de lasten; en een sobere en efficiënte omgang met belastinggeld.

OPTIES

Bezuinigen, het tekort laten oplopen, de lasten verzwaren — deze drie opties beschouwen we in beginsel als gelijkwaardige alternatieven. Onzes inziens is er geen reden om aan de optie

van bezuinigen bij voorbaat een groter gewicht toe te kennen dan aan beide andere opties. Het gaat er juist om van iedere optie de voor- en nadelen in kaart te brengen om vervolgens tot een evenwichtige afweging te kunnen komen.

Als het mes in de collectieve uitgaven moet, lijkt het aantrekkelijk om private partijen de dienstverlening over te laten nemen, omdat vermindering van de kosten van publieke dienstverlening dan niet hoeft te leiden tot minder dienstverlening aan de burgers. In zijn Den Uyl-lezing waarschuwde Wouter Bos echter dat we vooral realistisch moeten zijn over de markt. 'De markt gedraagt zich soms als Bokito. Je kunt heel lang denken dat je hem onder controle hebt, maar op een dag doet hij toch wat zijn reflexen hem ingeven.'⁶ In deze *se-d* voorziet Rutger Claassen Bos' Bokito-these van een elegante onderbouwing, in een evaluatie van marktwerking in de publieke sector als middel om een deel van de bezuinigingsdoelstellingen te behalen.

Een ingrijpende hervorming van de publieke sector zal de PvdA zwaar worden aangerekend

Zowel het marktmodel als het publieke model probeert het beste van beide werelden te verenigen, constateert Claassen: keuzevrijheid en efficiëntie, maar ook toegankelijkheid en kwaliteit. Beide modellen hebben hun kansen en bedreigingen, die we door regels en mechanismen proberen te maximaliseren respectievelijk weg te nemen. Toch is het geen lood om oud ijzer welk model men kiest. In de praktijk tenderen beide modellen namelijk naar realisatie van het standaardmodel. We kunnen proberen door regulering de eigen logica van de markt in te perken, maar dat zal altijd een 'uphill struggle' zijn. Een publieke dienst waarin de kernelementen van de markt eenmaal zijn ingevoerd, zal zonder tegenkracht naar een pure markt tenderen, door

de interne dynamiek van het model, maar ook door politieke druk, 'regulatory capture' en mediadruk. Tegen die achtergrond — en gegeven de superieure borging van sociaal-democratische kernwaarden als emancipatie, gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid in het publieke model — doen sociaal-democraten er volgens Claassen beter aan de onvolkomenheden van het publieke model te onderkennen en de schaarse energie te investeren in verbetering daarvan, dan in de bijna onmogelijke temming van Bokito als hij eenmaal over de greppel is getild.

In mei zal blijken welke kaalslag-scenario's er klaarliggen

De afwezigheid van een ambtelijke commissie die expliciet opties voor lastenverzwaring onderzoekt, wordt gecompenseerd door het artikel van Flip de Kam en Koen Caminada in dit nummer. Zij menen dat kabinetten er de komende tien jaar niet aan zullen ontkomen om met het oog op een betere houdbaarheid van de overheidsfinanciën óók de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen te verzwaren. De mogelijkheden hiertoe brengen zij in kaart. Een geleidelijke en betrekkelijk beperkte verhoging van het belastingpeil hoeft de economie geen grote schade te berokkenen, zo stellen zij onder verwijzing naar de Scandinavische landen, die het — met een relatief hoog belastingpeil — in bijna alle opzichten beter doen dan continentale, mediterrane en Angelsaksische landen. Bij het opvoeren van het belastingpeil kunnen de lasten voor een deel worden verschoven naar de hogere inkomens.

HOE BRAAF ZIJN DE BUREN?

De landen binnen de Europese Unie hebben zich in het Stabiliteits- en groeipact verplicht om hun overheidstekorten op termijn weer onder de 3% van het bbp te brengen en te streven naar begrotingsevenwicht. Het pact schrijft voor

dat de tekortreductie minstens een 0,5% per jaar bedraagt. De Europese Raad heeft vastgesteld dat de budgettaire inspanning die nodig is om de overheidsschulden in de Europese Unie weer beheersbaar te maken daar nu ruim boven moet gaan. Nederland hoeft pas in 2011 te beginnen met de budgetconsolidatie, maar moet het tekort al in 2013 onder de norm van 3% hebben gebracht. Dat vereist, zeker bij een zwak herstel van de economische groei, forse ombuigingen na 2011. Het is echter nog maar de vraag of andere landen net zo hard gaan bezuinigen als Nederland van plan is.

In een artikel in deze *se&d* betoogt Bart van Riel dat het terugbrengen van de tekorten — en op termijn ook het terugdringen van de overheidsschuld — een beleid is waarvan we in Nederland geen spijt hoeven te krijgen als andere lidstaten dat niet of in mindere mate doen. Nederland heeft er echter wel groot belang bij dat andere lidstaten zich committeren aan de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op de lange termijn.

BAKENS EN TABOES

Nu horen we politici nog praten over de 'unieke kansen die de crisis biedt voor herontwerp van de verzorgingsstaat' en over 'dromen van hoe ons Nederland er in 2030 uit zou moeten zien', maar als de twintig ambtelijke commissies in mei met hun resultaten komen, zal blijken welke kaalslagscenario's klaarliggen. Voor de politieke strijd die dan onherroepelijk zal volgen, biedt het artikel van Hans Kombrink interessante lessen uit de crisis van 1981 en de reactie daarop van het CDA/PvdA-kabinet van destijds.

Een dergelijke inhoudelijk zware opgave kan alleen worden gerealiseerd wanneer de politieke leiders elkaar voldoende vertrouwen, is Kombrinks eerste waarschuwing op basis van zijn ervaringen met Van Agt en Den Uyl. Ook een nationaal akkoord over alle van belang zijnde elementen en een bondgenootschap met de vakbeweging acht hij van groot belang. Hij waarschuwt de PvdA om dit keer beter voorbereid te zijn dan

in de jaren tachtig, toen de partij werd overvallen door het tempo van de economische neergang. Er moet snel een proces op gang komen dat leden en achterban betreft bij de te maken keuzes.

Die keuzes zullen moeten gaan over welke ingrepen gerechtvaardigd zijn gezien de peni-

bele situatie, over welke herkenningpunten we duidelijk willen terugzien in het uiteindelijke pakket, en welke daarvan ononderhandelbaar zijn — dit laatste, aldus Kombrink, onder het motto: 'tot hier en niet verder, op straffe van de val van het kabinet'.

Noten

1 Ministerie van Financiën, <i>Informatieblad Samenvatting Miljoenennota 2010</i>, september 2009, p.11. 2 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, <i>Op weg naar houdbare overheidsfinanciën: een ver-</i>	<i>kenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode</i>, Den Haag 2009, p. 43. 3 Raad van State, advies d.d. 7 september 2009, <i>Kamerstukken II 2009/2010</i>, 32 123, nr 2. 4 Sweder van Wijnbergen, 'Vorig jaar te laconiek, nu te paniekerig', <i>NRC Handelsblad</i>, 15 septem-	ber 2009. 5 Zie hierover het themablok 'De noodzaak van een nieuwe economische politiek', <i>SeD</i> 2007/9. 6 Wouter Bos, <i>De Derde Weg</i> voorbij, Den Uyl-lezing, 25 januari 2010.

Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk

FLIP DE KAM & KOEN CAMINADA

De wereldwijde financiële crisis heeft de overheidsfinanciën hier en elders fors uit het lood geslagen. Tekorten zijn hoog opgelopen, de schuld van overheden explodeert, stijgende rentelasten dreigen andere collectieve uitgaven van de begroting te drukken. Voor het lopende jaar voorziet het Centraal Planbureau nu een tekort van omstreeks 6% van het bruto binnenlands product. Uitgedrukt in euro bedraagt het deficit 36 miljard.

Voor ruwweg een derde verdwijnt dit tekort bij een aantrekkende economie vanzelf, aangezien de belastingen dan weer meer opbrengen en doordat minder geld nodig is voor uitkeringen aan onvrijwillig werklozen. Wat resteert is een structureel, dat wil zeggen voor de invloed van de conjunctuur geschoond, tekort van 3 à 4% van het bruto binnenlands product. Om de overheidsfinanciën op de lange termijn 'houdbaar' te maken zou de begroting geen gat, maar juist een structureel overschot moeten tonen in de orde van grootte van 3 à 4% van het bbp. 'Houdbaar' betekent hier dat huidige en toekomstige generaties in verhouding hetzelfde profijt van het overheidsoptreden hebben, zon-

der dat het belastingpeil of de overheidsschuld oploopt. Het huidige houdbaarheidstekort laat zich zodoende in eerste aanleg becijferen op 6 à 8% van het bbp.

Inmiddels heeft het kabinet maatregelen genomen (én maatregelen aangekondigd) om de situatie van de overheidsfinanciën beter in balans te brengen. Daarbij ligt de nadruk op bezuinigingen, zoals de uitgavenverlaging die mogelijk is als gevolg van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot uiteindelijk 67 jaar. Tevens zijn enkele lastenverzwaringen op til. Zo wordt de kostwinnerstoeslag in de inkomensheffing voor mensen die na 1971 zijn geboren in een periode van vijftien jaar stapsgewijs afgebouwd en gaan bezitters van een eigen woning met een waarde boven € 1 mln vanaf dit jaar meer belasting betalen. Zelfs als rekening gehouden wordt met de opbrengst van deze maatregelen resteert nog altijd een omvangrijk houdbaarheidstekort. De precieze omvang daarvan hangt mede af van de toekomstige economische ontwikkeling.

CDA-RAPPORT

Uitgaande van een groei van het bbp van 1,5% per jaar, berekent het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in het rapport *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode* dat voor 6% van het bbp aan aanvullende maatregelen nodig

Over de auteurs Flip de Kam is honorair hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen. Koen Caminada is hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving aan de Universiteit Leiden.

Noten zie pagina 32

is.¹ Hoewel op deze uitkomst en de eraan ten grondslag liggende berekeningen het nodige valt af te dingen, staat vast dat beleidsmakers in Den Haag voor een grote budgettaire uitdaging staan. Zij beschikken over drie mogelijkheden om haar te lijf te gaan: (1) geruime tijd berusten in hoge tekorten (en het dientengevolge snel oplopen van de overheidsschuld); (2) beperking van de collectieve uitgaven; (3) verhoging van de ontvangsten van de collectieve sector.

De eerste optie — Gods water over Gods akker laten lopen — komt slechts neer op uitstel van executie. Uiteindelijk zullen de hoge overheidsschuld en opgezwollen rentelastennopen tot bezuinigingen of lastenverzwaringen. Daarmee zullen aanzienlijk hogere bedragen zijn gemoeid dan bij een voortvarende aanpak van het houdbaarheidstekort.

In de christen-democratische visie mag de rekening niet worden doorgeschoven naar volgende generaties. Verder bestempelt het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI-rapport) belastingverhoging als een heilloze weg. De enige verstandige manier om de immense budgettaire taakstelling te

realiseren zou bestaan uit het stimuleren van de economische groei, gecombineerd met een beperking van de collectieve uitgaven. Er zouden twee volledige kabinetsperiodes nodig zijn om de overheidsfinanciën langs deze weg houdbaar te maken. Van de taakstelling van 6% wordt 1 procentpunt ingevuld door uit te gaan van een hogere economische groei. Die valt te realiseren door te investeren in de kenniseconomie (deze leidt bij veronderstelling tot een hogere productie per gewerkt uur) en door de deelname aan betaalde arbeid extra te stimuleren. Papier is geduldig. Wij vragen ons af of de maakbaarheid van de economische groei hier niet sterk is overschat. Hoe dit zij, ook wanneer de productiviteit wordt opgekrikt, blijft een taakstelling van 5% van het bbp over.

Het WI-rapport bevat suggesties hoe dit bedrag via bezuinigingen zou kunnen worden ingevuld, namelijk middels: (1) verlaging van de loonsom van werkers in de collectieve sector (1% van het bbp); (2) minder overheidsbureaucratie (1,25% van het bbp); (3) toepassing van het profijtbeginsel (0,75% van het bbp); (4) meer activerende sociale zekerheid (1% van het bbp);

Tekortdiscussie

Een tekort op de begroting betekent dat de overheid voor een deel van haar uitgaven geld moet lenen. Rente en aflossing op die leningen komen voor rekening van latere generaties belastingbetalers. Bij tekortfinanciering wordt belastingheffing dus slechts uitgesteld. Over de vraag hoe erg dit is, verschillen de meningen.

Door economische groei nemen de toekomstige belastingopbrengsten toe. In het verleden aangegane leningen kunnen in dit geval gemakkelijk(er) worden afgelost. Wel hebben latere generaties hierdoor in verhouding minder profijt van de overheid. Zij zijn weliswaar rijker, maar moeten in verhouding meer belasting afdragen. Enerzijds om de schulden van vorige generaties af te betalen en anderzijds om bestaande collectieve voorzieningen op een welvaartsvast peil te houden. Bij de becijfering onder welke voorwaarden de overheidsfinanciën houdbaar zijn, corrigeren economen voor het vooruitschuiven van belastingen. Elke opeenvolgende jaargang van de bevolking moet in verhouding (tot het in een bepaald jaar verdiende nationale inkomen) hetzelfde profijt van de overheid hebben.

Sommigen — bijvoorbeeld CDA-coryfee Bert de Vries² en Marcel van Dam³ — plaatsen een vraagteken bij het uitgangspunt dat elke generatie in verhouding hetzelfde profijt van de overheid moet hebben. Zij stellen dat toekomstige generaties rijker zijn (maar: is dat zeker?⁴) en dus gemakkelijker een deel van de schuld kunnen delgen die wij hun nalaten (maar: welvaart is een relatief begrip, elke nieuwe generatie waardeert de toegenomen welvaart ongeveer even hoog en het streven is ambtenarensalarissen en uitkeringen te laten meegroeien met de rest van de economie⁵).

(5) meer marktwerking en minder collectief gefinancierde gezondheidszorg (1% van het bbp).

Opvallend zijn het globale karakter van de aanpak en de vaak weinig specifieke invulling van de ingrepen die nodig zijn om de budgettaire doelstellingen te verwezenlijken. De gevolgen van de ingeboekte loonmatiging voor de positie van de overheid op de arbeidsmarkt blijven onderbelicht. Duidelijk is dat werken in de collectieve sector financieel minder aantrekkelijk wordt. De invloed van de voorgestelde bezuinigingen op het niveau en de kwaliteit van de dienstverlening door instellingen uit de collectieve sector, blijft onbesproken. De consequenties van diverse maatregelen, in het bijzonder de toepassing van het profijtbeginself, op de koopkracht van huishoudens worden in het midden gelaten.

De cijferopstellingen in het CDA-rapport zijn deels gebaseerd op door wensdenken geïnspireerd drijfzand

Gezien de moeite die het nu al kost om te komen tot enige afslanking van het personeelsapparaat van de rijksoverheid, achten wij het uitgesloten dat de onder deze noemer opgevoerde besparingen worden gehaald. De feiten leren dat de voor de zorgsector geraamde kostenbesparing een illusie is. In het verkiezingsprogramma van het CDA uit 2006 werd hiervoor al een besparing van € 4 mrd ingeboekt.⁶ De eigen minister Klink bracht het bij het sluiten van het coalitieakkoord in februari 2007 niet verder dan € 1 mrd, terwijl voor intensiveringen tegelijkertijd weer eenzelfde bedrag werd bijgeplust. Het toen vastgelegde, sterk groeiende zorgbudget is in 2008 en 2009 bovendien overschreden met € 0,4 mrd, respectievelijk € 0,5 mrd.⁷

Kortom, de cijferopstellingen in het W1-rapport zijn voor een belangrijk deel gebaseerd

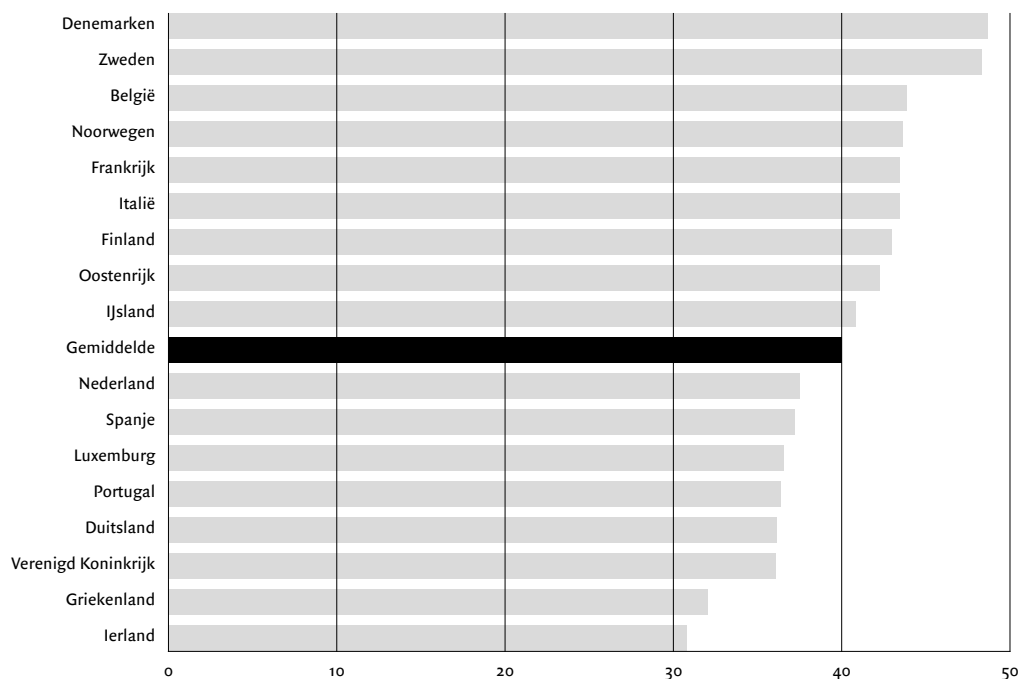
op door wensdenken geïnspireerd drijfzand. De opstellers keren zich evenwel, zoals gezegd, tegen iedere vorm van lastenverzwaring. Wij menen daarentegen dat kabinetten er in het zojuist aangebroken decennium niet aan zullen ontkomen om met het oog op een betere houdbaarheid van de overheidsfinanciën óók de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen te verzwaren.⁸

LASTENVERZWARING ONONTKOOMBAAAR

Een evenwichtig budgettair beleid eist dat een deel van de taakstelling die voortvloeit uit het streven naar houdbare overheidsfinanciën via belastingverhoging wordt gerealiseerd. Het huidige kabinet heeft tot nu toe in totaal voor 2,5% van het bbp houdbaarheidsmaatregelen genomen, dan wel aangekondigd. Bijna een kwart daarvan bestaat uit lastenverzwaringen.⁹ Dit aandeel berust op een politieke keuze. Wij nemen aan dat de belasting sfeer in de toekomst goed is voor een derde van de taakstelling. Het gaat dan om een lastenverzwaring — over een periode van acht jaar — waarmee circa 2% van het bbp is gemoeid (€ 12 mrd).

De beleidsruimte hiervoor is aanwezig. Nederland hoort met zijn macro-economische belastingpeil van 38% van het bbp nu bij de middenmotors in West-Europa (zie figuur 1), mede doordat in de periode 1995–2007 het belastingpeil in geen van de dertig lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zo sterk is gedaald als in Nederland (namelijk met 4 procentpunten).¹⁰ Anders dan de ideologen van het CDA beweren, zal een geleidelijke en betrekkelijk beperkte verhoging van het belastingpeil de economie geen grote schade berokkenen. De landenvergelijkende studie van Cnossen¹¹ laat zien dat een belastingpeil van zelfs 45% van het bbp heel wel verenigbaar is met een hoog welvaartsniveau. De Scandinavische landen, met een relatief hoog belastingpeil, doen het in bijna alle opzichten beter dan continentale, mediterrane en Angelsaksische landen, die dooreengenomen een

Figuur 1 Belastingpeil in een aantal Europese landen (procenten bbp), 2007



Bron: OESO, *Revenue Statistics 1965-2008*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009

(wat) lager belastingpeil kennen. De armoede is in Noord-Europa geringer, ouderen hebben het beter, en gezondheidszorg en onderwijs staan er op een hoger peil. Daarmee scoren deze landen hoog op de Lissabon-agenda van sociale samenhang, economische veerkracht en dynamiek.

Bij het opvoeren van het belastingpeil kunnen de lasten voor een deel worden verschoven naar de hogere inkomensgroepen. Zodoende wordt tegenwicht geboden aan de tendens van de afgelopen decennia, toen de herverdelende werking van het belastingstelsel per saldo is verminderd. Veranderingen in de wetgeving — zoals de verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting (van 72% tot 52%) — waren hier deels de oorzaak van. Maar ook gedragsreacties van belastingplichtigen hebben hieraan

bijgedragen: het toegenomen gebruik van aftrekposten (hypotheekrente) en de vlucht van zelfstandige ondernemers in de rechtsvorm van de besloten vennootschap om zodoende te profiteren van het fors verlaagde tarief van de vennootschapsbelasting.

Het primaire doel van belastingheffing is weliswaar de schatkist te vullen, maar beleidsmakers proberen onder andere ook om met hulp van fiscale instrumenten de personele verdeling van inkomens en vermogens te nivelleren. Dat lukt overigens niet zo goed, want de belastingdruk vertoont een tamelijk vlak verloop: de gemiddelde belastingdruk van alle heffingen ligt voor 70% van de huishoudens in het bereik van 30-38%.¹² Dit beeld van een gematigd progressief belastingstelsel roept de vraag op via

welke maatregelen de progressie kan worden aangescherpt, zonder dat dit tot onaanvaardbare verstoringen in de economie leidt.

In een progressief belastingstelsel roomt de overheid een groter deel van het inkomen af, naarmate belastingbetalers meer verdienen. Zij houden van een euro extra inkomen netto dus steeds minder over. Dit kan hun lust doven tot het verrichten van betaalde arbeid en tot sparen. Economen denken verschillend over de omvang van zulke ontmoedigingsverschijnselen. In feite

Via de belastingpolitiek moeten de laagste inkomensgroepen uit de wind worden gehouden

ontbreekt overtuigend bewijs voor de beweerde grote negatieve gevolgen van hoge belastingen op het niveau van besparingen, het arbeidsaanbod en de economische groei.¹³

De OESO heeft geconcludeerd dat de mate waarin belastingen op kapitaalinkomen het niveau van de besparingen drukken controversieel is.¹⁴ De gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor veranderingen in inkomen en belastingdruk is eveneens omstreden. Daalt door een belastingverzwaring het inkomen van kostwinners (meestal mannen), dan bieden zij soms zelfs méér arbeid aan om een bepaald niveau van het netto-inkomen te kunnen handhaven.¹⁵ Het arbeidsaanbod van partners (meestal gehuwde vrouwen) lijkt wel gevoelig te zijn voor fiscale prikkels. Naarmate zij van hun brutoloon netto minder overhouden, vermindert de bereidheid betaalde arbeid aan te bieden.

Gezien de tekorten op de arbeidsmarkt die zich in de toekomst aftekenen, is het erg belangrijk eventuele ontmoedigingseffecten te keren. Op welke wijze kan nu de herverdelende werking van het belastingstelsel worden vergroot, zonder de economie te schaden? Aan die

vraag zullen wij de rest van dit artikel besteden. Het oogmerk is daarbij om via de belastingpolitiek de laagste inkomensgroepen uit de wind te houden, waarbij het vermorsen van fiscale steun tot een minimum wordt beperkt. De concrete uitwerking — in de vorm van tariefpercentages, inkomensniveaus en dergelijke — blijft tot op zekere hoogte willekeurig. Dat kan moeilijk anders. Drie leidende principes bij onze uitwerking zijn dat: (1) de lastenverzwaring wordt uitgesmeerd over verschillende heffingen, om extreme tariefstijgingen te voorkomen; (2) verbreding van de heffingsgrondslag (het inkomen of de consumptie waarover wordt geheven) in het algemeen de voorkeur verdient boven tariefverhoging; door aftrekposten en vrijstellingen te beperken stijgt de opbrengst zonder dat de tarieven hoeven te stijgen, wat tot minder verstoringen in de economie leidt; (3) de verschillen met het (omringende) buitenland niet al te groot kunnen zijn.

De hierna volgende analyse is geordend per type belasting: eerst de inkomensheffing, daarna de vennootschapsbelasting, dan de erfbelasting, vervolgens de omzetbelasting, gevolgd door de accijnzen en milieubelastingen en ten slotte de gemeentelijke belastingen.¹⁶ De door ons in kaart gebrachte technische mogelijkheden om het fiscale stelsel beter te laten functioneren brengen samen ongeveer € 25 mrd op, het dubbele van de taakstelling van € 12 mrd die we onszelf hebben opgelegd.

INKOMENSHEFFING: PROGRESSIE AANSCHERPEN

Het tarief van de inkomensheffing (= inkomstenbelasting + premies volksverzekeringen) is progressief. Over het inkomen in opeenvolgende tariefschijven is namelijk een oplopend percentage verschuldigd. Bovendien wordt het bedrag van de berekende belasting eerst verminderd met een of meer heffingskortingen. Zo'n korting is voor iedere belastingplichtige die ervoor in aanmerking komt een gelijk bedrag. Belastingplichtigen met lagere inko-

mens profiteren in verhouding het meeste van zulke kortingen. De progressie van het tarief is sinds het midden van de jaren tachtig per saldo afgezwakt, in het bijzonder door de belastingherzieningen in 1990 en in 2001.¹⁷ De betekenis van de aftrekposten die de midden en hogere inkomensgroepen claimden, nam toe. Hierdoor verminderde de effectieve progressie van de inkomensheffing verder. Haar progressie valt aan te scherpen door het tarief voor hoge(re) inkomensgroepen op te schroeven, via verhoging van de algemene heffingskorting, verbreding van de heffingsgrondslag (= het inkomen waarover feitelijk wordt geheven) door aftrekposten en vrijstellingen te beperken die vooral door hogere inkomensgroepen worden geclaimd, en door aftrekposten voortaan als *tax credit* te behandelen.

TOPTARIEF NAAR 60%

Het toptarief van de inkomstenbelasting is een belangrijk middel om hoge inkomensgroepen meer aan de financiering van collectieve voorzieningen te laten bijdragen. Alle werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 hebben op dit moment gemiddeld te maken met een marginaal tarief van 50%.¹⁸ Anders gezegd: gaan zij een euro extra verdienen, dan claimt de schatkist de helft van die inkomensverbetering. Slechts voor één van de acht werknemers komt dit doordat hij of zij in de hoogste tariefschijf (52%) valt. Zeven van de acht werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 vallen in een lichter belaste tariefschijf. Na een loonsverbetering betalen zij echter niet alleen 33,45 of 42% aan inkomensheffing, maar verliezen zij ook (een deel van) hun aanspraak op zorgtoeslag en eventueel op huurtoeslag en het kindgebonden budget.¹⁹

Een kwart van de werknemers ervaart bij een stijgend inkomen een marginale druk van 53% of hoger, door de samenloop van inkomensheffing en kortingen op hun toeslagen. In dit licht is het goed verdedigbaar het toptarief van de inkomstenbelasting (nu 52%) op te voeren tot

55 of 60%, bijvoorbeeld vanaf een 'ingangsincome' van € 125.000. De meeropbrengst van een verhoging van het toptarief tot 60% laat zich zonder gedragsreacties ramen op € 1,6 mrd. Aangezien hetingangsincome stijgt van € 55.000 naar € 125.000, schatten wij de meeropbrengst inclusief gedragsreacties op € 0,3 mrd à € 0,4 mrd.

Sommigen verwachten van een toptarief van 60% grote schade voor de economie.²⁰ Wij niet. In de jaren negentig was dit tarief van kracht, zonder dat de Nederlandse economie hier merkbaar onder leed. Als bewijs voor economische schade halen aanhangers van de zogenoemde optimale-belastingtheorie vaak buitenlands onderzoek aan. De bewijskracht van die empirische resultaten achten wij voor Nederland gering. Zo laten Gruber en Saez²¹ weliswaar zien dat veelverdieners in de Verenigde Staten aanzienlijk sterker op een tariefverhoging reageren dan individuen uit lagere inkomensgroepen, via pogingen om de heffingsgrondslag te beperken,

Sommigen verwachten van een toptarief van 60% grote schade voor de economie — wij niet

maar zij vermelden óók dat dit niet gebeurt doordat veelverdieners hun arbeidsaanbod fors beperken, maar vooral doordat bemiddelde belastingbetalers aftrekposten bijeenstrappen en vaker vrijstellingen gebruiken. Wanneer de wet hiertoe slechts beperkte mogelijkheden biedt, omdat allerlei ontgaansmogelijkheden de pas zijn afgesneden, vormt tariefverhoging wel degelijk een effectief instrument om de collectieve lasten te verschuiven naar de hoogste inkomensgroepen, zonder dat het arbeidsaanbod hierdoor noemenswaardig terugloopt.

Overigens zou Nederland met een toptarief van 60% in vergelijking met de meeste andere landen wel een tamelijk extreme positie innemen, al past de verhoging ervan in een

internationale trend. Zo gaat het hoogste tarief in het Verenigd Koninkrijk dit jaar naar 50%, bij een ingangsinkomen van £ 150.000. Ierland verhoogt zijn toptarief naar 46%. President Obama heeft aangekondigd het toptarief in de Verenigde Staten met ingang van 2011 te verhogen voor inkomens boven \$ 250.000.

HEFFINGSKORTINGEN SAMENSMELTEN TOT GEZINSTOESLAG

Sinds 1973 is de inkomstenbelasting stapsgewijs geïndividualiseerd. Vanaf het midden van de jaren tachtig staat ook bij de premieheffing voor de volksverzekeringen het individu centraal. Bij een aantal collectief gefinancierde inkomensoverdrachten van de overheid geeft daarentegen niet het individu de doorslag, maar is nog steeds de samenstelling van het huishouden beslissend waarvan hij of zij deel uitmaakt.

Een volledig geïndividualiseerde inkomensheffing — waarbij de leefvorm niet langer relevant is voor de belastingheffing — valt goed te combineren met de draagkrachtgedachte. Hiervoor is het wel nodig dat tegemoetkomingen in de vorm van een toeslag voor woonlasten, zorgpremie, kinderopvang en zo meer in de toekomst volledig worden geconcentreerd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Voor zover kortingen afhangen van de samenstelling van huishoudens, kunnen zij worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinstoeslag (*family support*) die op de verschuldigde inkomensheffing in mindering komt.

en door het mes te zetten in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren.

> *Breder inkomensbegrip: vermogenswinsten belasten.* Nederland is momenteel een van de weinige oESO-landen die particuliere vermogenswinsten — met twee uitzonderingen — onbelast laten.²² Vooral bemiddelde huishoudens realiseren zulke onbelaste vermogenswinsten. Op praktische gronden gelden in andere landen overigens nogal wat vrijstellingen. Verder belast geen enkel land de winst die wordt behaald bij verkoop van de (eerste) eigen woning.

Ons land zou het buitenlandse voorbeeld moeten volgen en in ieder geval de vermogenswinst moeten belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Het progressieve tarief zou hierop van toepassing moeten zijn, net zoals nu al bij ondernemers die een voordeel realiseren bij het afstoten van bedrijfsmiddelen. Vermogensverliezen verlagen het inkomen, maar zouden — om belastingbesparende constructies tegen te gaan — uitsluitend mogen worden weggestreepd tegen belaste vermogenswinsten.

Na invoering van een vermogenswinstbelasting valt de bestaansreden van de vermogensrendementsheffing (box 3) weg, wat het draagkrachtkarakter van de inkomstenbelasting versterkt.²³ Voortaan kunnen werkelijk genoten vermogensopbrengsten dus weer samen met andere inkomsten (loon, uitkering) volgens het progressieve tarief worden belast, zoals vóór 2001 het geval was.

In veel oESO-landen geldt voor vermogensopbrengsten een vast (doorgaans lager) tariefpercentage, omdat belastingplichtigen hun financieel kapitaal gemakkelijk over de grens kunnen brengen. In 2009 is de strijd tegen belastingparadijzen in een stroomversnelling geraakt. Naarmate *tax havens* onder toenemende internationale druk vaker verdragen sluiten die uitwisseling van gegevens mogelijk maken, krijgen oESO-landen meer ruimte om vermogens-

HEFFINGSGRONDSLAG VERBREDEN

De mogelijkheden om het toptarief op te schroeven zijn niet onbegrensd. Hoger dan 60% zouden wij niet willen gaan. Een doeltreffender manier om de lastendruk verder naar de hogere inkomensgroepen te verschuiven is de heffingsgrondslag — het inkomen waarover daadwerkelijk belasting wordt geheven — breder te maken. Grondslagverbreding valt te bereiken door uit te gaan van een breder inkomensbegrip



Belastingdienst Apeldoorn

In vogelvlucht: voorstellen van De Kam en Caminada

Flip de Kam en Koen Caminada stellen voor de belastingmix te herschikken door een accent te verleggen van heffingen op arbeid naar heffingen op kapitaal. Een evenwichtiger belasting van arbeid en kapitaal betekent dat de collectieve lasten zwaarder op de 'sterkste schouders' komen te rusten, omdat de factor kapitaal grotendeels in handen is van groepen mensen met een hoger inkomen.

Ook bij de heffing over arbeidsinkomsten zien zij mogelijkheden om het stelsel effectief progressiever te maken. Behalve via verhoging van het toptarief van de inkomstenbelasting, kan de progressie toemenen als het mes wordt gezet in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren. Meer progressie valt ook te bereiken door vermogenswinsten te gaan belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Hetzelfde doel wordt bevorderd door aftrekposten (van het inkomen) om te zetten in heffingskortingen (op de verschuldigde belasting). De wildgroei in heffingskortingen moet daarbij worden teruggesnoeid. Voor zover kortingen afhangen van de samenstelling van het huishouden, kunnen deze worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinstoeslag.

27

Om de lastendruk op inkomsten uit arbeid en kapitaal te herschikken, kan het tarief van de vennootschapsbelasting omhoog. Deze maatregel zal het vestigingsklimaat in ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om een beperkte tariefverhoging.

Daarnaast zouden het hoge en lage btw-tarief kunnen worden vervangen door één uniform btw-tarief van 17%. En het tarief van de energiebelasting kan verder omhoog, waarbij de laagste inkomens worden gecompenseerd.

Het tarief van erfbelasting kan (fors) omhoog, omdat het hier bij uitstek gaat om een instrument dat de bestaande grote verschillen in vermogensbezit enigszins corrigeert. Bij de lokale heffingen moeten de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen een grotere rol krijgen. Een hoger tarief van de erfbelasting en de onroerendezaakbelastingen zal het aandeel van vermogensheffingen in de belastingmix opkrikken.

opbrengsten samen met de overige inkomsten progressief te belasten.

Het is niet eenvoudig om uit te rekenen hoeveel de vermogenswinstbelasting aan de schatkist gaat bijdragen. Wij denken dat een meeropbrengst van ongeveer € 1 mrd haalbaar is.

> *Breder inkomensbegrip: versobering van fiscale tegemoetkomingen.* Bij de zin en doeltreffendheid van heel wat bestaande fiscale tegemoetkomingen passen vraagtekens. Wij beperken ons hier tot de bezwaren die kunnen worden aangevoerd

De hypotheekrenteaftrek is — internationaal gezien — zeer ruim bemeten. Deze kan drastisch worden beperkt

tegen vier (clusters van) faciliteiten, te weten: die voor zelfstandige ondernemers, de spaarloonregeling, de eigen woning en sparen voor de oude dag. De laatste twee faciliteiten leiden tot forse verstoringen van de kapitaalmarkt.

>> *Faciliteiten voor zelfstandigen.* Zelfstandige ondernemers profiteren van een groot aantal fiscale faciliteiten. Hierdoor betaalt een zelfstandige veel minder inkomensheffing dan werknemers en uitkeringsontvangers. Om te komen tot een evenwichtiger verdeling van de belastingdruk over sociaal-economische groepen is het gewenst de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen te beperken. Met het oog hierop kan de zelfstandigenaftrek verdwijnen (dit scheelt € 1,3 mrd) en de mkb-winstvrijstelling worden versoberd. Ook met een verminderde subsidie voor zelfstandige ondernemers, blijft het fiscaal aantrekkelijk om te gaan ondernemen. De zogeheten landbouwwijziging kan vervallen (dit scheelt € 0,25 mrd).²⁴

>> *Spaarloonregeling.* De ‘typische’ gebruiker van de spaarloonregeling is een in voltijd werkende man in overheidsdienst met een hoog

inkomen. Deelname aan de regeling is geconcentreerd bij de hoger betaalden. Inmiddels is de inleg weliswaar bevroren, maar volledige afschaffing van deze faciliteit ligt in de rede, omdat de spaarloonregeling is mislukt.²⁵ Deze maatregel levert € 0,2 mrd op.²⁶

>> *Eigen woning.* De eigen woning valt in box 1, samen met loon, winst en uitkeringen. Een laag bedrag wordt als ‘huurwaarde’ bij het inkomen geteld. De hypotheekrenteaftrek is — internationaal gezien — zeer ruim bemeten. Dit levert per saldo een zeer grote fiscale bevoordeling van de eigen woning op. Deze kan drastisch worden beperkt. Het Centraal Planbureau heeft een variant naar voren geschoven, met een aparte box 4 voor de eigen woning.²⁷ Hierin is de door eigenwoningbezitters verschuldigde belasting gelijkgesteld aan 0,5% van de woningwaarde. Daarop komt 1,2% van de uitstaande hypotheekschuld als heffingskorting in mindering. Een negatief saldo is verrekenbaar met de overigens verschuldigde belasting of wordt door de fiscus uitbetaald. De overdrachtsbelasting vervalt in deze variant. Deze vormgeving levert voor de overheid een kleine € 7 mrd op.

Een zo drastische herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning kan slechts stapsgewijs worden ingevoerd. Budgettair is dat geen probleem omdat voor het beter houdbaar maken van de overheidsfinanciën twee of drie volle kabinetsperiodes beschikbaar zijn. De hui-zenprijzen — vooral die van duurdere woningen — zullen dalen, maar dat is voor de grote meerderheid van de woningeigenaren geen probleem. Zij zien slechts een deel van hun (papiere) vermogen verdampen, terwijl starters gemakkelijker onder dak komen. Bijkomend voordeel: de arbeidsmarkt gaat beter functioneren wanneer bij een baanverhuizing niet langer (6%) overdrachtsbelasting is verschuldigd.

>> *Sparen voor de oude dag.* De normale regel — inkomen is belast wanneer het wordt verdiend — is bij premiebetalingen voor de oudedagsvoorziening (aanvullend pensioen, lijfrenteverzekering) omgekeerd. Door de werkgever opgebrachte pensioenpremies vormen

voor de werknemer onbelast loon. De premie die de werknemer zelf betaalt, levert hem een fiscale aftrekpost op. Eerst de op latere leeftijd genoten pensioen- en lijfrente-uitkeringen vallen onder de inkomensheffing. Dit is voordelig omdat belastingheffing in de toekomst veelal plaatsvindt tegen een lager tarief. Het budgettaire effect van deze fiscaal vriendelijke manier van pensioensparen is aanzienlijk; voor het jaar 2003 is de derving geschat op 1,4% van het bruto binnenlands product.²⁸

De fiscale tegemoetkoming voor het pensioensparen komt voor 42% ten goede aan de 10% van de huishoudens met de hoogste inkomens.²⁹ Door de fiscale faciliteit te beperken tot de opbouw van een aanvullend pensioen van ten hoogste € 25.000 per jaar, krijgen werknemers met een salaris tot anderhalf keer modaal (€ 48.000) — tezamen met de AOW-uitkering van € 8.500 — hulp van de fiscus bij het sparen voor een pensioen dat gelijk is aan ruim 70% van hun laatstverdiende loon. Daarnaast valt te overwegen het opbouwpercentage terug te brengen van 2,33 tot 1,75 per jaar. Degenen die meer verdienen dan € 48.000, kunnen tot een salaris van € 48.000 eveneens gebruik blijven maken van de faciliteit, maar de opbouw van het aanvullend pensioen boven de € 25.000 per jaar wordt niet langer fiscaal gesubsidieerd. De maatregel levert ten minste € 1,5 mrd op.

Deze ingreep zet, net als de afschaffing van de spaarloonregeling, het niveau van de gezinsbesparingen (enigszins) onder druk. Aangezien Nederland een zeer omvangrijk spaaroverschot heeft, hoeft hieraan niet zwaar te worden getild.

INKOMENSAFTREK OF BELASTINGAFTREK?

Een aftrekpost is het meeste waard voor iemand die over de top van zijn inkomen het hoogste tarief betaalt: die bespaart 52% belasting. Mensen met een laag inkomen besparen slechts 33,45%. Deze uitkomst wringt, ook al is zij een logisch gevolg van het systeem van de wet, waarbij € 1.000 méér (inkomen) en € 1.000 minder (door een aftrekpost) beide

tegen het hoogste van toepassing zijnde tarief worden verrekend.

Bij een vlaktaks met één vast tarief is een aftrekpost voor alle belastingplichtigen per euro evenveel waard. Ook met een progressieve tariefopbouw valt dit effect te bereiken, en wel door de aftrekpost — ongeacht de hoogte van het inkomen — in alle gevallen met een vast percentage te vermenigvuldigen en de uitkomst als heffingskorting (*tax credit*) op de belastingaanslag in mindering te brengen. Hierboven is dit systeem al genoemd als alternatief voor de verrekening van de aftrekbare hypotheekrente. Om de gedachte te bepalen: wanneer alle resterende aftrekposten — dus afgezien van die in verband met de eigen woning en pensioensparen — als *tax credit* zouden worden behandeld, levert dat de schatkist zo'n € 1,5 mrd extra op.³⁰

VENNOOTSCHAPSBELASTING: STOP DE 'RACE TO THE BOTTOM'

Het tarief van de winstbelasting van vennootschappen is in de afgelopen kwarteeuw stapsgewijs bijna gehalveerd. Nederland was een van de koplopers in de *race to the bottom*, waarbij landen proberen elkaar via fiscale faciliteiten de loef af te steken bij het aantrekken van bedrijvigheid en financieel kapitaal. Een verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting van de huidige 25,5% tot 30% zal het vestigingsklimaat in ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om de vestiging van hoofdkantoren en productiebedrijven. Ter vergelijking: in 1984 was het tarief voor de vennootschapsbelasting nog 48%.

Voor een onderneming met een winst van bijvoorbeeld € 10 mln bedraagt de lastenverzwaring dan € 450.000. Zo'n relatief beperkt bedrag zal zelden de doorslag geven voor de leiding van de onderneming bij de keuze voor een vestigingsplaats. Hierbij spelen immers ook andere afwegingen als locatie, loonkosten en de kwaliteit van infrastructuur, beroepsbevolking en openbaar bestuur

zwaar mee. Mogelijk wordt Nederland iets minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor brievenbusmaatschappijen die weinig of geen *substance* hebben. Het is de vraag of we daar erg rouwig om moeten zijn.

Elk punt tariefverhoging van de vennootschapsbelasting levert ongeveer € 0,6 mrd op

Ook bij een tarief voor de vennootschapsbelasting van 30% valt ons land internationaal niet uit de toon. Wel kan voor aandeelhouders de gezamenlijke druk van de vennootschapsbelasting (30%) en de inkomstenbelasting (60%) bij onze voorstellen oplopen tot 72%. Dat is (te) fors. Te overwegen valt om — net zoals in Duitsland en Frankrijk — de helft van het aan gewone aandeelhouders uitgekeerde dividend vrij te stellen. De gezamenlijke druk van vennootschapsbelasting plus inkomstenbelasting kan dan nooit hoger worden dan 51%.³¹

Elk punt tariefverhoging van de vennootschapsbelasting levert ongeveer € 0,6 mrd op.³² Een hoger tarief prikkelt ondernemingen om een groter deel van hun winsten weg te sluizen naar belastingparadijzen met lage tarieven.³³ In dit opzicht beschikt het midden- en kleinbedrijf echter slechts over beperkte mogelijkheden. De miljarden aan aardgaswinst die via het vennootschapsbelastingkanaal naar de schatkist stromen, worden door een tariefverhoging niet aangetast. Daarom schatten wij de invloed van eventuele wegleffecten in op ten hoogste een vijfde. Resteert een meeropbrengst van bijna € 0,5 mrd per punt.

ERFBELASTING: TARIEF VERHOGEN

Met ingang van 2010 is de erfbelasting (het schenkings- en successierecht) met parlementaire steun van de PvdA herzien. De tariefstructuur is vereenvoudigd en de tariefpercentages zijn

verlaagd. Dit wekt (nog steeds) verbazing, want de druk is gemiddeld minder dan 10% van het bedrag dat aan de erfgenamen toevalt.³⁴ De regering zocht budgettaire dekking — die allesbehalve is zeker gesteld — door de aanval te openen op soms bizarre belastingbesparende constructies, die vooral door mensen met veel vermogen worden toegepast, zoals het gebruik van een buitenlandse trust. Welkom zijn uiteraard wijzigingen die beogen bestaande mazen in de wet aan te halen. Een tariefverlaging van de erfbelasting ligt evenwel minder voor de hand. Veeleer bestaat aanleiding het tarief van erfbelasting en schenkingsrecht te verhogen. Het gaat hier immers om een van de weinige instrumenten om de bestaande grote verschillen in vermogensbezit wat te verkleinen. Bovendien gaat het bij erfenis en schenking om draagkrachtvermeerdering waarvoor de ontvanger in de regel geen inspanning heeft verricht. Ook zijn de economische verstoringen gering, omdat mensen doorgaans niet minder gaan sparen, wanneer hun kinderen in de toekomst (wat) minder erven.

De nieuwe erfbelasting heeft naar verwachting in 2010 een opbrengst van € 1,7 mrd.³⁵ In een progressiever belastingstelsel kan dit ten minste € 2,5 mrd zijn.

OMZETBELASTING: ÉÉN TARIEF VAN 17%

Bij de omzetbelasting (belasting over de toegevoegde waarde, btw) valt een aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief (6%) af te schaffen. Goederen onder het verlaagde tarief voorzien veelal in eerste levensbehoeften en zouden daarom oververtegenwoordigd zijn in het bestedingspakket van lage inkomensgroepen. Het bestedingspatroon van arme en rijke huishoudens verschilt echter niet zo veel.³⁶ Vaak wordt vergeten dat hoge inkomensgroepen in absolute zin veruit het meest van het verlaagde btw-tarief profiteren.

Na afschaffing van het lage tarief kan het standaardtarief budgettair neutraal omlaag van 19% tot 15,5%. Diverse argumenten pleiten ervoor om het uniforme tarief hoger vast te

stellen, zeg op 17%, wat ongeveer € 4 mrd extra middelen voor de schatkist oplevert.³⁷ Op deze wijze leidt de consumptiebelasting tot minder verstoringen in de economie. De inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect blijft beperkt. En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen — anders dan bij een verzwaring van de inkomensheffing — automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan.³⁸ Een deel van de meeropbrengst is beschikbaar om de laagste inkomens te compenseren.³⁹

ACCIJNZEN, ENERGIEBELASTING
EN ANDERE MILIEUHEFFINGEN

Verdergaande verhoging van de accijnstarieven ligt in de rede, omdat alcohol en tabak de volksgezondheid ondermijnen. Op milieugronden is het gewenst het tarief van de energiebelasting verder op te trekken. Als compensatie is het denkbaar de belastingvrije voet (een vermindering van de verschuldigde energiebelasting met € 26,55 per maand) te verhogen. Van deze tariefmaatregel — een voor iedereen in euro's gelijke verlaging — profiteren gezinnen met

Tabel 1 Fiscale gereedschapskist

Fiscaal gereedschap	Opbrengst in mrd euro
Verhoging toptarief inkomstenbelasting tot 60% vanaf € 125.000	0,3 à 0,4
Samennemen heffingskortingen tot family support-regeling	0,0
Afschaffen doorwerkbonus en arbeidskortingen voor ouderen	0,5
Afschaffing korting groen beleggen	0,1
Wildgroei in heffingskortingen terugsnijden	0,5
Vermogenswinst belasten	1,0
Afschaffing zelfstandigenaftrek	1,3
Versobering mkb-winstvrijstelling	p.m.
Vervallen landbouwvrijstelling	0,25
Afschaffing spaarloonregeling	0,2
Eigen woning – variant Centraal Planbureau	7,0
Versobering sparen voor de oude dag	1,5
Van inkomensaftrek naar belastingaftrek	1,5
Verhoging van het vennootschapsbelastingtarief tot 30%	2,5
Verhoging tarieven erfbelasting en schenkingsrecht	0,8
Uniform tarief btw op 17%	4,0
Verdergaande verhoging accijnstarieven	p.m.
Verhoging tarief energiebelasting	p.m.
Afschaffing verlaagd tarief glastuinbouw	0,2
Verhoging belastingen op grondwater en leidingwater	p.m.
Invoering belasting op het broeikasgas kooldioxide (CO ₂)	p.m.
Grotere rol OZB; reductie algemene uitkering gemeentefonds	0,0
Totaal	21,75 + p.m.

lage inkomens in verhouding veruit het meest. Afschaffing van het verlaagde tarief voor de glastuinbouw levert bijna € 0,2 mrd op.⁴⁰

De afgelopen jaren zijn diverse nieuwe groene belastingen ingevoerd. De opbrengst hiervan is gering — hooguit enkele honderden miljoenen euro's. Ze zijn ingewikkeld (verpakkingenbelasting) en brengen voor het bedrijfsleven hoge administratieve lasten mee. Daarbij is de effectiviteit van deze nieuwe heffingen twijfelachtig. Zo heeft de in 2008 ingevoerde vliegbelasting — die weer is afgeschaft — vooral geleid tot verplaatsing van een (bescheiden) deel van de passagiersbewegingen naar vliegvelden in aangrenzende landen. Daarom verdient het de voorkeur in de belastingmix slechts groene belastingen op te nemen die aan de volgende voorwaarden voldoen: (1) het tarief, in combinatie met de heffingsgrondslag, garandeert een opbrengst van ten minste € 1 mrd; (2) de belasting is milieu-effectief en er treden geen ongewenste grenseffecten op; (3) de administratieve lasten blijven beperkt, door zo veel mogelijk aan te sluiten bij de heffingsgrondslag van al bestaande belastingen.

Het tarief van de bestaande belastingen op grondwater en leidingwater kan flink omhoog. Het kan niet anders of de nadruk moet blijvend liggen op belastingen op autogebruik en energieverbruik. Daarnaast bepleiten wij invoering van een nieuwe belasting op het broeikasgas kooldioxide (CO₂). Internationale coördinatie is hierbij een randvoorwaarde, om te voorkomen dat het vaderlandse bedrijfsleven met een groot concurrentienadeel wordt geconfronteerd.

GEMEENTELIJKE ONROERENDEZAAK-BELASTINGEN

Internationale vergelijking leert dat het eigen belastinggebied van de lokale overheden in Nederland zeer beperkt is. De onroerende-zaakbelastingen (ozb) zijn voor gemeenten de belangrijkste eigen heffing. Onroerende zaken staan uitputtend geregistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie.

De plaatselijke democratie is gediend met een veel grotere rol van de ozb, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en een daardoor mogelijk gemaakte verlaging van het tarief van de inkomensheffing.

FISCALE GEREEDSCHAPSKIST

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren moeten bezuinigingen en lastenverzwaringen in de aankomende kabinetsperiode(n) worden gecombineerd. Tevens biedt zo'n operatie mogelijkheden om de herverdelende werking van het belastingstelsel te vergroten. De door ons in kaart gebrachte technische mogelijkheden brengen samen — inclusief enkele pro memorie-posten — tegen de € 25 mrd op (4% van het bruto binnenlands product), het dubbele van de ons zelf opgelegde taakstelling van € 12 mrd. Dit biedt beleidsmakers de ruimte om selectief te winkelen in onze rijkelijk gevulde fiscale gereedschapskist.

Noten

- 1 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009, p. 30. Toevallig is dit bedrag gelijk aan

de omvang van het feitelijke begrotingstekort in 2010.

- 2 Vries, Bert de, 'Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem?', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 38 (2), 's Gravenhage: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2006, p. 116-123.
- 3 Dam, Marcel van, *Niemand's*

land, Amsterdam: De Bezige Bij, 2009.

- 4 Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada, *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek. Essay op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel*, 2010 (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel).
- 5 Ibid.

- 6 Financiële bijsluiters bij het CDA-verkiezingsprogramma, 2008–2011, Den Haag, 2006, p. 5. Het CDA trok tegelijk weer € 3,5 mrd uit voor de financiering van nieuwe initiatieven in de zorg.
- 7 Zie: Tweede Kamer (2008–2009a), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*, 31 924, nr. 1., p. 25. Zie ook: Tweede Kamer (2009–2010a), *Najaarsnota 2009*, 32 222, nr. 1., p. 3.
- 8 IMF, 'The state of public finances cross-country fiscal monitor', IMF Staff Position Note, 09/25, Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds, 2009. Zie verder: 'Ten years of cuts and tax rises lie ahead, IMF says', *Financial Times*, 4 november 2009.
- 9 Zie: Tweede Kamer (2006–2007), *Kabinetformatie 2006*, 30 891, nr. 4., p. 38. Zie ook: Tweede Kamer (2008–2009b), *Beleidsprogramma 2007–2011*, 31 070, nr. 24, p. 13.
- 10 OESO, *Revenue Statistics 1965–2008*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, p. 44.
- 11 Cnossen, S., *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2009.
- 12 Caminada, C.L.J., C.A de Kam, 'Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk', in: C.L.J. Caminada et al., *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2007, p. 303–321.
- 13 Atkinson, A.B., 'The welfare state and economic performance', *National Tax Journal*, 48 (2), 1995, p. 171–198. Zie ook Meghir, C., D. Phillips, 'Labour supply and taxes', *IFS Working Papers Wo8/04*, Institute for Fiscal Studies, 2008; zij geven een overzicht van de empirische literatuur over het effect van belastingen op het arbeidsaanbod.
- 14 OESO, *Taxation and household saving*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994, p. 62.
- 15 OESO, *Taxation, employment and unemployment*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995, p. 58–62.
- 16 Een belangrijk deel van deze analyse is gebaseerd op een essay dat wij op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel hebben geschreven. Zie: Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada, *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek. Essay op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel*, 2010 (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel).
- 17 Caminada, K., K.P. Goudswaard, 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), 1996, p. 57–66 en Caminada, K., K.P. Goudswaard, 'Does a flat rate personal income tax reduce tax progressivity? A simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management* 1 (4), 2001, p. 471–500.
- 18 Gielen, Miriam, Joke Goes, Marcel Lever, Rocus van Opstal, 'Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001–2011', CPB Document nr. 195, Den Haag: Centraal Planbureau, 2009, p. 32.
- 19 De gemiddelde druk (van alle belastingen) ligt voor bijna driekwart van de bevolking tussen 30 en 38%, terwijl een kwart van de werknemers te maken heeft met een marginale druk op het looninkomen van 53% of hoger. Hoe kan dat? Ten eerste door de heffingskortingen: die verlagen wat belastingbetalers gemiddeld over hun inkomen betalen, maar hebben geen invloed op wat iemand 'aan de marge' kwijt is over een stijging van zijn of haar (loon)inkomen. Ten tweede omvat de bevolking veel niet-werknemers, zoals 2,5 miljoen gepensioneerden en 1 miljoen zelfstandige ondernemers. Die hebben in het algemeen met een lagere marginale en gemiddelde druk te maken dan werknemers. Ten slotte is bij de berekening van de gemiddelde druk geen rekening gehouden met het verlies van inkomensafhankelijke toeslagen. Juist die factor verklaart dat zeven van de acht werknemers bij een stijging van hun loon worden geconfronteerd met een marginale druk van 50% of hoger.
- 20 Jacobs, B., *Een Welvaartseconomische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland* (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel), 2009, p. 10.
- 21 Gruber, Jonathan, Emmanuel Saez, 'The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications', *Journal of Public Economics* 84, 2002, p. 1–32.
- 22 De twee uitzonderingen zijn de winst die zelfstandige ondernemers maken bij het afstoten van bedrijfsmiddelen en de voordelen die worden behaald door houders van een aanmerkelijk belang (mensen die meer dan 5% van de aandelen van een vennootschap bezitten).
- 23 Door de vermogensrendementsheffing (ter grootte van 0,04 € 30 = 1,2% van de waarde van het vermogen) is de belastingdruk lager, naarmate de werkelijk genoten en sinds 2001 onbelaste vermogensopbrengst hoger is. Iemand die slechts

- 2% rendement behaalt, ervaart een belastingdruk van $(1,2 / 2 =) 60\%$. Iemand die 12% rendement maakt, komt weg met een belastingdruk van $(12 / 1,2 =) 10\%$.
- 24 Cijfers gebaseerd op Ministerie van Financiën, 'Factsheet belastingtarieven 2010, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, vws, en Minfin', 2009 (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>) (23 december 2009) en op Commissie-Gerritse, *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensivering*, Den Haag, 2009, p. 12.
- 25 Zie verder Vording, H., K. Caminada, 'Staatssecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling...?', *Weekblad fiscaal recht*, 129 (6388), 2000, p. 793-801.
- 26 Cijfer ontleend aan Ministerie van Financiën, 'Factsheet belastingtarieven 2010, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, vws, en Minfin', 2009 (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>), 23 december 2009.
- 27 Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever, R.A. de Mooij, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2006.
- 28 Caminada, K., K.P. Goudswaard, 'Revenue effects of tax facilities for pension savings', *Atlantic Economic Journal* 36 (2), 2008, p. 233-246.
- 29 Kam, Flip de, *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting, 2007, p. 92.
- 30 Het betreft een ruwe schatting van de resterende aftrekposten van € 16 mrd. Verder veronderstellen wij dat het gemiddelde aftrektarief 10 procentpunten hoger ligt dan het tarief van de eerste schijf.
- 31 Bij een winst van € 100 is € 30 vennootschapsbelasting verschuldigd; bij uitdeling van de resterende € 70 is 60% inkomstenbelasting over € 35 (de helft van het dividend) verschuldigd, dus € 21. Resterend netto € 49.
- 32 Cijfer gebaseerd op Ministerie van Financiën, 'Factsheet belastingtarieven 2010, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, vws, en Minfin', 23 december 2009 (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>).
- 33 Zie Mooij, R.A. de, S. Ederveen, 'Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings', *Oxford Review of Economic Policy* 24 (4), 2008, p. 680-697.
- 34 Gilst, J.J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada, 'De successiebelasting vanuit economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht*, 137 (6793), 2008, p. 1423-1429.
- 35 Ministerie van Financiën, 'Factsheet belastingtarieven 2010, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, vws, en Minfin', 23 december 2009 (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>).
- 36 De degressieve drukverdeling van de btw is vooral toe te schrijven aan het feit dat lage inkomensgroepen een groter deel van hun bruto-inkomen besteden, omdat zij in verhouding minder inkomensheffing betalen en in het algemeen gesproken minder sparen.
- 37 Cijfers afgeleid van Ministerie van Financiën, 'Factsheet belastingtarieven 2010, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, vws, en Minfin', 23 december 2009 (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>).
- 38 Over hun inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf van de inkomensheffing betalen 65-plussers geen AOW-premie.
- 39 Compensatie kan worden gegeven via verhoging van de algemene heffingskorting, onder gelijktijdige inkorting van de eerste/tweede schijf van de inkomensheffing, dan wel verlaging van de op die schijven toegepaste tariefpercentages.
- 40 Cijfers gebaseerd op Ministerie van Financiën, 'Factsheet belastingtarieven 2010, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, vws, en Minfin', 23 december 2009 (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>). Zie ook: Commissie-Gerritse, *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensivering*, Den Haag, 2009, p. 13.

De markt als paard van Troje

RUTGER CLAASSEN

Met een omvangrijke bezuinigingsoperatie van € 35 mrd of meer in aantocht zullen er ongetwijfeld stemmen opgaan om een deel van de bezuinigingsdoelstellingen te behalen door meer marktwerking in de publieke sector te introduceren. Dat maakt de vraag hoogst urgent of de PvdA daarin moet meegaan. In dit artikel wil ik betogen dat dat de verkeerde beslissing zou zijn. Marktwerking in de publieke sector is geen keuze die past bij een sociaal-democratisch perspectief.¹

Das lijkt een simpele zaak. Is de hoofdpdracht van de sociaal-democratie immers niet wat hij altijd geweest is: de 'breideling van het kapitalisme'? Maar zoals bij wel meer formules het geval is, dankt deze formule een deel van haar succes aan haar ambiguïteit. De formule kan betekenen: we gaan zoveel mogelijk uit van het kapitalistische model, maar schaven er de scherpste kantjes van af. Maar je kunt hem evengoed interpreteren als: we moeten het kapitalisme een zo klein mogelijke speelruimte geven, zoveel mogelijk indammen.

In de eerste benadering, die van de 'marktadepten', is de markt in principe richtsnoer, ook in de publieke sector. 'Breideling' betekent dan het creëren van randvoorwaarden door middel van regulering, zodat de markt geen geweld doet aan sociaal-democratische waarden. In de tweede benadering, die van de 'marktsceptici', is de markteconomie per definitie problematisch, zeker in de publieke sector. Het creëren

van randvoorwaarden is zelden voldoende om sociaal-democratische waarden te borgen. Beter is het om vast te houden aan een model van publieke voorziening.

In de PvdA hebben marktadepten en marktsceptici het regelmatig met elkaar aan de stok. Dat uit zich in compromisteksten. Zo zegt het *Beginselmanifest* van 2005 over publieke voorzieningen: 'Wie de voorzieningen aanbiedt is geen principekwestie. Als dat via de markt beter kan, moet het aanbod via de markt lopen. Als het via de overheid beter kan moet de overheid dit doen.' Maar dit pragmatische standpunt wordt onmiddellijk gevolgd door: 'Het leven is echter meer dan een voortdurende prijsvergelijking. Dat betekent dat burgers de mogelijkheid moeten hebben om keuzevrijheid af te wegen tegen zekerheid. (...) Dit vraagt om terughoudendheid bij het vermarkten van collectieve voorzieningen.'²

Ook het rapport in de reeks *Brandende kwesties* dat over de publieke sector handelt (uit 2006) begint pragmatisch: 'Een principiële vraag is of de sociaal-democratie in beginsel tegen marktwerking moet zijn (...). Het antwoord is nee.' Maar ook dit rapport vervolgt met een reeks uitzonderingen en mitsen en maren, waarbij marktwerking er niet goed afkomt.³ Het wbs-rapport *Grenzen aan de markt* van de commissie-Van Thijn uit 2002 laat eveneens de deur voor marktwerking open, en strijdt vooral tegen 'onvoldoende doordachte' en 'nonchalant uitgevoerde' marktwerking. Anderzijds ligt daar toch blijkbaar niet de voorkeur; zij houdt tevens een pleidooi voor de 'publieke onderneming'.⁴

35

Over de auteur Rutger Claassen is redacteur van s&d.
Noten zie pagina 44

Romke van der Veen, ten slotte, gaf onlangs in dit blad een soortgelijke analyse: 'De sociaal-democratie heeft van origine een tweeslachtige verhouding met de markteconomie.' In de beste sociaal-democratische traditie vervolgt hij deze tweeslachtigheid door een indrukwekkende reeks dreigende perverse effecten van 'quasi-markten' (markten in de publieke sector) te presenteren, maar daarna toch te menen dat markten 'een waardevol instrument' zijn 'dat kan worden ingezet bij de herinrichting van het publieke domein'.⁵

Deze dubbelzinnige houding heeft natuurlijk politieke voordelen — met name biedt zij manoeuvreerruimte, omdat de partij zich van tevoren nergens aan heeft gecommitteerd. Tegelijkertijd zijn aan zo'n houding ook nadelen verbonden: burgers weten niet waar de partij voor staat, en dat draagt bij aan het fletse profiel. Zou de partij een duidelijker benadering moeten kiezen, en expliciet moeten zijn over waar haar voorkeur naar uitgaat: naar de visie van de marktadepten of juist naar die van de marktsceptici?

MARKTMODEL

36 Marktadepten nemen het model van een ideale markt zoals we dat in de tekstboekjes van economen vinden, als uitgangspunt. Hierin vinden ze de kansen die ze ook graag in de publieke sector verwezenlijkt zouden willen zien. Aan de ene kant vergroot een ideale markt de *keuzevrijheid* voor de klanten, vergeleken met een publiek systeem waarbij er slechts 'één smaak' in de aanbidding is. Aan de andere kant is de productie er in meerdere opzichten *efficiënter*: lagere kostprijs per product, betere afstemming tussen vraag en aanbod, meer innovatie.⁶

Vanuit dit ideaalmodel gaan de meeste marktadepten een stap verder: ze erkennen dat de voordelen niet vanzelf tot stand komen. Om het model te benaderen moeten werkelijke markten zorgvuldig gecreëerd en bewaakt worden. Er zal alleen keuzevrijheid zijn bij voldoende concurrentie. Dus moet er een mede-

dingingsautoriteit komen die de concurrentie bewaakt, moeten toetredingsdrempels worden geslecht, marktmacht en prijsafspraken worden voorkomen, en moet de burger worden aangespoord om actief te kiezen en bij ontevredenheid over te stappen naar een andere aanbieder. Er zal alleen efficiëntie zijn als klanten het aanbod tussen aanbieders kunnen vergelijken. Dus moeten de prestaties van scholen en ziekenhuizen transparant, meetbaar en openbaar gemaakt worden. Ook moeten alle 'externe effecten' in de prijs tot uitdrukking komen.

De hoofdropdracht van de sociaal-democratie, 'breidelings van het kapitalisme', is ambigue

Ten slotte erkennen de meeste marktadepten dat er ook bedreigingen zijn. Ten eerste geldt op de ideale markt dat de koopkracht van consumenten telt. Armen kunnen zich niet veel permitteren. Die bedreiging van de *toegankelijkheid* voor iedereen moet geneutraliseerd worden. Dat gebeurt vooral door de markt met publiek geld te financieren: elke consument krijgt een 'rugzakje' met geld vooraf (of een toeslag achteraf) om publieke diensten in te kopen. De tweede bedreiging is dat de *kwaliteit* niet meer gewaarborgd is, omdat op de markt de consumentenvraag leidend is. De scholier bepaalt welk onderwijs hij nodig heeft, niet de leraar, de patiënt bepaalt welke zorg hij nodig heeft, niet de arts. Dat kan tot onbevredigende resultaten leiden. Ook deze bedreiging moet worden geneutraliseerd, bijvoorbeeld door minimumnormen van kwaliteit af te spreken en deze met een nieuw op te richten 'inspectie' te handhaven.

Merk op dat de kansen en bedreigingen niet los van elkaar staan. Dat op de markt keuzevrijheid voor de consument heerst, is juist zo'n aantrekkelijk model omdat in een publiek systeem je maar moet afwachten wat de overheid voor je in petto heeft. Ontevredenheid met een bevoog-

dende staat is precies de reden voor marktadep-ten om te pleiten voor marktwerking. Op gelijke wijze hangt het efficiency-voordeel op de markt samen met het gevaar van ongelijke toegankelijkheid. Als de consument de pijn zelf in zijn portemonnee voelt, zal hij eerder geneigd zijn kritisch te shoppen en op die manier aanbieders onder druk zetten efficiënter te opereren. Het afwenden van de bedreigingen door regulering (publiek gefinancierde rugzakjes, kwaliteits-toetsen en inspectie) doet die voordelen van marktwerking weer teniet. Althans deels. De hoop die marktadep-ten koesteren is dat er toch een netto verbetering overblijft: dat we op een strikt gereguleerde markt de voordelen kunnen hebben zonder de nadelen. Dat zou pas een mooie wereld zijn...

PUBLIEK MODEL

De marktscepticus begint ook met een ideaalmodel, namelijk dat van de publieke voorziening. Economen karakteriseren dat graag als 'het plan', met alle communistische associaties van dien. In feite gaat het om een stelsel waarin, met al zijn variaties, drie uitgangspunten centraal staan. Ten eerste is er financiering door de overheid, meestal uit de algemene belastingen. Ten tweede is er uitvoering door private (maar niet commerciële!) aanbieders in het maatschappelijke middenveld. Binnen deze organisaties spelen professionals op basis van hun vakkenis vaak een grote rol bij het nemen van concrete beslissingen over wie wat krijgt, al worden de kaders door de overheid en het management van die organisaties bepaald. Ten slotte hebben burgers en gebruikers een rol bij het meedenken en meebeslissen over de voorzieningen (daarover dadelijk meer). Laten we dit complexe model desalniettemin kortweg het 'publieke model' noemen.

Ook het publieke model kent kansen, maar dat zijn precies de dingen die bij het marktmodel als bedreigingen golden: kwaliteit en toegankelijkheid. En ook in dit model worden die kansen niet vanzelf gerealiseerd. Dus moet ook de marktscepticus garanties inbouwen.

Professionals moeten niet bepaalde klanten voortrekken, want dat doet de toegankelijkheid teniet. Hun beslissingsvrijheid moet worden ingeperkt, zodat zij geen misbruik kunnen maken van hun machtspositie en iets opleggen aan klanten die dat helemaal niet willen. Dus moet er tuchtrechtspraak komen, inspraakcommissies, en andere controlemechanismen.

Ten slotte kent ook het publieke model bedreigingen, namelijk precies die zaken die bij het marktmodel als kansen golden: lagere efficiëntie, minder keuzevrijheid. Dat vraagt om het inbouwen van corrigerende mechanismen (maar zonder op een markt te belanden). Professionals kunnen onderling tegen elkaar in een competitie worden opgezet (benchmarks, visitaties, beloningen en straffen) zodat ze zo efficiënt mogelijk werken. Ook kan de politiek via controles proberen meer efficiëntie af te dwingen. En als de klant mag kiezen naar welke professional hij stapt (als hij bijvoorbeeld niet gewoon een professional krijgt toegewezen via zijn postcode), dan heeft hij ook keuzevrijheid. De Nederlandse ouder heeft al sinds mensenheugenis wat te kiezen in het basisonderwijs (protestants, of toch Jenaplan?), de zorg (welke huisarts of tandarts), et cetera; al is het niet op basis van prijs.

LOOD OM OUD IJZER?

Zowel het marktmodel als het publieke model probeert het beste van beide werelden te verenigen: keuzevrijheid en efficiëntie, maar ook toegankelijkheid en kwaliteit. Daardoor kunnen ze dicht bij elkaar uitkomen, ook al beginnen ze vanuit twee standaardmodellen die als polen tegenover elkaar staan. De regels en mechanismen die aan het standaardmodel worden toegevoegd, verfijnen in elk van beide gevallen het model, proberen de nadelen weg te nemen (markt- respectievelijk overheidsfalen) en de voordelen maximaal uit te buiten. Als de zaken zo staan, dan lijkt het bijna lood om oud ijzer vanuit welke basis je politiek bedrijft: door te beginnen bij de introductie van marktwer-

king en dan garanties in te bouwen, of door te beginnen met vast te houden aan publieke voorziening en daarop correcties aan te brengen. Na voldoende trial-and-error komen we namelijk toch uit op een middenpositie, waarin consumentensovereiniteit en zelfstandig professioneel inzicht min of meer tegen elkaar zijn uitgeruild, net als efficiency en toegankelijkheid voor iedereen.

Het verschil lijkt er bijna wel een van temperament: de marktadepten zijn optimistisch, en denken dat het met de bedreigingen zo'n vaart niet zal lopen (mits we de markt goed reguleren) en dat de kansen voor het oprapen liggen. Bij de marktsceptici heerst op beide fronten pessimisme — zij redeneren daarom liever vanuit het model van publieke voorziening. Maar we zouden zo'n gewichtige politieke keuze toch willen maken op basis van iets stevigere dan een optimistisch of pessimistisch gemoed... Dat is mogelijk, als we de volgende drie stappen nemen.

1. We realiseren ons dat elk van beide standaardmodellen vooral sterk is in het realiseren van de eigen kernwaarden.
2. We gaan ervan uit dat in de praktijk elk model een eigen dynamiek kent, die tendeert naar realisering van het standaardmodel (met die kernwaarden).
3. We hanteren een politieke visie, waardoor sommige waarden prioriteit krijgen boven andere.

De eerste stap hebben we al genomen. De kernwaarden van elk standaardmodel zijn wat ik hierboven 'kansen' heb genoemd: bij de markt keuzevrijheid en efficiency, in het publieke model kwaliteit en toegankelijkheid. Elk model heeft zijn eigen 'comparatieve voordelen', althans in de standaardvorm. De tweede stap is lastiger.

DYNAMIEK

In de alledaagse werkelijkheid vinden we geen standaardmodellen. Het is dus niet verbazingwekkend dat we soms horen dat de waarden

van kwaliteit en toegankelijkheid ook (of zelfs beter) via het marktmodel gerealiseerd kunnen worden dan via een publieke voorziening, als we de markt maar adequaat weten te reguleren. In dat kader horen we vaak klachten van marktadepten over de gebrekkige uitvoering van het gereguleerde marktmodel: 'Het ligt niet aan de markt maar aan de gebrekkige regulering ervan door de overheid.' Die klachten veronderstellen

'Marktwerking' is een verraderlijke term: alsof je een onsje markt kunt toevoegen aan een systeem dat verder blijft zoals het is

dat adequate regulering van de markt (die de kansen moest realiseren en de bedreigingen wegnemen) altijd mogelijk is. Faalt zij, dan ligt het aan de overheid; de markt zelf kan het nooit fout doen. Maar kan regulering van de markt wel altijd haar zwakke plekken ondervangen? En evenzeer spiegelbeeldig: kan aanpassing van het publieke model wel altijd de nadelen van dat model ondervangen?

Als stelregel zouden we kunnen hanteren dat elk van beide modellen in de praktijk *tendeert naar realisatie van het standaardmodel*. We kunnen proberen door regulering de eigen logica van de markt in te perken, maar dat zal altijd in beperkte mate lukken en een 'uphill struggle' zijn. De reden voor deze dynamiek is dat de standaardmodellen een soort 'mentale dwang' uitoefenen op iedereen die in de publieke sector werkzaam is. Als 'we marktconform moeten gaan werken' roept dat allerlei beelden en associaties op, en daarmee initiatieven en ontwikkelingen die de sector in kwestie dichter bij een ideaaltypische markt zouden moeten brengen. Dat verbaast soms de politici en ambtenaren die de markt moeten reguleren: 'Dat hadden we niet bedoeld!' Maar het is wel onderdeel van de dynamiek die eenmaal opgeroepen zich moeilijk weer in de fles laat terugstoppen.

Dit betekent dat een publieke dienst waarin de kernelementen van de markt eenmaal zijn ingevoerd — vrije prijsvorming en de mogelijkheid van winstuitkering aan derden — zonder tegenkracht naar een pure markt zal tenderen (en een publieke dienst waarin die elementen afwezig zijn zal tenderen naar het model van pure publieke voorziening). ‘Marktwerving’ is daarom een verraderlijke term: alsof je een onse markt kunt toevoegen aan een systeem dat verder op dezelfde uitgangspunten, waarden en gebruiken blijft functioneren. Het risico is: geef je de markt een vinger, dan neemt hij de hele hand.

Voorbeeld. Het Kennemergasthuis besloot mensen met voorrang boven anderen op de wachtlijst in de avonduren te helpen als zij € 900 uit eigen zak bijbetaalden.⁷ Dat leidde tot grote commotie. De directeur van het Kennemergasthuis verdedigde zich door naar voren te brengen dat private bijbetalingen toch juist de marktwerving was die de regering bedoeld had? Stelde hij zich niet als modelonderneemer op? Dat de regering misschien een markt bedoeld had waarin uitsluitend publiek geld zou circuleren (een gereguleerde markt dus) doet er niet toe. De deelnemers aan het spel hebben hun associaties, en dat zet het spel op een bepaald spoor: richting het standaardmodel van de markt (en nogmaals: hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor publieke voorziening).

Ander voorbeeld. Het nieuwe wetsontwerp voor de Wet op de Maatschappelijke Onderneming wil winstuitkering mogelijk maken in de publieke sector, maar zonder dat dit zal leiden tot zeggenschap van de private partijen die in publieke sector investeren in de hoop en verwachting op die winstuitkeringen. Is er iemand die gelooft dat private partijen zullen investeren zonder zeggenschap? Als winstuitkering onder dit mom eenmaal is toegestaan, geloven we dan werkelijk dat er geen druk zal ontstaan om die zeggenschap linksom of rechtsom alsnog voor elkaar te krijgen?

Naast een dergelijke interne dynamiek richting een pure markt moeten we ook nog rekening houden met dynamiek die ‘buitenom’

op de regulering van de markt inwerken. Zo is er de dynamiek van het politieke systeem. Als eenmaal een markt gecreëerd is, zullen partijen met een sterk geloof in marktwerving, zodra zij in de regering zitten, proberen om regulering te versoepelen. Geen aantrekkelijk vooruitzicht in een land waar de CDA-VVD combine de meest voorkomende regeringscoalitie is. Zie bijvoorbeeld nu de wens van minister Klink om

Als er eenmaal een markt gecreëerd is, zullen politieke partijen met een sterk geloof in de werking ervan, proberen om regulering te versoepelen

de zorgtoeslag te verlagen — dezelfde toeslag die in 2006 werd gepresenteerd als belangrijke waarborg voor solidariteit in het nieuwe marktgerichte ziektekostenstelsel. Ook is er de dynamiek van de politieke druk door marktactoren. Zij zullen over het algemeen lobbyen voor deregulering bij de politiek en voor soepel toezicht bij de toezichthouder. Dat laatste kan leiden tot wat ‘regulatory capture’ genoemd wordt: een inkapseling van de toezichthouder door de commerciële sector die zij geacht wordt streng te controleren. De voorbeelden daarvan zijn legio — de financiële sector is slechts het meest recente en beruchte. Ten slotte is er de mediadynamiek. Deze kan meerdere kanten uitgaan, maar in een tijdperk waarin een algemene euforie over de markt opgeld doet (zoals in de jaren ’80 en ’90 het geval was), zal ook dit de druk om markten in publieke voorzieningen te dereguleren versterken.

Als deze vormen van dynamiek ‘richting het standaardmodel’ sterker zijn dan de tegengestelde krachten, dan maakt het wel degelijk uit van welk standaardmodel we vertrekken. We kunnen dan namelijk niet precies in het midden uitkomen, maar zullen altijd dichterbij de kant

van een van beide ideaaltypen uitkomen, met elk hun eigen sterke en zwakke punten.

Of al deze vormen van dynamiek optreden, is met onzekerheden omgeven. Wetenschappelijk is het bestaan van een universele 'netto'-dynamiek richting het standaardmodel niet te bewijzen of ontkrachten; het blijft een hypothese. Onze tweede stap is daarom onvermijdelijk politiek. Het is een politieke overtuiging of we inschatten dat hier en nu — bij deze publieke dienst en in deze plaatsgebonden en historisch unieke omstandigheden — de krachten richting het standaardmodel sterker zullen blijken dan de tegenovergestelde krachten. Als we daarvan uitgaan (al was het maar als voorzorgsmaatregel⁸), dan wordt onze derde stap, de politieke prioritering van waarden, cruciaal.

KWALITEIT

Publieke goederen zijn bijzondere goederen door hun bijzondere betekenis voor het waarborgen van de emancipatie van burgers. Emancipatie geeft het vermogen om het leven naar eigen inzicht in te richten; dit is hetzelfde als het ideaal van 'zelfbeschikking', 'persoonlijke autonomie' of 'positieve vrijheid'. Dit is het kernideaal van het sociaal-democratisch gedachtegoed.⁹ Alleen wanneer we goede zorg, goed onderwijs en cetera tot onze beschikking hebben, kunnen we werkelijke zelfbeschikking bereiken. Dat betekent dat het van vitaal belang is dat de goederen die daaraan bijdragen van goede kwaliteit zijn.

40 Deze kwaliteit kan echter maar zeer ten dele door onszelf bepaald worden, omdat we maar ten dele inzicht hebben in wat goed onderwijs en goede zorg is. Er is noodzakelijkerwijs een afhankelijkheidsrelatie tussen arts en patiënt, leraar en leerling. Dat vergt dus vertrouwen in het beoordelingsvermogen van degenen die deze voorzieningen aanbieden. Wanneer dat vertrouwen ontbreekt, hapert de publieke dienstverlening — of zij nu commercieel wordt aangeboden of niet. Dat zagen we onlangs weer bij de vaccinatie tegen de Mexicaanse

griep. Als een meerderheid van de bevolking bij gebrek aan vertrouwen niet het oordeel van de zorgautoriteiten had gevolgd (en de uitbraak van de griep heviger was geweest dan nu), had de volksgezondheid in groot gevaar kunnen komen. Onze autonomie is dus bij publieke diensten per definitie onvolledig — de opbouw van die autonomie staat juist op het spel.

Dit betekent niet dat burgers hun lot willoos in handen leggen van professionals. De kwaliteit van de publieke diensten wordt immers niet uitsluitend en alleen bepaald door hun gespecialiseerde vakkennis. In de toepassing van die vakkennis zijn altijd nog keuzemomenten, waarin verschillende definities van het maatschappelijke belang kunnen doorklinken. Publieke diensten hebben ook een symbolische functie: zij spelen een rol in de socialisatie van mensen en in de culturele overdracht van generatie op generatie. Welke kennis over de wereld moeten onze kinderen verwerven? Hoe gaan wij om met vragen van leven en dood? Moeten we ingrijpen bij mensen die zichzelf verwaarlozen? Bij dergelijke vragen speelt vakkennis een rol, maar

Het adagium moet zijn: geen verantwoordelijkheid zonder zeggenschap. Dat kan het beste in een publiek model

het zijn tegelijkertijd daarboven uitstijgende keuzes. Daarbij past een publiek debat. Hier is het 'democratische' element in 'sociaal-democratie' wat mij betreft van belang. Op de markt lost iedereen deze vragen voor zichzelf op. Democratisch burgerschap betekent: meedenken en eventueel meebeslissen over de toekomstige inrichting van de publieke dienstverlening. Deze is van iedereen voor iedereen. Via het parlement, via de publieke opinie, maar ook via ouder- en patiëntencommissies en ideële verenigingen als Beter Onderwijs Nederland.¹⁰

Het feit dat ook wanneer diensten als onderwijs en zorg vermarkt worden, we — via de media, via volksvertegenwoordigers — de staat blijven aanspreken als verantwoordelijke voor de kwaliteit, is veelzeggend. Als die verwachting zo hardnekkig is, dan is er blijkbaar ‘iets’ in die diensten dat boven het individuele belang uitstijgt (iets dat er niet is bij markten voor iPods en broodroosters). Dat zou te denken moeten geven. We kunnen de staat niet effectief aanspreken als die weg kan komen met het argument ‘daar ga ik niet over’, en ‘dat bepaalt de markt’. Dan hoopt frustratie zich op. Dat zagen we onlangs weer in de kritiek op de ns als zij faalt bij het verzorgen van een adequate dienstregeling bij winterse omstandigheden. Geen verantwoordelijkheid zonder zeggenschap, moet hier het adagium zijn. Dat kan het beste in een publiek model.

TOEGANKELIJKHEID

Toegankelijkheid van publieke diensten is van belang vanwege een tweede kernleerstuk van de sociaal-democratie: gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid. Hoewel niemand feitelijk gelijk (identiek) is aan een ander, is elke burger in moreel opzicht evenveel waard. Daaruit volgt dat elke burger ook evenveel recht heeft op de publieke goederen die van belang zijn voor het garanderen van zijn mogelijkheid tot zelfbeschikking. En daaruit volgt weer dat verschillen in toegang tot deze voorzieningen in principe uit den boze zijn. Daaraan vasthouden is een kwestie van rechtvaardigheid.

Dat wordt nogal eens miskend. Zo werd bij het Kennemergasthuis het argument naar voren gebracht dat de private bijbetalingen ook ten goede zouden komen aan de anderen op de wachtlijst: extra capaciteit ‘overdag’ zou zo vrijkomen. Dit wordt met een beroep op John Rawls’ theorie van rechtvaardigheid gerechtvaardigd: als met een vooruitgang voor de rijkere ook de positie van degenen die er het slechtst aan toe zijn kan worden verbeterd, is zij rechtvaardig.¹¹

Het cruciale punt dat hierbij keer op keer over het hoofd wordt gezien, is dat Rawls’ theorie een onderscheid maakt tussen goederen die voor iedereen strikt gelijk worden verdeeld, en goederen waarvoor het juist genoemde principe van rechtvaardige verschillen (‘difference principle’) geldt. In de eerstgenoemde categorie vallen bijvoorbeeld basale rechten en vrijheden (denk aan vrijheid van godsdienst en meningsuiting). Daarvan moet iedereen er evenveel krijgen. Maar ook gezondheidszorg wordt meestal geïnterpreteerd als onderdeel van de eerste categorie.¹² Het ‘difference principle’ geldt eigenlijk alleen voor inkomen en vermogen. Publieke goederen gaan echter vooraf aan het verdienen van inkomen en vermogen: ze bepalen ieders mogelijkheden om inkomen en vermogen te verdienen in de markt, en moeten daarom zelf juist van de wetten van de markt worden uitgezonderd.¹³

Dit argument brengt met zich mee dat eventuele efficiencywinsten voor alles wat onder de eerste categorie wordt geschaard verloren gaan. Op een markt wordt een goed in verschillende variaties aangeboden. Er zijn opties met een lage prijs-kwaliteitverhouding (de budget optie) en goederen met een hoge prijs-kwaliteitverhouding (de royale optie) en alles daartussenin. Deze differentiatie naar prijs en kwaliteit behoort tot de essentie van de markt. Als we een dergelijke differentiatie zouden accepteren, staan we toe dat sommigen minder toegang tot de noodzakelijke voorwaarden voor emancipatie hebben dan anderen. Dat is per definitie onrechtvaardig. Dit neemt niet weg dat er in een publiek model ook ongelijke kwaliteit kan zijn. Geen twee aanbieders van publieke diensten zijn immers exact gelijk.¹⁴ Maar het maakt wel verschil of een dergelijke ongelijkheid door het heersende sturingsmodel veroordeeld wordt (zoals bij het publieke model), of juist actief aangemoedigd (zoals bij het marktmodel). Alleen in het eerste geval kunnen we ernaar streven die ongelijkheden weg te nemen, in het tweede geval is dat tegen de logica van het systeem.

Bij dit alles past wel één kanttekening. Geen enkele publieke dienst kan in eindeloze hoeveelheden geleverd worden. Dat is ook niet nodig want voor effectieve zelfbeschikking is alleen een basale voorziening nodig. Dat betekent dat er veelal buiten de publieke sector om 'extra' hoeveelheden op commerciële basis kunnen worden aangeboden. Denk aan de commerciële naast de sociale huursector, de commerciële naast de publieke omroep, aanvullende pakketten naast het basispakket

De toegankelijkheid van publieke diensten raakt aan de kernwaarden gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid

in de zorg, commerciële beveiligingsbedrijven naast de politie. Zulke additionele markten zijn moeilijk te verbieden. Zolang zij alleen 'luxe' leveren, en het basale niveau van publieke dienstverlening toereikend of zelfs genereus is, is dat helemaal niet erg. Waar het commerciële alternatief de kwaliteit van de publieke dienst begint te ondergraven, moeten we echter wel ingrijpen.¹⁵

KEUZEVRIJHEID EN EFFICIËNTIE

42 Dit alles lijkt mij vanuit het sociaal-democratische uitgangspunt van emancipatie belangrijker dan keuzevrijheid, althans belangrijker dan keuzevrijheid zoals op de markt gedefinieerd, als consumentensoevereiniteit. Ook in een op professionaliteit en burgerschap gebaseerde publieke sector blijft keuzevrijheid bestaan, maar dan als *pluriformiteit* (ook dat is een onderdeel van kwaliteit!): de keuze tussen een katholieke of Daltonschool, tussen crèches met een verschillend pedagogisch beleid, tussen homeopathische of gewone geneeskunde et cetera. Op versterking van die keuzevrijheid

zou de sociaal-democratie wel degelijk kunnen inzetten. De rechtsfiguur van de 'maatschappelijke onderneming' biedt wellicht kansen, mits zij niet via de achterdeur allerlei quasi-commerciële uitgangspunten binnensmokkelt.¹⁶

Dit uitgangspunt is ook belangrijker dan het bereiken van efficiëntie — zolang dat begrip tenminste wordt gedefinieerd langs de lijnen van marktadepten, als het maximaal bevredigen van de consumentenvraag. Wanneer we als doel stellen het maximaliseren van de gezondheid van de bevolking (een objectieve norm), of het zo passend mogelijk (niet per se zo hoog mogelijk) opleiden van de bevolking, dan kan een publiek systeem zeer wel efficiënter zijn.¹⁷ Niet alleen wordt in een publiek systeem geen geld gespendeerd aan winstuitkeringen en reclame, maar het is ook niet gecommiteerd aan het bevredigen van zoveel mogelijk behoeften. Een moraal van soberheid en het weigeren nutteloze diensten te verlenen kunnen het publieke systeem goedkoper maken dan in een markt het geval kan zijn, zonder dat bijvoorbeeld de totale volksgezondheid daaronder lijdt.

Voor de aankomende bezuinigingsdiscussie is dat van rechtstreeks belang. Voorstellen om de moraal van soberheid te versterken en binnen een publiek model de organisatie zo efficiënt mogelijk te maken zijn welkom. Maar het geloof dat alleen de tucht van de markt dat tot stand kan brengen is precies dat: een geloof. En dat geloof is een medicijn dat erger dreigt te zijn dan de kwaal. Met marktwerking in de zorg zijn we wellicht per *behandeling* goedkoper uit, maar aan *totale kosten* waarschijnlijk duurder. In landen die een zorgmarkt invoerden explodeerden de kosten.¹⁸ Het optimum in objectieve gezondheidstermen valt niet samen met het maximum aan bevrediging van subjectieve zorgwensen, zoals ook de dure Amerikaanse zorgmarkt laat zien, die niet tot een superieure gezondheid van haar bevolking heeft geleid.¹⁹

Maar wat als de overheid in de zorg alleen het 'noodzakelijke' deel financiert en het 'extra', 'luxe' deel van deze uitgaven verschuift naar de private sector (bijvoorbeeld via de aanvullende

pakketten)? Dan zijn de hoge kosten van deze luxezorg toch geen maatschappelijk probleem meer? Dat hangt ervan af hoe je het bekijkt. Private zorguitgaven die de gezondheid van mensen niet verder verbeteren, ook al drukken zij niet meer op de collectieve lasten, zijn ook een vorm van verspilling — het tegendeel van efficiëntie. Zij verdrukken investeringen en uitgaven die burgers anders hadden kunnen doen. Flip de Kam liet onlangs in dit blad zien dat dat probleem sowieso gaat spelen in de zorg (kostenstijgingen vanwege vergrijzing en technologische verbeteringen). Bepaald geen reden om daar nog eens de introductie van marktwerking aan toe te voegen.²⁰

POLITIEKE KWESTIE

Marktadepten, ook in sociaal-democratische kring, zijn gevoelig voor het ideaal van de 'gereguleerde markt'. Zij vertrouwen erop dat de overheid door 'social engineering' (met name het sluiten van perfecte contracten waarin alle mogelijke problemen van tevoren worden dichtgetimmerd) erin slaagt de markt onder stringente condities te laten opereren. Dat getuigt van een enorm vertrouwen in de overheid als regulerende instantie van degenen die haar als 'provider' zo wantrouwen. Dit idee wordt graag aan de man gebracht als een nuchtere, politiek neutrale oplossing. Het 'wat' (waarden, doelen) en het 'hoe' (middelen) kunnen worden gescheiden en de keuze van de middelen wordt daarmee van zijn politieke karakter ontdaan. Zolang de publieke belangen, in deze invloedrijke WRR-filosofie, maar 'geborgd' zijn.²¹

Zo betoogden de economen Baarsma en Theeuwes onlangs in dit blad: 'Om de beleidskeuzes rond marktwerking zo goed en transparant mogelijk te maken, is het noodzakelijk te starten vanuit het efficiëntie criterium. Afwijkingen van dit criterium kunnen dan onderbouwd worden met herverdelings- of paternalistische motieven. Een dergelijke volgorde voorkomt dat het neutrale begrip marktwerking verwordt tot het sterk gepolitiseerde begrip dat het nu helaas is

geworden.'²² Hiermee miskennen zij echter dat efficiëntie zelf geen neutraal criterium, maar een specifieke waarde is. Misschien nog wel erger is echter dat zij het politieke karakter van beslissingen over marktwerking miskennen. Verschillen van inzicht rond de markt liggen immers aan de basis van de links-rechtstegstelling die de afgelopen eeuwen leidend is geweest in de organisatie van onze democratieën. Zouden zij ook de Westerse democratie als zodanig verwerpen?

Op soortgelijke wijze betoogde Erik Schut onlangs in dit blad dat zowel een compleet vrije markt als een compleet op centrale overheidssturing gebaseerd systeem niet werkt. Daarmee manoeuvreert ook hij zich in de aantrekkelijke positie van de neutrale wetenschapper die niet

Een gereguleerde markt voor publieke diensten is een door en door politiek idee — het sociaal-democratische zou het niet moeten zijn

aan markt of staat als zodanig gehecht is. Om vervolgens zijn betoog met deze wending te vervolgen: 'Vanwege de grote nadelen van beide uitersten, gaat het in de gezondheidszorg — net als in andere sectoren — niet zozeer om de vraag of er sprake zou moeten zijn van marktwerking, maar om de vraag hoe de markt het beste kan worden geordend.'²³ Daarmee kiest hij simpelweg voor de markt en pogingen die goed te reguleren, zonder ook maar een ogenblik stil te staan bij het alternatief van een publiek systeem en de dingen die gedaan kunnen worden om daarvan de scherpste nadelen af te veilen.

Een gereguleerde markt voor publieke diensten is op zichzelf geen belachelijk idee — het is alleen een door en door politiek idee en, zou ik willen stellen, het zou niet het sociaal-democratische idee moeten zijn.²⁴ Het is al het

idee van politieke tegenstanders, van christen-democraten en liberalen.

Vanuit de klassieke sociaal-democratie komt een ander idee naar voren: dat van een publieke sector die aangestuurd wordt door de overheid, betaald door de belastingbetaler, uitgevoerd door private (maar niet commerciële!) aanbieders, en scherp gehouden door verontruste en toegewijde burgers. Dit model moet worden toegepast op die goederen en diensten waarvan onze politieke inschatting is, ten eerste, dat ze van bijzonder belang zijn voor de ontwikkeling van een gelijke mate van zelfbeschikking van burgers en, ten tweede, dat de markt die doelstelling ondergraaft, door enerzijds een dynamiek gericht op consumentensovereiniteit die de afhankelijkheidsrelatie tussen professionals en gebruikers miskent, en anderzijds een dynamiek gericht op prijs-kwaliteitsverschillen die de toegankelijkheid ondermijnt.

Aan het publieke model kleven — net als aan elk model — ook nadelen. Omdat het publieke model echter over het geheel genomen de sociaal-democratische prioriteiten beter behartigt, moeten we die nadelen op de koop toenemen. Er zijn geen voordelen zonder nadelen. Beter de onvolkomenheden van de eigen politieke positie onderkennen en ermee leren leven dan in een poging ze te verhelpen het paard van Troje binnen te halen. Dat heeft twee bijkomende politieke voordelen. Het is een standpunt dat veel makkelijker electoraal te communiceren is en de partij politiek profiel geeft. En het maakt het mogelijk de schaarse energie te investeren in het nadenken over verbeteringen van het model van publieke voorziening; en niet meer in het eeuwig dubben en vergaderen over de vraag of de pleidooien voor marktwerking in publieke sectoren nu wel of niet door sociaal-democraten moeten worden ondersteund.

Post scriptum van de auteur: Enkele dagen na afronding van dit artikel stemde het kabinet — inclusief het PvdA-smaldeel — in met de plannen van minister Klink voor aanzienlijke verruiming van de vrije prijsvorming in de zorg; een forse stap voorwaarts voor de gereuleerde markt. Weer enkele dagen daarna hield Wouter Bos de Den Uyl-lezing, waarin hij constateerde dat perfect markttoezicht niet te realiseren is en dat het effectiever kan zijn 'de reikwijdte van de markt te beperken' — een stelling die hij vervolgens expliciet aan de publieke sector koppelde. De PvdA-lijn inzake marktwerking in de publieke sector blijft, kortom, met raadselen omgeven.

Noten

- 1 Bij de bespreking die volgt gaat het me met name om marktwerking in sectoren als onderwijs, zorg en welzijn. De klassieke netwerksectoren die al grotendeels geprivatiseerd zijn (post, spoor, telefonie, energie) laat ik buiten beschouwing. Bij marktwerking veronderstel ik dat er sprake moet zijn van concurrentie tussen meerdere aanbieders. De concurrentie vindt plaats op basis van vrije prijsvorming (geen vastgestelde tarieven) en de aanbieders ondernemen voor eigen rekening (zij mogen winst maken en
- 2 uitkeren aan aandeelhouders).
- 3 Partij van de Arbeid, *Beginselen. Manifest vastgesteld door het congres van de Partij van de Arbeid*, Delft 29 januari 2005, sectie 3.2.9.
- 4 Rapport van de Commissie Publieke dienstverlening, *Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en publieke sector*, mei 2006, p. 39-42.
- 5 Commissie Van Thijn, *Grenzen aan de markt. Privatisering en hervorming van de publieke sector*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2002.
- 6 Romke van der Veen, 'Secuur sturen op de quasi-markt', in: *SE&D* 2009/10, p. 29-36.
- 7 Barbara Baarsma en Jules Theeuwes, 'Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn', in: *SE&D* 2009/10, p. 20-28.
- 8 Martin Buijsen, 'Voorrangszorg is onrechtvaardig', in: *SE&D* 2009/4, p. 19-24.
- 9 Zoals bepleit door Ruud Koole in de politieke strijd achter de totstandkoming van het *Beginselmanifest*, zie: Ruud Koole, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter*, Bert Bakker, Amsterdam, 2010, p. 329.
- 10 Zie het funderend rapport van de PvdA: Plancommissie van de PvdA, *De weg naar vrijheid. Een socialistisch perspectief*, Arbeiderspers, Amsterdam 1951, p. 8-9.

- 10 'Voice' (je stem laten horen) is dan het dominante mechanisme om problemen op te lossen in plaats van het op de markt gebruikelijke 'exit' (naar een andere aanbieder weglopen). Albert Hirschmann, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970.
- 11 John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, rev. ed. 1999.
- 12 Norman Daniels, 'Health-care needs and distributive justice', in: *Philosophy and public affairs* 19 (1981): p. 146-179.
- 13 Overigens: casus als het Kenemer-gasthuis worden vaak gepresenteerd alsof we uitsluitend een keuze hebben tussen efficiëncywinst (kortere wachtlijsten) met behulp van (onrechtvaardige) private bijbetalingen, of de status-quo (met de langere wachtlijsten). Daarbij wordt een derde optie — extra publieke betalingen om de wachtlijsten op te lossen — over het hoofd gezien. Terwijl het tekort aan publiek geld natuurlijk de echte oorsprong van de wachtlijsten is. Ook met publiek geld kunnen artsen 's avonds aan het werk gezet worden zodat wachtlijsten sneller opgelost zijn.
- 14 Zie Erik Schut, *ibid.*
- 15 Rutger Claassen, 'Institutional Pluralism and the Limits of the Market', in: *Politics, philosophy and economics* 8 (4)(2009): p. 420-447.
- 16 Zie de artikelenserie in *SE-D* hierover in 2005 (nrs. 7/8 en 11), met als slot het artikel waarin met aanbevelingen, die groten-deels overeenkomen met wat ik hier betoog: Mare Faber, Edith Hooge, Paul Kalma en Marijke Linthorst, 'Kwaliteit als maatstaf — De Partij van de Arbeid en de maatschappelijke dienstverlening', in: *SE-D* 2006/1-2, p. 49-57.
- 17 In feite zijn mensen in staat tot verschillende vormen van samenwerking die elk voor zich efficiënt zijn in het realiseren van verschillende voordelen ('cooperative benefits'). De markt is slechts één vorm van samenwerking die efficiënt is voor het realiseren van 'gains from trade'. De verschillende mechanismen van de verzorgingsstaat kunnen geïnterpreteerd worden als manieren om op efficiënte wijze andere samenwerkingsvoordelen mogelijk te maken. Zie het extreem inzichtrijke artikel van Joseph Heath, 'The Benefits from Cooperation', in: *Philosophy and public affairs* 34 (4)(2006): p. 313-351.
- 18 Theodore Marmor en Kieke Okma, 'Obama koestert net als minister Klink en andere beleidsmakers valse illusies over zorgverzekering', *NRC Handelsblad*, 9 januari 2010.
- 19 Margo Trappenburg, 'Het verval van een vitale norm', in: *SE-D* 2009/4, p. 12-18.
- 20 Flip de Kam, 'Vergrijzing: gevolgen voor de overheidsfinanciën', *SE-D* 2009/12, p. 10-19.
- 21 WRR, *Het borgen van het publiek belang*, Sdu, Den Haag, 2000.
- 22 Baarsma en Theeuwes, p. 27. Het niet zien dat efficiëntie een normatief criterium is, is kenmerkend voor hun betoog. Neem een zin als: "Verder leidt de meervoudige doelstelling van publieke organisaties (meer dan alleen winst) tot minder focus in de bedrijfsvoering en dus tot minder efficiëntie en daarmee tot hogere kosten." Is met dit oordeel bedoeld efficiëntie gemeten aan het behalen van de meervoudige doelstellingen? Of veroordelen zij het feit dat publieke organisaties meervoudige doelstellingen hebben?
- 23 Erik Schut, 'Is de marktwerking in de zorg doorgeschoten?', in: *SE-D* 2009/7-8, p. 68-80.
- 24 In tegenstelling tot alle aan het begin geciteerde bronnen zijn er ook enkele stemmen in de PvdA die het hiermee eens zijn. Zie Paul Kalma, *Links, rechts en de vooruitgang*, Amsterdam: Mets & Schilt/WBS, 2004, p. 200-227. Zie ook in het kader van de gezondheidszorg de aangehaalde (en ook vele andere) artikelen van Margo Trappenburg.

Het hete hangijzer van de vergrijzing

BERNARD VAN PRAAG

Het primaire kenmerk van de moderne welvaartsstaat is de solidariteit tussen sterkeren en zwakkeren. Onze hele sociale wetgeving, van AOW tot AWBZ en bijstand, berust op dit principe en het heeft geleid tot een omvangrijke inkomensherverdeling. Nu is het een feit dat de numerieke verhouding tussen het aantal zwakkeren en sterkeren voor een belangrijk deel afhangt van de leeftijdsverdeling binnen de samenleving. Hoe ouder men is, hoe meer kans men heeft om volgens een of ander criterium als 'zwakkere' te worden geclassificeerd. Bij de AOW is dit per definitie zo, maar ook voor ziektekosten, zorgkosten en werkloosheid is er een sterke correlatie met leeftijd.

De laatste decennia zijn we getuige van een demografische structuurverandering, waarbij de verhouding sterkeren/zwakkeren is gaan schuiven. Het gaat hierbij enerzijds om een demografisch verschijnsel, anderzijds heeft de politiek de afgelopen vijftig jaar de neiging gehad om steeds meer burgers als 'zwak' en steungerechtigd te beschouwen door de toelatingscriteria op te rekken. De huidige moeilijkheden zijn volgens mij in belangrijke mate terug te voeren op de onderliggende demografische trend. Deze trend is nog niet uitgewerkt, zij begint pas zichtbaar te worden. Wanneer de

overheid denkt aan een significante bezuinigingsoperatie, dan lijkt het goed haar expliciet in een demografisch kader te plaatsen, waarbij men ten minste een periode van enige decennia zal moeten inplannen.

STRUCTURELE GRIJZE DRUK

Van oudsher bestaat bij politici en economen weinig belangstelling voor demografie. Het gaat hier immers om autonome processen van geboorte en sterfte waarop wij slechts weinig invloed kunnen uitoefenen en waarbij bovendien actieve beïnvloeding door velen als onethisch wordt ervaren. Toch is de demografische factor van veel belang voor een juiste inschatting van de economische en sociale problemen waarmee Nederland en een zeer groot deel van de overige wereld nu geconfronteerd worden. Dit geldt vooral voor de laatste en de komende decennia, wanneer het niet meer relevant is om simpelweg 'lijntjes door te trekken'.

De bevolkingsontwikkeling wordt bepaald door drie factoren. De eerste is het aantal geboortes per vrouw. In 1950 werden circa 3,1 kinderen geboren per vrouw en in 2009 was dit teruggelopen tot circa 1,72. Het aantal geboortes is dus spectaculair gedaald. De vruchtbaarheid is bij ons en in veel andere landen in Europa zelfs onder de reproductieratio van circa 2,1 gezakt, wat impliceert dat de bevolking op langere termijn niet meer zal groeien maar zal

Over de auteur Bernard van Praag is universiteits-hoogleraar emeritus Toegepaste Economie aan de Universiteit van Amsterdam.

gaan krimpen. De tweede factor is de resterende levensverwachting na 65 jaar. In Nederland is die in de periode van 1950 tot nu gestegen van iets minder dan 14 naar 17 jaar voor mannen en van iets meer dan 14 naar 20 jaar voor vrouwen. Demografen schatten dat op het moment de levensverwachting zelfs stijgt met ongeveer twee jaar per decennium. Een derde relevante factor die ik volledigheidshalve noem is de immigratie, maar deze is toch veel minder belangrijk, temeer daar de fertiliteit en mortaliteit van immigranten zich aanpassen aan die van de autochtone bevolking. Een daling van het geboortecijfer en een stijging van de levensverwachting vindt men in praktisch de hele wereld, enkele niet-westerse landen uitgezonderd.

Een gegeven bevolking is ruwweg te karakteriseren aan de hand van twee dimensies: omvang en leeftijdsopbouw. De Nederlandse bevolking groeide na de Tweede Wereldoorlog van 9 naar 16 miljoen. De leeftijdsopbouw veranderde in die periode dramatisch en deze trend is nog steeds bezig. Vanuit de economie gaat het dan om de verdeling in de beroepsbevolking — dat wil zeggen de mensen tussen 20 en 65 jaar — en de daarvan afhankelijke overige bevolking, dus niet-actieve ouderen en kinderen. Die laatste groep wordt onderhouden door de actieve beroepsbevolking. De verhouding tussen actieven en niet-meer actieven staat in Nederland bekend als de ‘grijze druk’. In 1950 was er één oudere op zeven actieven; nu is dit één oudere op nog slechts vier actieven. Men schat dat deze verhouding in 2050 verder zal zijn verslechterd naar één oudere op twee actieven. Het is duidelijk dat dit soort veranderingen een diepgaande en dramatische invloed moet hebben op de economie, de welvaart en het welzijn.

Tot nu toe heeft de Nederlandse politiek zich maar weinig aangetrokken van deze demografische trends, ook al zijn de processen met grote nauwkeurigheid en over lange tijdsperiodes te voorspellen. De geschetste trend was in feite al voorspelbaar in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het probleem is echter dat de veran-

deringen zich slechts langzaam en sluipend voltrekken. Politici leven per verkiezingsperiode, hun tijdshorizon is maximaal vier jaar, en de demografische wijzigingen per periode van vier jaar zijn betrekkelijk gering. Impopulaire maatregelen om te reageren op situaties over dertig jaar kunnen een partij de verkiezingen kosten. Demografische veranderingen zijn dus in de laatste decennia onvoldoende herkend en, voor zover tot het politieke bewustzijn doorgedrongen, stelselmatig gebagatelliseerd.

In feite vindt dit ook nu nog plaats. We horen vaak de vertroostende uitspraak ‘de vergrijzing is in het jaar 2040 op haar hoogtepunt’ met als stilzwijgende implicatie dat de vergrijzing slechts een tijdelijk fenomeen zou zijn en dat wij in de decennia erna weer demografische verhoudingen zouden krijgen die lijken op die uit de jaren tachtig. Niets is minder waar. Demografische processen zijn wiskundig nogal ingewikkeld en duurzame wijzigingen in geboorte- en sterfjepatronen worden in de tijd via een transitiepad gerealiseerd waarbij golven langs een trendpad optreden. Dat komt doordat geboortegolven in bijvoorbeeld de jaren

De toenemende grijze druk zal een dramatische invloed hebben op economie, welvaart en welzijn

vijftig leiden tot echo's circa vijfentwintig jaar later, bij de dan vruchtbaar geworden baby's van eertijds. Zo'n golftopje zien we omstreeks 2040 weer optreden, maar de structurele trend wordt niet omgebogen. De vergrijzing zal duurzaam zijn en de grijze druk tendeert bij de huidige geboorte- en sterfjepatronen naar een duurzame verhouding van één oudere op twee werkenden.

Over het transitiepad vanaf 1960 groeide de grijze druk langzaam, terwijl het aantal kinderen dat verzorgd moest worden tamelijk acuut ging dalen, mede dankzij het ter beschikking komen van de pil. De actieven hadden dus

gedurende enige decennia een vrij lage verzorgingslast voor kinderen én ouden van dagen. Het weekblad *The Economist* van 31 oktober 2009 spreekt van een 'Goldilocks moment'. Ook deze tijdelijke verlichting heeft ons in slaap gesust omtrent de structurele betekenis van de verandering in de demografische parameters van geboorte en sterfte. In de komende decennia zullen wij hard geconfronteerd worden met deze veranderingen.

EFFECTEN OP DE ECONOMIE

Wat zijn de gevolgen van de demografische structuurverandering voor onze economie? De effecten op de welvaartsverdeling worden duidelijk wanneer we kijken naar het volgende simpele rekensommetje. In de situatie van de jaren zestig maakten zeven personen samen een koek die door zeven werkers en één gepensioneerde moest worden gedeeld. Wanneer men de gepensioneerde een gelijke portie gunde, zou dit betekenen dat ieder genoeg zou nemen met $7/8$ oftewel 87,5% van het bruto-loon. Dit leidde tot een omslagpremie van 12,5%. Bij de verhouding van 1:2 moet de werker genoeg nemen met $2/3$ ofwel 66,6% van zijn bruto-loon en hij betaalt dus een omslagpremie van 33,4% van zijn bruto-loon. Dat is ongeveer een verdriedubbeling van zijn sociale lasten. Ook de uitkering loopt terug, van 87,5% naar 66,6%. Dat is een relatieve daling van 25%. Uiteraard gaat het hier om een simpel rekenvoorbeeld. In werkelijkheid ligt een en ander meer complex. Niettemin is deze berekening representatief voor datgene wat men kan verwachten. De solidariteit en het door ons omarmde begrip van de welvaartsstaat komen onder zware druk te staan.

Een tweede effect wordt niet zozeer veroorzaakt door de verandering in de numerieke verhoudingen als wel door de verandering in de kwaliteit van de beroepsbevolking. De mediane leeftijd van de beroepsbevolking stijgt in rap tempo. Was de gemiddelde leeftijd in 2001 nog 38,3 jaar, in 2008 was die al opgelopen tot 40,3 en in de jaren veertig van deze eeuw zal deze naar de

50 gaan, nog afgezien van het feit dat dan de beroepsbevolking ook wel de 66- en 67-jarigen zal omvatten. Het kost deze oudere auteur moeite het te erkennen, en waarschijnlijk vele van de lezers ook, maar de productiviteit, dynamiek, flexibiliteit, geneigdheid tot innovatie en de neiging risico's te willen nemen, nemen in het algemeen

Veroudering van de beroepsbevolking leidt tot kleinere groei of zelfs daling van de arbeidsproductiviteit

af naarmate men ouder wordt. Dit geldt niet slechts voor stervootballers en topmodellen in het modevak, maar voor iedereen, ook al zal het verband met leeftijd variëren met het specifieke beroep. De veroudering van de beroepsbevolking impliceert dat de gemiddelde arbeidskracht minder waard wordt in termen van productie, waardoor de groei van de arbeidsproductiviteit waarvan wij gedurende de laatste decennia zo hebben geprofiteerd onder druk komt te staan; zij zou zelfs kunnen dalen.

Een derde effect van de demografische structuurverandering en de daarmee gepaard gaande bevolkingsdaling is dat dezelfde schaal-effecten die zo gunstig waren bij een groeiende bevolking nu tegen ons gaan werken, wanneer de bevolking gaat krimpen. De mogelijkheden voor arbeidsspecialisatie en de dalende kostprijs die bij stijgende productie kunnen worden gerealiseerd vallen weg. Dit zal zich bijvoorbeeld manifesteren in het wegvallen van de bakker, de dokter, de apotheek en het openbaar vervoer op het platteland. Het serviceniveau buiten de metropolen zal dalen en leiden tot ontvolking van het buitengebied van de Randstad.

Voor de goede orde, het gaat hier niet om specifiek Nederlandse verschijnselen. Ze doen zich ook, en vaak nog in sterkere mate, voor in bijna alle andere EU-landen, Rusland, China en Japan.

HERVERDELING OP DE HELLING

Ik heb hierboven met een gestileerd voorbeeld al aangegeven wat de vergrijzing gaat impliceren voor het AOW-stelsel. Hetzelfde mechanisme werkt echter voor bijna alle andere omslagregelingen van de moderne welvaartstaat. We denken dan aan ziektegeden, ziektekostenverzekering, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, bijstand enzovoort. Bij al deze regelingen neemt het beroep op de regelingen sterk toe met de leeftijd. Wanneer dus de leeftijdsverdeling 'naar rechts' verschuift en de bevolking relatief ouder wordt, zal bij een gelijkblijvende regeling een groter beroep worden gedaan op die regeling. De enige regelingen die aan deze werking ontkomen, zijn regelingen die gerelateerd zijn aan kinderen, dus bijvoorbeeld kinderbijslag en onderwijsbijdragen. Het beroep op deze kindgerelateerde regelingen zal bij vergrijzing afnemen.

Naast de wettelijke omslagregelingen zijn er natuurlijk nog de aanvullende pensioenen. In Nederland vormen de aanvullende pensioenen een ongeveer even hoge post als de AOW-uitkeringen. Bij aanvullende pensioenen gaat het om kapitaaldeckingsregelingen waarbij men zelf een bedrag bij elkaar spaart zolang men werkt. Het gespaarde kapitaal wordt uitgekeerd als pensioen na de 65e verjaardag. In Nederland gebeurt dit meestal via bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen op collectieve en verplichte basis. In principe zijn deze regelingen niet afhankelijk van demografische veranderingen. Dit zou ervoor pleiten om omslagregelingen zoveel mogelijk te vervangen door kapitaaldeckingsregelingen. Toch schuilen ook hier demografische adders onder het gras.

In de eerste plaats dient door de stijgende levensverwachting een pensioenkapitaal nu voldoende te zijn voor een pensioneringsperiode van gemiddeld twintig jaar in plaats van de vijftien jaar die een paar decennia geleden nog voldoende was. Alleen al om die reden dienen pensioenpremies met minstens een derde te stijgen om het toegezegde pensioen te kunnen

waarmaken, waarbij ik nog een bescheiden mitigerend rente-effect veronderstel. Bij dergelijke regelingen hangt de uiteindelijk te genieten uitkering niet alleen af van de hoogte van de betaalde premies, maar ook van het rendement dat gemaakt kan worden bij het investeren van de bespaarde pensioenreserve, zolang we hem niet zelf nodig hebben. In de jaren negentig en ook nog in het eerste decennium van deze eeuw meende men dat rendementen van 7% of hoger zeer goed haalbaar waren. In de laatste jaren, waarin de kredietcrisis toesloeg, zijn we hier natuurlijk goed mee op de koffie gekomen. De rendementen zijn veel lager gebleken en kwamen zelfs vaak negatief uit.

Wanneer we uitgaan van de wenselijkheid van een waardevast pensioen en we ons realiseren dat we de laatste decennia onder een permanente inflatie leven van circa 2%, dan dient van het nominale rendement nog de inflatievoet te worden afgetrokken. Ook hier dienen we ons af te vragen of de lange-termijnrendementen niet

*Significante ingrepen in het
herverdelingssysteem zijn
onontkoombaar, willen wij niet
uitkomen bij een staatsbankroet*

worden beïnvloed door de vergrijzing. Door de veroudering van de beroepsbevolking neemt de inhoud van de pensioenspaarpot toe: is de gemiddelde leeftijd van de werkers 38, dan zit er minder in de spaarpot dan bij een gemiddelde leeftijd van 50. Aangezien de bron van het kapitaal aanbod op de internationale kapitaalmarkt voor een groot deel juist de pensioenfondsen zijn, lijkt het waarschijnlijk dat dit stijgende aanbod zal leiden tot een druk op de kapitaalmarktrente, en dus tot lagere rendementen voor pensioenfondsen. Er ontstaat een jacht op de kapitaalmarkten naar goede beleggingsmogelijkheden. Bovendien zal de vergrijzing leiden

tot daling van de effectieve vraag en dus tot een daling van de investeringen van bedrijven. Al met al lijkt het dan verstandiger ons voor de pensioenopbouw te baseren op een reële rentevoet in de orde van 0%. Deze trend is niet specifiek voor Nederland maar geldt in meer of mindere mate voor alle EU-landen. We kunnen ons in de toekomst dus niet 'optrekken' aan een stijgende importvraag vanuit andere landen.

Er kan dan maar één conclusie volgen: de moderne welvaartsstaat zoals wij die na de Tweede Wereldoorlog hebben opgebouwd zal in de komende decennia niet handhaafbaar blijven. We zullen ofwel het uitkeringsniveau sterk moeten reduceren of het premieniveau moeten ophogen. In de praktijk zal het wel een combinatie van beide worden. Het zou echter onjuist zijn alleen te kijken naar de herverdelingsregelingen die in de vorm van omslagstelsels zijn gegoten, zoals de AOW. Een groot deel van de overheidsuitgaven — bijvoorbeeld voor bijstand en AWBZ, zorg, openbaar vervoer, woningbouw enzovoort — loopt weliswaar via de algemene overheidsuitgaven, maar wordt in feite ook bepaald door het aantal 'zwakkeren'. Die uitgaven worden gefinancierd uit de inkomsten van het Rijk, lees: de belastingen. Hier zal de demografische trend ook leiden tot oplopende uitgaven, die slechts bekostigd kunnen worden uit stijgende belastingontvangsten, die op hun beurt moeten worden opgebracht door een relatief dalend aantal 'sterkeren'. Conclusie: significante ingrepen in het hele herverdelingssysteem zijn onontkoombaar, willen wij niet uitkomen bij een staatsbankroet op termijn.

50

WAT KAN DEN HAAG DOEN?

Wat zijn nu voor de hand liggende maatregelen om in ieder geval de verworvenheden van de welvaartsstaat nog zoveel mogelijk veilig te stellen? Die zullen moeten aangrijpen op de verhouding actieven/niet-actieven. In enkele landen wordt de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd van 65 naar 67 jaar; dit gebeurt in het algemeen stapsgewijs met een tempo van een

maand verhoging per jaar. Zo is na 24 jaar de leeftijd van 65 naar 67 gegaan. Dit stelt nu ook minister Donner ten onzent voor, zij het met psychologisch gezien onverantwoorde sprongen van tweemaal één jaar. Waarom in Nederland de maandelijks verhoging 'administratief' te moeilijk zou zijn en in andere landen niet, wordt niet aannemelijk gemaakt. Wanneer we gemakshalve uitgaan van 45 jaargangen van werkenden, dan betekent dit een stijging met iets minder dan 5% van de actieve beroepsbe-

Gewenst is een tweede leerplicht voor boven-veertigjarigen

volking. Wanneer we uitgaan van 17 jaargangen van niet-actieven betekent het aan die zijde een verlaging tot 15 cohorten. De grijze druk gaat dus van 17/45 (0.37) naar 15/47 (0.32). De vraag is of deze daling genoeg is.

Zeer terecht wordt er van vele kanten op gewezen dat men in theorie de leeftijd tot wanneer men werken moet wel kan verhogen, maar dat deze mensen ook daadwerkelijk een baan moeten kunnen vinden of houden. In de praktijk werkt het gros van de Nederlanders van boven de 61 niet meer. Zij zitten in 'regelingen' of gaan met vervroegd pensioen. De grote vraag is dus hoe we mensen van 55 tot 67 jaar aan het werk kunnen houden. De realiteit wijst uit dat werkers weinig zin meer hebben en dat werkgevers het aanbod van ouderen onaantrekkelijk vinden. Dat lag tot in de jaren tachtig wel anders. Een werknemer die er voor zijn 65e uitging vond men een watje en er werd meewarig naar gekeken. Allereerst dient het er nu via propagandacampagnes zowel bij werkers als bij werkgevers ingehamerd te worden dat werken tot 65 c.q. 67 gewoon is, net zoals dat vroeger gold. Die campagne zal het spiegelbeeld zijn van de campagnes die in de jaren tachtig arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding maatschappelijk acceptabel maakten. In de tweede plaats dient de oudere werker genoeg

te nemen met minder salaris in zijn laatste jaren om zijn beloning in overeenstemming te brengen met zijn afnemende arbeidsproductiviteit. In de derde plaats zou een verkorting van de pensioenperiode met twee jaar leiden tot lagere actuariële pensioenpremies. Deze dienen dan te worden verrekend in een hoger netto-loon of bij gelijkblijvende premie moeten resulteren in een hoger pensioenniveau op 67 dan op 65 bereikt zou worden. De norm hiervoor is circa 8% meer pensioen per jaar. Dit maakt het ook aantrekkelijk voor de werker om langer door te werken. Het langer doorwerken moet dus niet leiden tot een douceurtje voor de werkgever in de vorm van verlaging van het werkgeversdeel van de pensioenpremie.

In de vierde plaats zal het werk op hogere leeftijd dienen te worden aangepast aan wat de werknemer nog kan. Veelal zal dit ook bij- en herscholing impliceren, c.q. herplaatsing in een ander beroep. Hiervoor moet dan zowel aan de werkgever als aan de werknemer een bijdrage worden gevraagd in de vorm van cursusgelden et cetera en in de vorm van arbeidstijd en vrije dagen om dat onderwijs te kunnen volgen. De overheid neemt sinds mensenheugenis de kosten voor het onderwijs van kinderen en adolescenten voor haar rekening. In de komende periode, waarin het leven zo lang geworden is en steeds langer wordt (er zijn al voorspellingen dat aan het eind van deze eeuw de meeste mensen honderd jaar of ouder worden), lijkt het voor de hand te liggen dat de overheid ook een taak krijgt bij de facilitering en subsidiëring voor een tweede injectie van 'human capital', die zou moeten worden geïmplementeerd wanneer de werknemer veertig jaar of ouder is geworden. Waarschijnlijk zou dit ook een tweede (partiële) leerplicht moeten inhouden voor boven-veertigjarigen. Op vrijwillige basis zal er van bij- en herscholing weinig terechtkomen, aangezien de korte-termijnbelangen van werknemer en werkgever zich zouden verzetten tegen een onttrekken van werknemers aan het directe arbeidsproces. Het zou niet alleen moeten gaan via cursussen, maar ook via stages. Uiteraard

zou dit moeten variëren met het beroep en de capaciteiten van de individuele werknemer. Her- en bijscholing moet even normaal worden als het onderwijs aan kinderen beneden de achttien.

Ten slotte komen we dan aan twee heikele punten, die voor velen nog in de taboesfeer liggen. Ik heb nooit begrepen waarom de Nederlandse politiek van links tot rechts niet wil denken over bevolkingspolitiek. In andere landen — zoals Frankrijk, Canada en Zweden — wordt daar wel over nagedacht en daar zijn ook maatregelen in praktijk gebracht (zoals uitstekende kinderopvang en genereuze kinderbijslag) met het expliciete doel om krimp en vergrijzing van de bevolking tegen te gaan. En die maatregelen werken daar ook. Wanneer de te voorziene ontwikkelingen te wijten zijn aan demografische structuurveranderingen — te weten een spectaculaire daling van het aantal kinderen en een even spectaculaire stijging van de levensduur — dan lijkt het ook voor ons in

Waarom wil de Nederlandse politiek, van links tot rechts, niet nadenken over bevolkingspolitiek?

Nederland onontkoombaar om ons af te vragen of wij politieke maatregelen kunnen nemen om deze demografische trends te beïnvloeden.

Dat betekent dus in de eerste plaats een pronatalistische politiek. In de laatste decennia is er een sfeer ontstaan waarbij veel paren het liefst zo laat mogelijk kinderen krijgen of kiezen voor kinderloosheid. In de sfeer van de fiscus, de sociale zekerheid, de volkshuisvesting en, last but not least, in de sfeer van het psychologische klimaat van 'normen en waarden' dient het ouderschap van een beperkt aantal kinderen in ere te worden hersteld. Voor de goede orde, ik bedoel hiermee niet dat onze bevolking weer

moet gaan groeien, maar alleen dat hij niet moet gaan krimpen, wat nu onherroepelijk dreigt te gaan gebeuren.

Ten slotte zou ik erop willen wijzen dat vele ouderen hun laatste jaren doorbrengen in eenzaamheid, gebrek en gebrekkigheid en dat veel van deze ouderen gaarne levensbeëindiging zouden willen, wanneer dit maar mocht en zij de weg maar wisten naar een 'pil van Drion'. Een heroverweging van het toestaan van vrijwillige euthanasie voor diegenen die er om welke reden dan ook 'genoeg van hebben' (met name wegens geestelijk lijden) lijkt mij voor een volwassen éénnentwintigste-eeuwse maatschappij voor de hand te liggen. Het gaat hier natuurlijk om een vraagstuk van een veel wijdere dimensie dan de financiële problematiek van onze overheid. Het valt echter niet te ontkennen dat het halsstarrig vasthouden aan het onmogelijk maken van

euthanasie of auto-euthanasie voor de vele ouderen in onze maatschappij die niets liever zouden willen dan dat, wel belangrijke financiële implicaties heeft voor het overheidsbudget, met name voor het zorgbudget. De laatste jaren zijn voor de hoogbejaarde meestal niet vreugdevol.

Al met al lijkt de westerse maatschappij een moeilijke periode in te gaan, waarbij we moeten rekenen op een significante daling van de welvaart. Gelukkig staat welvaart niet gelijk aan welzijn, maar ook een daling van het individuele welzijn lijkt niet onmogelijk.

Noot van de redactie: dit artikel is afgerond vóór de publicatie van het rapport van de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (Commissie-Goudswaard) op 27 januari 2010. Voor meer artikelen over het vergrijzingsthema, zie s&d 2009/12 ('Ouderen in het vizier').

Wat doen de andere eurolanden?

BART VAN RIEL

Het gemiddelde overheidstekort in de eurozone bedroeg in 2009 bijna 7% van het nationale inkomen. Ter vergelijking: drie jaar geleden lag het tekort slechts iets boven de 1%. De tekorten zijn vooral zo hoog opgelopen doordat overheden de zogeheten automatische stabilisatoren hun werk laten doen: door de lagere economische groei lopen de belastingopbrengsten terug en stijgen de uitgaven voor arbeidsmarktmaatregelen en werkloosheidsuitkeringen. Dit proces treedt bij lage groei automatisch in werking en vangt een deel op van het wegvallen van de vraag naar goederen en diensten. Bovendien hebben de verschillende overheden ook extra geld uitgetrokken voor het stimuleren van de economie en hebben zij forse garanties gegeven aan het bankwezen. Hierdoor, en via maatregelen van de Europese Centrale Bank, is voorkomen dat economieën in de eurolanden nog meer schade hebben opgelopen.

Het is verstandig dat onder andere de Nederlandse overheid de automatische stabilisatoren hun werk heeft laten doen — en niet heeft geprobeerd de tekorten in de hand te houden door een rem te zetten op de overheidsuitgaven. Alleen in Nederland al is hiermee een begrotingsimpuls van meer dan € 30 mrd gegeven. Maar er is wel een grote wissel op de toekomst getrokken.

Over de auteur Bart van Riel is econoom bij de Sociaal-Economische Raad.

Noten zie pagina 58

De landen binnen de Europese Unie hebben zich in het Stabiliteits- en groeipact verplicht om hun overheidstekorten op termijn weer onder de 3% van het bruto binnenlands product (bbp) te brengen en te streven naar begrotingsevenwicht, zodat er in normale omstandigheden weer voldoende ruimte ontstaat voor de werking van de automatische stabilisatoren. Het is echter nog maar de vraag of andere landen net zo hard gaan bezuinigen als Nederland van plan is. Is het wel verstandig als Nederland zich gedraagt als het braafste jongetje van de klas? Zou mee-verzaken ernstigere gevolgen hebben?

In dit artikel zal ik betogen dat het terugbrengen van de tekorten — en op termijn ook het terugdringen van de overheidsschuld — een beleid is waarvan we in Nederland geen spijt hoeven te krijgen als andere lidstaten dat niet of in mindere mate doen (wat overigens niet waarschijnlijk is).¹ Nederland heeft er echter wel groot belang bij dat andere lidstaten zich committeren aan de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op de lange termijn. De Europese context doet er dus wel degelijk toe. Het tempo waarin de overheidstekorten moet worden teruggebracht, is onderwerp van discussie. Hierbij moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds positieve vertrouwenseffecten en lagere rentelasten en anderzijds eventueel negatieve vraageffecten op de economie.

TEKORTREDUCTIE IS NOODZAKELIJK

Hogere overheidstekorten leiden tot een grotere overheidsschuld. En een grotere overheidsschuld leidt tot hogere rente-uitgaven die, bij gegeven belastinginkomsten, weer tot een hoger tekort leiden of andere overheidsuitgaven verdringen. Vanwege dit sneeuwbal-effect van de bestaande schuld en vanwege steeds nieuwe schuld door aanhoudende tekorten wordt de toekomstige rekening hoger naarmate er langer wordt gewacht met het reduceren van de tekorten.

Onzekerheid over wie de overheidsschuld uiteindelijk moet betalen, maakt van vraagstimulering dweilen met de kraan open

Drukken we de schuld uit als percentage van het bbp, dan wordt het sneeuwbal-effect getemperd door de economische groei en de inflatie. Maar aangezien beide komende jaren waarschijnlijk laag zullen zijn, blijft het sneeuwbal-effect aanzienlijk.² Als het begrotingstekort van ruim 6% in 2010 niet wordt teruggedrongen, stijgt de overheidsschuld in 2019 dan ook tot 100% van het bbp. De jaarlijkse rentelasten zijn in dat geval bij het einde van de volgende kabinetperiode in 2015 al 1,6% van het bbp (zo'n € 10 mrd) hoger dan in 2007.³

54 Onzekerheid over wie de oplopende schuld uiteindelijk moet betalen, kan ertoe leiden dat de huidige vraagstimulering dweilen met de kraan open wordt: burgers houden hun vinger op de knip, bedrijven durven niet te investeren en beleggers eisen een hogere rente op staatsobligaties waardoor de toekomstige rekening nog verder oploopt.⁴ Helderheid op korte termijn over de wijze waarop de tekorten zullen worden teruggedrongen schept daarom ruimte om de huidige stimuleringsmaatregelen, zolang het nog nodig is, voor te zetten.

Wanneer de economische groei het toelaat, moet daarna snel met tekortreductie worden begonnen zodat de groei van de overheidsschuld wordt gestabiliseerd en op termijn op een houdbaar pad wordt gebracht. Dat is een voorwaarde om ook in de toekomst de automatische stabilisatoren hun werk te kunnen laten doen. Het voorkomt bovendien dat hogere rentelasten de ruimte in de begroting beperken voor uitgaven voor onderwijs en onderzoek of voor sociale voorzieningen. Het houdbare pad van de Nederlandse overheidsschuld wordt, naast de huidige verslechtering van de overheidsfinanciën, vooral bepaald door het saldo van de toekomstige vergrijzingsgerelateerde uitgaven en inkomsten. De oplopende uitgaven in verband met de vergrijzing betekenen dat niet kan worden volstaan met het stabiliseren van de overheidsschuld. Ook los van de financiële crisis was er al een noodzaak om de rentelasten terug te dringen door reductie van de overheidsschuld teneinde daarmee ruimte te scheppen voor de snel oplopende AOW-uitgaven en hogere zorguitgaven. Het aantal mensen dat recht heeft op een AOW-uitkering stijgt het komende decennium jaarlijks met gemiddeld 3%.

OVERHEIDSSCHULD EN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

Los van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van de euro, hebben de eurolanden dus goede redenen om hun overheidstekort (en daarmee op termijn ook de overheidsschuld) terug te dringen en hun overheidsfinanciën houdbaar te krijgen — zij dienen ervoor te waken dat de rekening voor het opvangen van de huidige crisis en de vergrijzing naar een volgende generatie wordt verschoven.

Het Stabiliteits- en groeipact heeft echter slechts betrekking op het beperken van de overheidstekorten en de overheidsschuld met het oog op de stabiliteit van de euro. Het legt niets vast over de omvang of de samenstelling van de publieke uitgaven als zodanig en schrijft ook niet voor hoe overheden het tekort moeten

terugdringen. Wel moeten de plannen van de eurolanden daartoe realistisch en geloofwaardig zijn. Hoewel er binnen het Stabiliteits- en groeipact ook aandacht is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn, en de Europese Raad onlangs heeft gewezen op het belang van structurele hervormingen die de houdbaarheid op lange termijn schragen, wordt de harde kern van het pact gevormd door de buitensporige-tekortprocedure. Deze treedt inwerking als een land de grens van 3% tekort van het bbp overschrijdt.

In normale tijden vraagt de werking van de automatische stabilisatoren om een begrotingsruimte van ongeveer 3% van het bbp. Dit impliceert dat de begroting op termijn in evenwicht moet zijn om niet over de 3%-grens heen te komen. De houdbaarheidsopgave in Nederland die volgt uit een eerlijke lastenverdeling tussen de generaties, impliceert een structureel begrotingsoverschot van ongeveer 2% en reikt dus verder dan de 3%-tekortnorm of het begrotingsevenwicht.⁵ Ook zonder het Stabiliteits- en groeipact zou Nederland dus zijn tekort moeten terugdringen, en moeten ombuigen naar een overschot.

De Europese afspraken kunnen wel van invloed zijn op het tempo van de bezuinigingen in een volgende kabinetsperiode. Het Stabiliteits- en groeipact schrijft voor dat de tekortreductie minstens een 0,5% per jaar bedraagt. Nederland heeft zich hier ook op vastgelegd. De Europese Raad heeft vastgesteld dat de budgettaire inspanning die nodig is om de overheidsschulden in de Europese Unie weer beheersbaar te maken daar nu ruim boven moet gaan. Nederland hoeft in 2011 pas te beginnen met de budgetconsolidatie, maar moet het tekort al in 2013 onder de norm van 3% hebben gebracht. Dat vereist, zeker bij een zwak herstel van de economische groei, forse ombuigingen na 2011.

Er wordt al langer voor gepleit om binnen het Stabiliteits- en groeipact een zwaarder accent te leggen op houdbaarheid van de overheidsschuld in plaats van te hameren op de meer arbitraire norm van 3% voor het tekort. Hier is inderdaad veel voor te zeggen, zeker in de

huidige situatie.⁶ Het Verdrag van Lissabon (artikel 136 1a) biedt ook mogelijkheden om binnen de eurozone tot verdergaande afspraken over begrotingsdiscipline te komen. Probleem is wel dat een norm voor de houdbaarheid van

Ook zonder Stabiliteitspact zou Nederland zijn tekort moeten ombuigen naar een overschot

overheidsfinanciën veel moeilijker te handhaven is dan een uniforme norm voor het tekort. De houdbaarheidsopgave is voor elke lidstaat verschillend en wordt onder andere bepaald door de uitgangssituatie, het tempo van de vergrijzing, de gevoeligheid van het wettelijke pensioen en de zorg voor vergrijzing, de belastingopbrengsten uit de toekomstige inkomens van ouderen, en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Het zal ook niet makkelijk zijn om tot overeenstemming te komen over de omvang van het houdbaarheidsprobleem in de afzonderlijke lidstaten: de houdbaarheidssommen zijn zeer gevoelig voor aannames ten aanzien van bijvoorbeeld de verwachte groei van de arbeidsdeelname en de beleidsregels voor de indexering van de pensioenen.⁷

WAT DOET HET ERTOE WAT ANDERE LIDSTATEN DOEN?

Op dit moment is de buitensporige-tekortprocedure als onderdeel van het Stabiliteits- en groeipact van toepassing op 20 van de 27 lidstaten. Tot die 20 lidstaten behoort de hele eurozone, met uitzondering van Luxemburg, Finland en Cyprus. Verwacht wordt dat de landen in eurozone in 2010 samen € 1.000 mrd aan nieuwe staatsschuld uitgeven.⁸

De Ecofin-Raad van de Europese Unie heeft besloten dat België en Italië hun overheidstekort al in 2012 onder de 3% van hun bbp moeten brengen. In beide landen is de overheidsschuld

al heel groot, maar liggen de huidige tekorten onder het gemiddelde van de eurozone. Tsjechië, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Oostenrijk, Nederland, Portugal, Slowakije en Slovenië moeten hun tekorten in 2013 weer onder de grens van 3% brengen, Ierland in 2014 en het Verenigd Koninkrijk uiterlijk in 2015.⁹ Beide laatste landen kennen zeer hoge tekorten, maar (nog) een relatief lage overheidsschuld.

Nederland heeft er veel belang bij dat lidstaten zich aan deze afspraken houden en helderheid scheppen over de wijze waarop ze

We moeten niet afwachten wat andere lidstaten gaan doen; de tikker van de overheidsschuld staat niet stil

hun financiën weer houdbaar denken te krijgen. Hogere tekorten en schulden drijven niet alleen de langetermijnrente op, waardoor de herfinanciering van de Nederlandse schuld duurder wordt, maar zijn ook nadelig voor de toekomstige economische groei in de eurozone.¹⁰ Dat belemmert het economisch herstel in Nederland, waardoor het weer lastiger wordt om onze overheidsfinanciën op orde te brengen.

Commitment van de lidstaten aan de Europese regels en duidelijkheid over de termijn en de wijze waarop ze de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën willen bereiken, helpt ook om het ruime monetaire beleid van de Europese Centrale Bank wat langer voort te zetten. Het steeds verder oplopen van de schulden pleit ervoor om eerst te beginnen met het afbouwen van de overheidstekorten om daarna pas een einde te maken aan het ruime monetaire beleid.¹¹ Hiermee kan ook het terugvallen van de vraag naar goederen en diensten als gevolg van de bezuinigingen worden gecompenseerd. De lidstaten moeten dan wel een duidelijk signaal aan de Europese Centrale Bank geven dat ze hun

verantwoordelijkheid zullen nemen, waarmee ze ook het belang van prijsstabiliteit en de onafhankelijkheid van de ECB herbevestigen.

Nederland moet niet afwachten wat andere lidstaten zullen gaan doen alvorens zelf duidelijkheid te scheppen over hoe en in welk tempo het tekort wordt teruggedrongen, of alvast te beginnen met tekortreductie. Daarmee zouden wij ons niet alleen afhankelijk maken van de politieke besluitvorming in andere lidstaten, wij zouden bovendien op extra kosten worden gejaagd: de tikker van de overheidsschuld staat niet stil.

Ook als de meeste lidstaten zich uiteindelijk niet aan de afspraken zouden houden en veel minder ambitie zouden tonen met de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën dan wij, is er geen enkele reden voor Nederland om minder te bezuinigen. Integendeel. In deze situatie, die gevaarlijk is voor het vertrouwen in de euro en die kan leiden tot een hogere rente, zou Nederland er juist goed aan doen zich te onderscheiden met een helder pad naar houdbare overheidsfinanciën. Dat zal door de kapitaalmarkten worden beloond met een lagere risico-opslag op de rente.¹² Andere lidstaten zullen niet profiteren als Nederland meer bezuinigt dan zij doen: de rente die ze moeten betalen voor hun schulden zal er niet door dalen, en ze kunnen hun schuld sowieso niet op Nederland afwentelen. Van 'gekke henkie' is dus geen sprake.

Iemand die het niet eens is met deze redenering is Marcel van Dam. Hij gaat er in het novembernummer van *SGD*¹³ van uit dat alle waarborgen in Europese verdragen (verbod op bail-out, verbod op monetaire financiering, buitensporige-tekortprocedure, de onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank) tevergeefs zullen zijn en de Europese Centrale Bank de inflatie zal laten oplopen om daarmee de waarde van de overheidsschuld in de lidstaten te verminderen. Volgens Van Dam moet Nederland om geen gekke henkie te zijn niet te ver onder de schuldnorm van 60% van het Stabiteits- en groeipact gaan zitten. Hij redeneert dat in landen zonder aanvullende pensioenfondsen de kosten van vergrijzing tot oplopende

overheidstekorten zullen leiden. Deze tekorten zullen zich vervolgens vertalen in inflatie, die de schulden in waarde doen verminderen. Dit zou ten koste gaan van landen met een lage schuld zoals Nederland. Van Dam maakt dus de omvang van de schuldreductie afhankelijk van een zeer onwenselijk en onwaarschijnlijk scenario. Het is onduidelijk wat Nederland daarbij te winnen heeft.¹⁴

SCENARIO'S

Over de vraag of lidstaten zich ook daadwerkelijk zullen houden aan de Europese afspraken en op korte termijn duidelijkheid zullen geven over de wijze waarop ze hun overheidsfinanciën weer houdbaar maken, kan slechts worden gespeculeerd. Opvallend is wel dat het Italiaanse tekort onder het gemiddelde van de eurozonelanden ligt. Dit kan mede worden verklaard door de disciplinerende invloed van de kapitaalmarkten. De hoge schuldquote betekent dat een afwaardering van de kredietwaardigheid van de Italiaanse staat zeer kostbaar is. Daardoor heeft Italië, waar de werking van de automatische stabilisatoren beperkter is, afgezien van een grootschalig stimuleringsprogramma.

De disciplinerende werking van de kapitaalmarkten was vóór 2008 grotendeels afwezig, en werkt in het algemeen ook te laat en te onvoorspelbaar om als alternatief te dienen voor de Europese tekortnormen. Maar nu de financiële markten weer voorzichtiger zijn met het nemen van risico's, neemt de rente die de verschillen landen moeten betalen op hun overheidsschuld toe naarmate de tekorten hoger zijn en er meer twijfel bestaat over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De kapitaalmarkten eisen nu bijvoorbeeld van Griekenland — waar de tekorten naar nu blijkt al voor de financiële crisis zijn ontstaan — een veel hogere rente dan van Duitsland of Nederland. Om het vertrouwen van de kapitaalmarkten te herstellen zal Griekenland dus met meer geloofwaardige plannen moeten komen om de tekorten te reduceren, zoals ook de Raad

van Ministers heeft geëist. Griekenland lijkt dat nu ook te doen, zodat Athene nog niet is verloren. Het is te hopen dat hiermee een scenario waarbij het Internationaal Monetair Fonds onder strikte voorwaarde te hulp zou moeten schieten, is voorkomen. Dat zou zeker tot veel onrust op de financiële markten hebben geleid en het vertrouwen in de euro hebben geschaad.

De disciplinerende werking van de kapitaalmarkten kan ertoe bijdragen dat lidstaten eieren voor hun geld kiezen. Frankrijk, dat nu nog een relatief lage rente moet betalen, zal er bijvoorbeeld veel aan gelegen zijn om een afwaardering van zijn kredietwaardigheid te voorkomen. Dat is gunstig voor Nederland.

De disciplinerende werking van de kapitaalmarkten kan ertoe bijdragen dat lidstaten eieren voor hun geld kiezen

Hoewel de schrik er voor de komende jaren goed in zit, kan niet blijvend worden vertrouwd op de disciplinerende werking van de kapitaalmarkten. Er zal op termijn toch nagedacht moeten worden over de manier waarop de discipline vergroot kan worden om in goede tijden grotere overschotten op de begroting te kweken, die mede als buffer voor slechte tijden kunnen dienen. De beste weg daarvoor zijn geloofwaardige nationale begrotingsregels. Ook hier geven de Scandinavische landen het goede voorbeeld.

CONCLUSIE

De landen in de eurozone hebben de vraaguitval als gevolg van de financiële crisis voor een groot deel opgevangen door hun overheidstekorten te laten oplopen. Zij zullen er niet aan ontkomen hun overheidsfinanciën weer enigszins op peil te brengen. Niet alleen vanwege de afspraken

die zijn gemaakt in het Stabiliteits- en groeipact, maar vooral omdat zij, net als Nederland, de rekening voor de huidige crisis en de vergrijzing niet naar een volgende generatie willen doorschuiven. Bovendien staan de eurolanden onder druk van de disciplinerende werking van de kapitaalmarkten, die de rente voor extreme overheidsschulden omhoog stuwten. Het is al

met al zeer onwaarschijnlijk dat Nederland als enige land in de eurozone zijn burgers en bedrijven zal confronteren met bezuinigingen en/of lastenverzwaringen teneinde zijn overheidsfinanciën weer houdbaar te maken. Maar ook al zou Nederland als enige land uit de eurozone hiervoor kiezen, dan nog is dat voor ons 'the best way out'.

Noten

- 1 Omdat deze bijdrage zich concentreert op de Europese beleidscontext ga ik niet in op de vraag hoe het tekort moet worden teruggedrongen. In de rest van de bijdrage wordt dan ook gesproken van ombuigingen.
- 2 Zie: G. Smidth en F. Øland Hansen (2010), *Research Euroland: debt on a dangerous path*, Danske Bank.
- 3 De Nederlandsche Bank, *Kwartaalbericht december 2009*, p. 42. Indien alle steun aan de financiële sector wordt terugbetaald valt de schuld in 2019 ongeveer 9 procentpunten lager uit. Volgens Roel Beetsma zal de verkoop van staatsbelangen in de financiële sector de oorspronkelijke toename van de schulden niet goedmaken. Onder druk van de omstandigheden en vanwege informatieachterstand hebben overheden gemakkelijk te veel betaald voor hun deelnames in deze sector (R. Beetsma, 'Schuld en crisis', *ESB* 94 (4574), 11 december 2009, p. 757.)
- 4 Vergelijk: L. Bovenberg, S. van Wijnbergen, B. Jacobs, A. Boot en W. Buiters: 'Hier een reddingsplan voor de economie', *NRC*, 24-02-09. Ook de Europese Raad van december 2009 wijst erop dat het, om de verwachtingen te funderen en het vertrouwen te vergroten, van

- belang is om geloofwaardige exitstrategieën voor het breed opgezette stimuleringsbeleid te ontwikkelen en tijdig kenbaar te maken.
- 5 De tekortnorm van 3% betreft het ongecorrigeerde tekort en is dus niet helemaal vergelijkbaar met het structurele of robuuste saldo. Als de economie in 2011-2012 aantrekt helpt dat om de 3%-norm te halen. Voor de structurele tekortreductie zijn ombuigingen nodig. Het Centraal Planbureau komt dit voorjaar met nieuwe berekeningen van het houdbaarheidstekort. De schatting van een structureel overschot van 2% is gebaseerd op B. Jacobs, 'Politieke economie en methodologie van de vergrijzingsommen', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(4), 2009, p. 203 en C.P. Veerman, R. H. J. M. Gradus, *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*, CDA Wetenschappelijk Instituut 2009.
- 6 Vergelijk: C. van Ewijk en C. Teulings (2009), *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, p. 146.
- 7 De Europese Commissie schat bijvoorbeeld de houdbaarheidsopgave voor Nederland hoger in dan het CPB. Dit heeft onder andere te maken met het maar gedeeltelijk meerekenen door

- de Europese Commissie van de vergrijzingsgevoelige belastingen — de belastingopbrengsten uit de tweede pijler pensioenen. Daarnaast hebben veel landen de vergrijzingsdruk op hun eerste pijler verlaagd door de uitkeringen niet te laten meegroeien met de toekomstige welvaartsontwikkeling. Met het oog op de vergrijzing van de modale kiezer is het de vraag hoe houdbaar een dergelijke strategie is.
- 8 Het betreft hier schattingen van Citygroup. Zie: M. Wolzak, 'Amerikaanse lange rente loopt op', *Het Financieel Dagblad*, 31-12-09, p. 17.
- 9 De Ecofin-Raad heeft daarbij gebruikgemaakt van de ruimte die het Stabiliteits- en groeipact biedt om de oorspronkelijke deadline voor Ierland, Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gezien de economische situatie met één jaar te verlengen.
- 10 Gezien de omvang en de geringe binnenlandse besparingen is natuurlijk ook de ontwikkeling van het overheidstekort in de Verenigde Staten van belang. Zie: Beetsma, op. cit., p. 757.
- 11 Zie verder: J. von Hagen (2009), 'Monetary policy on the way out of the crisis', *Bruegel Policy Contribution*, 2009/15.
- 12 Op dit moment heeft Nederland

na Duitsland de laagste rente in de eurozone. Nederland wordt daarbij op de voet gevolgd door Frankrijk. Van belang voor Nederland is ook hoe de aandelenkoers van de banken zich ontwikkelt. De verwachting is dat als deze omhooggaat de banken kunnen gaan terugbetalen,

wat gunstig is voor de schatkist, Zie: G. ten Have, 'Oranje wint op (basis)punten', *Het Financieele Dagblad*, 7-01-2010.

13 Marcel van Dam, 'Pleidooi voor een taboe: bezuinigingen mogen de kwetsbaren niet treffen', *SE-D* 2009/11.

14 Overigens is het nog maar de

vraag of het oplopen van de verzorgingskosten in Nederland wezenlijk lager zal zijn dan in andere EU-lidstaten, gezien onder andere de betrekkelijke generositeit van de AOW en de aard van ons zorgstelsel.

Lessen uit de crisis van 1981

HANS KOMBRINK

In deze bijdrage schets ik hoe het moeizaam tot stand gekomen kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982) werd geconfronteerd met zich plotseling versterkende financieel-economische problemen en op welke wijze het deze trachtte aan te pakken. Hoewel de oorzaak van de crisis van toen in belangrijke opzichten afwijkt van die van nu — met als voornaamste verschil dat destijds van een bancaire crisis geen sprake was — vallen er uit de geschiedenis lessen te leren die van waarde kunnen zijn bij pogingen om de gevolgen van de huidige crisis te boven te komen.

FORMATIEPERIKELLEN

60 In de op 26 mei 1981 gehouden verkiezingen kreeg het CDA 48 zetels, de PvdA 44 (een verlies van 9) en D'66 17. CDA en VVD bleven samen steken op 74 zetels, zodat voortzetting van het kabinet-Van Agt/Wiegel niet mogelijk was zonder D'66. Een moeizaam formatieproces volgde. In wisselende combinaties traden Jan de Koning, Ruud Lubbers, Ed van Thijn, Sjeng Kremers, Gaius de Gaay Fortman en Dries van Agt zelf als (in)formateurs op. Eigenlijk wilde Van Agt helemaal niet met de PvdA regeren, maar uiteindelijk moest hij vaststellen dat het niet anders kon. De PvdA van haar kant was bang dat D'66 een oversteek naar rechts zou maken; een andere reden om tot het kabinet toe te treden

Over de auteur Hans Kombrink was namens de PvdA lid van de Tweede Kamer, staatssecretaris van Financiën en wethouder te Rotterdam.

Noten zie pagina 67

was de van oudsher gekoesterde overtuiging dat je juist in tijden van economische neergang mensen in een kwetsbare positie niet in de steek moest laten.

Na twee oliecrises (in 1973-'74 en 1979-'80) was de wereldeconomie fors aan het terugzakken en dat kwam in de open Nederlandse economie hard aan. Het toch al hoge overheidstekort liep verder op, de export slonk, investeringen namen af en de werkloosheid nam toe. In die situatie kwam moeizaam een regeerakkoord tot stand met een samenstel aan doelstellingen dat al snel als een kaartenhuis ineens zou storten. Er waren normen in opgenomen met betrekking tot het financieringstekort en de collectieve lastendruk, maar tegelijk was ingezet op een ambitieus werkgelegenheidsplan en op inkomensbescherming voor de laagste inkomens. Twee op zichzelf al niet heldere visies op wat er moest gebeuren waren aan elkaar gekoppeld, heldere keuzes ontbraken. Ik was destijds lid van de Tweede Kamer en herinner me dat ik er bij het fractieoverleg over het concept-akkoord op heb gewezen dat met name de vastlegging van het maximale begrotingstekort op 6,5% van het nationaal inkomen problematisch was. Het te voeren beleid dreigde zo geheel klem gezet te worden; de uitvoering van voor de PvdA uiterst belangrijke doelstellingen kwam daarmee in direct gevaar. De fractie stemde toch in.¹

Van Agt werd premier. Den Uyl werd minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met de speciale opdracht om als projectminister vorm te geven aan een werkgelegenheidsplan. PvdA en CDA leverden elk zes ministers, D'66

drie. Ikzelf werd staatssecretaris van Financiën onder minister Van der Stee van het CDA. Jan Terlouw van D'66 kwam op Economische Zaken terecht — een taak waarvan hij weinig terecht zou weten te brengen. Er was gehoopt dat D'66 een brugfunctie tussen CDA en PvdA zou vervullen, maar in de praktijk waren er weinig momenten waarop dat zo uitpakte. De PvdA bevond zich in feite permanent in de minderheid.

Dit kabinet-Van Agt/Den Uyl is het eerste kabinet geweest dat zich niet aan de Kamer heeft weten te presenteren met een regeringsverklaring. Na een paar weken moeizaam overleg bood het zijn ontslag aan. Op 17 oktober werden Cees de Galan en Victor Halberstadt ingehuurd om de brokstukken te lijmen.² De oorzaak van de problemen school voor een flink deel in het feit dat er telkens nieuwe, nog somberder financiële cijfers op tafel waren gelegd, wat er in combinatie met de ongewijzigde norm voor het financieringstekort toe leidde dat de bezuinigingsopgave steeds verder werd opgeschroefd. Een ambitieus werkgelegenheidsplan en een sociaal inkomensbeleid financieren werd zo een steeds moeilijker opgave. De PvdA-ministers zaten klem. En zij voelden zich door het kabinet-Van Agt I (van CDA en VVD) bedonderd: waren die slechte cijfers eigenlijk al niet eerder bekend geweest maar aan de PvdA onthouden? Was de miljoenennota die op de derde dinsdag in september was ingediend onder verantwoordelijkheid van dat vorige kabinet — het nieuwe was pas net beëdigd — gatenkaas geweest?

De beide informateurs stelden in feite een nieuwe miljoenennota op. In de al ingediende nota zat een ombuiging verwerkt van 4,5 miljard gulden. Gemakshalve had men, door kasplafonds in te stellen, veel uitgaven doorgeschoven naar het nieuwe kabinet. Dat werd geconfronteerd met een extra probleem van bruto 9 miljard gulden, plus het oplossen van 4 miljard aan ingediende claims. Terwijl de informateurs aan het werk waren, bleef de financiële ellende met bakken tegelijk naar beneden komen. Ze kwamen tot een plan met de volgende elementen:

- > versterking van de marktsector voor de langere termijn, vooral via loonkostenmatiging ten behoeve van export en extra investeringsimpulsen;
- > bestrijding van de oplopende werkloosheid op de korte termijn, vooral door het scheppen van extra werkgelegenheid in de quartaire sector en door arbeidstijdverkorting;

Terwijl de informateurs aan het werk waren, bleef de financiële ellende met bakken tegelijk naar beneden komen

- > terugdringing van het financieringstekort tot 6,5% van het nationaal inkomen (vanuit de praktische wetenschap dat het vermoedelijk minstens een procent hoger zou gaan uitvallen);
- > stabilisatie van de collectieve lastendruk, waarbij extra ruimte werd gecreëerd door bepaalde zaken voor de definitie daarvan niet relevant te verklaren;
- > de gemiddelde inkomenseffecten van het pakket maatregelen herverdelend laten zijn (van -1,2% voor de minima tot -3% voor 4x modaal);
- > forse bezuinigingen en een fors belastingplan.

AAN DE SLAG

Den Uyl moest aan de slag met het opstellen van een werkgelegenheidsplan. Daarvoor was een tijdelijke 'solidariteitsheffing' in de inkomstenbelasting bedacht, die later vervangen zou moeten worden door invoering van een investeringsloon. Werknemers zouden moeten matigen en de opbrengst daarvan zou, anders dan bij het oude systeem van vermogensaansdeling het geval was, binnen bedrijven zelf worden aangewend.

De middelen die Den Uyl ter beschikking stonden waren beperkt. Hij moest op vele fronten onderhandelen om de ruimte te vergroten:

met de vakbeweging over loonmatiging, met de oliemaatschappijen over het overheidsaandeel in de olie- en gaswinning, met de werkgevers over de bereidheid arbeidsplaatsen te scheppen of te behouden, met pensioenfondsen over investeringen. Dat was voor hem een zeer tijdrovend, stroperig proces met veel tegenstand. De andere PvdA-ministers raakten gaandeweg geïrriteerd omdat Den Uyl alleen met de eigen opgave bezig leek te zijn. Zij meenden dat de politiek leider te weinig oog had voor hun pro-

Een geslaagd onderdeel van het kabinetsbeleid was het forse belastingplan

blemen. De spanningen met de vakbeweging liepen op, eerst doordat de onderhandelingsvrijheid van de vakbonden werd beperkt door een loonmaatregel en vervolgens doordat Den Uyl en zijn staatssecretaris Ien Dales in februari 1982 voorstelden in te grijpen in de bovenwettelijke Ziektewet-uitkeringen, die werkgevers en werknemers in cao's waren overeengekomen. FNV-voorzitter Wim Kok en de zijnen reageerden furieus. De SER adviseerde negatief.

Een geslaagd onderdeel van het kabinetsbeleid was het forse belastingplan, dat nagenoeg ongeschonden het parlement haalde. Minister Van der Stee bestreed wijzigingsvoorstellen van zijn eigen CDA en ik deed hetzelfde richting de PvdA-fractie. Alles was bij elkaar geschraapt om aan de vereiste bedragen te komen. Vooral accijnsheffingen gingen over een breed front omhoog. Maar er zaten ook sociaal gevoelige maatregelen in, zoals het beperken van belastingfaciliteiten voor gehandicapten en het beperken van een fiscale vrijstelling voor de aanschaf van motoren (waardoor ik de grootste optocht van motorliefhebbers ooit aan mijn broek kreeg). Daarna ging ik aan de slag met het ontwerpen van een slagvaardig anti-fraudebeleid en met beperking van de hypotheekrente-

afrek door die aan een maximum te onderwerpen. Het is me gelukt voor dat wetsontwerp de instemming van het kabinet te verwerven en het bij de Tweede Kamer in te dienen. Het is weinig bekend dat dit resultaat ooit bereikt is. Ik heb zelfs Wouter Bos daarop eens attent moeten maken, toen hij beweerde dat hij de eerste was die een beperking van de hypotheekrente had voorgesteld. Later heeft mijn opvolger, Henk Koning (vvd), de wet ingetrokken.

Intussen verslechterde de internationale economische situatie verder — en hetzelfde gold voor de politieke situatie in eigen land. Op 24 februari 1982 werden er Statenverkiezingen gehouden. De PvdA verloor 8%, D'66 3%. Dat had uiteraard een groot effect op zowel de verhoudingen binnen de PvdA zelf als die binnen het kabinet. Op 12 mei viel het kabinet. De PvdA-ministers stemden niet in met het voorgestelde financiële beleid. Er had meer geld voor het werkgelegenheidsbeleid vrijgemaakt moeten worden en er had meer op de defensie-uitgaven moeten worden bezuinigd. In wezen speelde op de achtergrond een groot conflict over het te voeren inkomensbeleid mee. Ook binnen de PvdA bestond groot verschil van inzicht over waar de grens lag van wat nog aanvaardbaar was; belangrijk was met name de vraag of de netto-netto-koppeling tussen lonen en uitkeringen mocht worden losgelaten. Er bestond al onvrede over het feit dat ondanks een daling van het nationaal inkomen met 3% koopkrachtbehoud voor de minima niet gerealiseerd kon worden. Voor menigeen binnen de PvdA lag daar eigenlijk de ondergrens.

EEN FUNDAMENTEEL MENINGSVERSCHIL

De zoektocht naar de juiste beleidsmix hield menigeen in de PvdA sterk bezig.³ De discussie draaide met name om de vraag hoe en in welke mate in de context van de heersende internationale verhoudingen deflatoir beleid, dat de problemen van onderbesteding alleen maar zou verergeren, kon worden vermeden. Wanneer elk land het optimale voor zichzelf

zou proberen te realiseren — het verbeteren van zijn exportpositie — zou voor het totaal een negatief resultaat ontstaan, als gevolg van een ‘leveling down’-proces.⁴ Vanuit de oppositie had de PvdA deze zienswijze in menig parlementair debat ingebracht. Den Uyl zelf was een echte Keynesiaan. Helaas werd pas na de val van het kabinet-Van Agt II ook buiten de PvdA verdedigd dat je loonkostenmatiging zou moeten willen combineren met lastenverlichting. In deze poging structureel de positie van Nederland ten opzichte van het buitenland te verbeteren werd op korte termijn een verdere verhoging van het financieringstekort aanvaardbaar geacht. Anderen zochten het meer in een combinatie van flinke loonmatiging en verlaging van de inkomstenbelasting, om de bestedingen op niveau te houden, of in een combinatie van loonmatiging en arbeidstijdverkorting.

Achteraf gezien is een artikel van twee medewerkers van de toenmalige Industriebond uitermate belangwekkend. Piet Vos en Ton Wennekus schreven dat het werkgelegenheidsplan van Den Uyl weinig voorstelde omdat de ruimte voor de financiering ervan niet in noemenswaardige zin kon worden gevonden. De beleidsdiscussie werd tot op dat moment naar hun idee door iedereen, ook door hun eigen organisatie, met weinig inzicht gevoerd. ‘Het lijkt er eerder op dat men heeft voorkomen dat het beschikbare inzicht een beslissende rol zou spelen in de besluitvorming.’⁵ Er zou opnieuw moeten worden geprobeerd om te komen tot een onderlinge afstemming van de uitgangspunten voor het beleid op de middellange termijn, betoogden de auteurs, vanuit de volgende overweging: ‘Het heeft geen zin om te matigen want dat breekt de afzet af. Het heeft ook geen zin om niet te matigen want dat laat een onhoudbare kostensituatie in stand en verschaft geen ruimte voor nieuw beleid. Het lijkt een onoplosbaar dilemma.’ Hun eigen oplossing was drieledig: nieuw beleid dat erop gericht was de investeringen te verhogen moest niet relevant worden verklaard voor de norm voor het financieringstekort; gegarandeerd moest zijn

dat het groei-effect daarvan werd aangewend voor tekortvermindering; de loonontwikkeling moest strikt worden beheerst. Het was een pleidooi voor een nationaal sociaal akkoord. Dat zou later, nota bene onder een kabinet van CDA en VVD, ook daadwerkelijk tot stand komen.

Welke koers kon worden gevaren kon natuurlijk niet los worden gezien van de uitgangssituatie die het kabinet aantrof. In de jaren zeventig was er een begrotingsbeleid gevoerd dat expansief was in verhouding tot de teruglopende groei van het nationaal inkomen. Voornemens om het tekort te beteugelen waren door het kabinet-Van Agt/Wiegel (1977-1981) maar zeer ten dele uitgevoerd. De nationale schuld lag aanzienlijk hoger dan tegenwoordig het geval is; hetzelfde geldt voor de arbeidsinkomensquote (87,5% toen tegen 78 à 79% nu). Het financieringstekort was ook groter (voor 2010 wordt het geraamd op 6,2%; destijds dreigde het tussen de 8% en 10% uit te komen als er niet werd ingegrepen). Er was vrees voor verdrin-

Van enige internationale coördinatie om bestedingen in stand te houden was geen sprake

ging van het bedrijfsleven op de kapitaalmarkt. Bij de toenmalige renteniveaus was er bovendien sprake van een steeds verdergaande verdringing van de ruimte voor overheidsuitgaven door de noodzakelijke rentebetalingen. En er was discussie over de vraag in hoeverre het hoge tekort het renteniveau opstuwde — en daarmee de bedrijfslasten.

Internationaal gezien woei er een neoklassieke wind. Overal werd behoorlijk op de rem getrapt, mede om ideologische redenen: de rol van de overheid in de economie moest worden teruggebracht. Van enige internationale coördinatie om bestedingen in stand te houden was geen sprake, ook niet binnen de Europese Gemeenschap. Dat verdiepte het

proces van teruggang. In eigen land zaten CDA en VVD op deze neoklassieke koers. Enkel omdat het daartoe door de verkiezingsuitslag werd gedwongen maakte het CDA de oversteek naar de PvdA, die een andere invalshoek hanteerde. Die botsing van opvattingen heeft het kabinet niet tot een synthese weten te brengen. De PvdA werd verrast door de diepte van de financieel-economische tegenslag en de noodzaak pijnlijke maatregelen te treffen; Van Agt wilde toch al zo snel mogelijk van Den Uyl af en wilde enkel financieel saneren.

DE SITUATIE NU

Tegenwoordig is de bereidheid tot het voeren van stimuleringsbeleid veel groter dan in de jaren tachtig en er is sprake van meer internationale coördinatie. Dat is van belang, omdat de effecten van nationaal beleid — zeker van een land als Nederland — in toenemende mate weglekken naar het buitenland. De uitgangssituatie is bovendien gunstiger, in die zin dat de speelruimte groter is. Er kan in beginsel weloverwogen gedoseerd worden bij het toepassen van de juiste beleidsmix en in de planning van het tijdstip van het treffen van maatregelen. Dat geldt voor de centrale banken als het gaat om de vaststelling van renteniveaus en het terugnemen uit de markt van de geldverruiming die heeft plaatsgevonden. Het geldt voor overheden als het gaat om de timing van tempo en omvang van bezuinigings- en lastenverhogingsmaatregelen om te hoog oplopende tekort- en schuld-niveaus terug te brengen.

64 Wanneer het vermogen en de bereidheid van bedrijven om te investeren en die van consumenten om producten en diensten te kopen zich nog niet (voldoende) hersteld heeft, kan een rigoureuze beperking van overheidsbestedingen een verdere aantasting van de reële productiegroei betekenen en daarmee bestaande problemen verergeren. Daarom is het terecht dat het kabinet in de verbeterde cijfers die het CPB vlak voor kerst publiceerde geen aanleiding zag om het beleid bij te stellen en al met bezuinigen te beginnen.

Het is ook niet uitgesloten dat zich tijdelijk een groeiversnelling voordoet die het beeld van de financiële taakstelling gunstig beïnvloedt.

Het is goed om bezuinigingsmogelijkheden te inventariseren, opdat de politiek ten eerste kan kiezen en ten tweede een verstandige mix kan bepalen op het juiste moment — waarmee ik overigens niet gezegd wil hebben dat de bezuiniging per se op 20% moet uitkomen. Zo was het ook verstandig dat in 1981 de zogenoemde Heroverwegingsrapporten⁶ ter tafel kwamen —

De marges waarbinnen moet worden geopereerd lijken nu nog krapper te zijn dan destijds

beter een tijdige beleidsvoorbereiding dan met de rug tegen de muur op zeer korte termijn tot ingrepen te moeten komen. Het is wel verstandig ruimte in te laten om de onderlinge effecten van die opties ook goed in kaart te brengen. Dat werd in de jaren tachtig nagelaten.⁷

Maar hoe je het ook wendt of keert, er zullen in de nu lopende exercitie modaliteiten worden ontwikkeld die grote consequenties hebben. Voor de werkgelegenheid in bepaalde sectoren. Voor inkomensverhoudingen. Voor de kwaliteit van de dienstverlening en de zorg. Niemand weet of tegen de tijd dat die effecten zich doen voelen de PvdA nog in het kabinet zit en of de politiek leider dan nog minister van Financiën is. Net als in 1982 zijn er vlak voor de besluitvorming verkiezingen — dit keer voor de gemeenteraad — en de uitslag daarvan kan de politieke verhoudingen sterk beïnvloeden. Het verschil tussen 1981 en 2010 is dat de politieke positie van de PvdA nu slechter is dan ze destijds was en dat de relatie met de vakbeweging vanwege de AOW-besluitvorming al op voorhand ernstig is verstoord. De marges waarbinnen moet worden geopereerd lijken alleen maar krapper te zijn geworden.

Wanneer de keuzes zwaarder en moeilijker worden, telt het integrale beeld des te zwaarder. Als er pijn moet worden geleden, is het van groot belang hoe die wordt verdeeld. Ik heb daarom niet goed begrepen waarom het kabinet tot de AOW-ingreep is gekomen, los van overige maatregelen die door de financieel-economische crisis noodzakelijk worden. Waar het kabinet zich voor de ingreep beriep op die crisis en waar de vakbeweging pleitte voor alternatieven, zou in een integrale benadering hebben kunnen blijken dat ook die alternatieven zouden worden uitgevoerd. Bos had dingen tegenover elkaar kunnen wegstrepen of met elkaar kunnen combineren, zodanig dat een evenwichtig geheel ontstond. Het is mijns inziens een strategische blunder geweest dat het AOW-onderdeel werd ontkoppeld van de rest. Tot die rest behoort onder meer de bredere pensioenproblematiek, waarover een apart adviestraject liep in de Stichting van de Arbeid. Die band is in de advisering ten onrechte doorgesneden geraakt, hetgeen de onderhandelingsruimte van de vakbeweging nogal heeft beïnvloed. De breuk zou hersteld kunnen worden door de behandeling van de AOW-wetgeving aan te houden en in te zetten op een meeromvattend sociaal akkoord. Daarbij moet ruimte worden geboden om de modaliteiten van de AOW-ingreep opnieuw te bepalen. Hiermee kan een veel groter belang zijn gemoeid dan met het volbrengen van één enkele ingreep in de politieke arena.

Voor de hand ligt dat in de ambtelijke voorstellen die momenteel worden voorbereid sprake zal zijn van substantiële inkomenseffecten. Het verschil tussen nu en dertig jaar geleden is dat er toen sprake was van een gedetailleerd inkomensbeleid met een type ingrepen dat allang niet meer aan de orde is. Dat geldt met name voor directe looningrepen en wettelijke maatregelen als aftopping van prijscompensatie en vakantiegeld. Toch zal ook nu in de maatschappelijk-politieke toets van nieuw beleid een grote plaats worden ingenomen door de omvang en de verdeling van de inkomenseffecten. Het lijkt mij onontkoombaar dat ook het belastingbeleid in het vizier wordt gebracht,

omdat dit op de totale uitkomst een groot effect kan hebben. En dan gaat het bepaald niet alleen om de aftrek van hypotheekrente.⁸

Het is evenzeer voorspelbaar dat er een principiële discussie zal opspelen over de betekenis en houdbaarheid van de bestaande arrangementen in onze welvaartsstaat. In de afgelopen drie decennia zijn al veel hervormingen doorgevoerd. De hardheid in onze samenleving is in menig opzicht toegenomen. Zo moet niet worden onderschat wat het betekent dat op dit moment in toenemende mate mensen uit de ww in de bijstand terechtkomen en het eigen vermogen moeten aanspreken. De hervorming van de ABWZ is op een aantal plekken al hard aangekomen. Met 10%-ingrepen op het terrein van bijvoorbeeld zorg en huisvesting komen de grenzen in zicht van wat Den Uyl de kwaliteit van het bestaan noemde. Er zullen ongetwijfeld voorstellen worden gedaan om de volumegroei in de zorg te beteugelen. Maar dat is niet zo simpel. De zorg staat in direct verband met

Het AOW-onderdeel loskoppelen van alle overige maatregelen is een strategische blunder

de vergrijzing, maar ook met technologische ontwikkelingen, met gemaakte stelselkeuzes, met individualisering en nog zo een paar zaken. Als de toegang tot faciliteiten wordt beperkt of de prijs van het gebruik wordt verhoogd, zal de perceptie er al snel een zijn van ernstige verschraling en het in de kou laten staan van hulpbehoevenden.

Het zou ook goed zijn tijdig te reflecteren op de vraag hoe dit keer tegen loonmatiging moet worden aangekeken. Vanuit het oogpunt van exportbevordering of arbeidstijdverkortings is er nu minder reden toe; vanuit het oogpunt van evenwicht tussen salarissen in de markt en die bij de overheid én van evenwicht tussen salarissen en uitkeringen bestaat er wel alle reden toe.

In 1985 werd ten behoeve van het PvdA-congres een document opgesteld onder de titel *Sociaal-economische dilemma's voor de PvdA*. Toen pas werd eigenlijk de mislukte kabinetsdeelname van 1982 breder verteerd en omgezet in een discussie met de leden over de toekomstperspectieven. In de toelichting stond: 'En dan praten we niet uitsluitend over centen, koopkracht, maar ook over een samenleving die streeft naar recht op economische zelfstandigheid van individuen en het verminderen van ongelijkheid. Een samenleving die de kwaliteit van het bestaan weet te bevorderen. Daarmee zijn de problemen van sociaal-economische aard verbreed tot vraagstukken over de inrichting van de staat, over de verdeling van macht, de rol van de politiek. Kortom, over wat voor soort samenleving de PvdA in de jaren '80 wil bevorderen.'⁹ In essentie is dat ook nu weer aan de orde.

ZEVEN LESSEN

Welke lessen voor het heden kan de PvdA trekken uit de ervaringen die zijn opgedaan in de jaren 1981-1982?

1. Een inhoudelijk zware opgave kan alleen worden gerealiseerd wanneer de politieke leiders elkaar voldoende vertrouwen. Tegelijk moeten de opvattingen over wenselijkheid en noodzaak van de aanpak niet zo ver uiteenlopen dat er onmogelijke compromissen worden gesloten.

2. De PvdA werd overvallen door het tempo van de economische neergang; ze was nog niet zo ver dat ze de consequenties had kunnen doordenken. De kabinetsdeelname moest worden gebruikt om de eigen positie opnieuw te bepalen, maar daarvoor ontbrak eigenlijk de tijd. Leden waren niet voorbereid. Ook nu is volop het risico aanwezig dat leden en achterban van de PvdA onvoldoende invoelen waarvoor PvdA-bewindslieden verantwoordelijkheid nemen. Er is nog geen proces op gang gekomen dat een grotere betrokkenheid bij de te maken keuzes bewerkstelligt. Wanneer straks in mei de rap-

porten van de ambtelijke commissies op tafel liggen, resteert nog maar heel weinig tijd voor het nemen van beslissingen — en dat terwijl de kans bestaat dat de PvdA zich ook nu weer gedwongen zal zien te kiezen voor een bijstelling van standpunten en voor rechtvaardiging van maatregelen die eerder werden afgewezen.

Een inhoudelijk zware opgave kan alleen worden gerealiseerd als de politieke leiders elkaar vertrouwen

3. Een bondgenootschap vakbeweging/PvdA bleek begin jaren tachtig niet te bestaan en is vanwege uiteenlopende belangen ook niet gemakkelijk tot stand te brengen. Ik herinner me overlegsituaties waarin Kok boos werd wanneer je de FNV vroeg om loonmatiging teneinde de netto-netto-koppeling tussen lonen en uitkeringen in stand te kunnen houden.¹⁰ Ook de discussies rond wettelijke looningrepen en de Ziektewet-kwestie onderstreepten dat Den Haag niet aan de onderhandelingsbevoegdheid van de bond moest komen. Het was de ironie van het lot dat in de jaren negentig de vakbeweging diezelfde Kok, inmiddels premier geworden, in de nek sprong toen de wao-ingreep werd voorbereid. Een vergelijkbare dynamiek maken we heden mee rond de aow. Het was wrang voor de PvdA dat in 1982 onder het kabinet-Lubbers I van CDA en VVD — en dus niet een jaar eerder — Wim Kok en vno-voorzitter Chris van Veen elkaar vonden in een sociaal akkoord (beroemd geworden als het Akkoord van Wassenaar). Anno 2010 zou het van groot belang zijn als het kabinet zou trachten alsnog een nationaal akkoord over alle van belang zijnde elementen tot stand te brengen.

4. Naarmate het risico groter is dat moeilijke beslissingen moeten worden genomen die de PvdA fors in de problemen kunnen brengen, wordt het des te urgenter dat er in een breder pakket beleidsmaatregelen duidelijke herken-

ningspunten blijven die passen bij de identiteit van onze partij. Dat is een keuze die tijdig moet worden gemaakt, onder het motto: tot hier en niet verder, op straffe van de val van het kabinet.

5. Des te breder de ombuigingsopties die op tafel liggen, des te groter de keuzemogelijkheden. Dat nu allerlei groepen aan de gang zijn gegaan om mogelijkheden te inventariseren is een goede zaak. De kritiek dat daarmee de politiek de eigen taak uit de weg gaat is grote onzin. Deze route is een manier om zich op een goede manier op die taak voor te bereiden en kan opties ter tafel brengen of aanvaardbaar maken die dat anders niet of veel minder zouden zijn geweest. Goed kijken naar wisselwerkingen tussen maatregelen is wel cruciaal. De timing en dosering ervan moet bovendien worden afgestemd op het economisch herstel: de uitvoering van beleid mag dat herstel niet verstoren.

6. De pijn moet eerlijk worden verdeeld, wil er voldoende maatschappelijk draagvlak

zijn voor het totale heroverwegingspakket. Dat resultaat kan met bezuinigingen op uitgaven alleen niet worden bereikt. Daarom is er ook een goed belastingplan nodig. Daarbij moet naar de totale structuur worden gekeken, dus zowel naar de belastinggrondslag (waarover wordt belasting geheven?) als naar aftrekposten, tariefstructuur en tariefniveau.

7. Om dezelfde reden is er evenwicht nodig tussen inkomensvorming bij de overheid en in de markt. Dat zal dit keer moeilijker zijn dan ooit, aangezien de gevolgen van de crisis zich in de marktsector eerder lieten voelen dan bij de overheid en ingrepen bij de overheid juist gaan plaatsvinden wanneer de markt bezig is zich te herstellen. Ook kan blijken dat diverse vakbonden tegengestelde belangen hebben. Des te belangrijker is het dat met de vakbeweging een breder arrangement wordt nagestreefd. De in oktober jongstleden afgekondigde AOW-maatregel mag alleen al om die reden niet heilig zijn.

Noten

- 1 Zie ook Flip de Kam in *Se-D* 1981/11: 'De eerste oorzaak van de breuk is dat de financiële verantwoording van het regeerakkoord nooit heeft gedeugd. Afgelopen zomer viel al te voorzien dat bij de te verwachten geringe economische groei en gelet op de gatenkaas die het eerste kabinet-Van Agt als erfenis achterliet, de sanering van de overheidsfinanciën en de uitvoering van het werkgelegenheidsplan elders besnoeiingen van vele miljarden zou vergen.'
- 2 De Galan en Halberstadt, *Tot het moeilijke is iedereen gehouden*, verslag aan de koningin, 4 november 1981, Kamerstuk nr. 17000, nr. 9.
- 3 Zie bijvoorbeeld Leen Hoffman

- en Flip de Kam, 'Naar een meer effectief en realistisch economisch beleid', in: *Se-D* 1982/7-8 en Paul Friese, 'De economische consequenties van Van Agt II', in: *Se-D* 1982/5.
- 4 Vgl. de Miljoenennota 2010 (p.29): 'In veel recessies in het verleden was meer exporteren de exitstrategie. Deze oplossing werkt niet in een wereldwijze recessie.' Deze zienswijze wijkt zeer af van die welke begin tachtiger jaren werd gehanteerd. Wel was toen het arbeidskostenprobleem groter dan het nu is.
- 5 Piet Vos een Ton Wennekus, 'Werkgelegenheid op afbetaaling', in: *Se-D* 1982/5.
- 6 Zie Gijbels en Zalm, 'Heroverweging van overheidsuitgaven: een politiek instrument?', in:

- Se-D* 1982/6.
- 7 Zie Caspar Wiebrens, 'Heroverwegen in de sociale zekerheid', in: *Se-D* 1982/4. Wiebrens bekritiseert het feit dat geen enkele relatie werd gelegd met het werkgelegenheidsbeleid en dat het om pure bezuinigingen ging.
- 8 In beginsel is dit inderdaad het geval, omdat het kabinet ook kijkt naar de uitkomsten van het werk van een Studietoelagencommissie Belastingstelsel die ook fiscale subsidies aan de orde dient te stellen. Zie de brief aan de Tweede Kamer over Heroverwegingen d.d. 25 september 2009. Ik ben van mening dat daarnaast ook naar de redelijkheid van tarieven mag worden gekeken.
- 9 Partij van de Arbeid, *Sociaal-*

economische dilemma's voor de PvdA, Amsterdam, 1985.

- 10 Zie ook A Peper 'Testcase', in: *SD* 1982/2: 'Vrijheid van onderhandelen — waar ik

principeel voorstander van ben — die zich onvoldoende rekenschap geeft van de nauwe samenhang tussen de particuliere en collectieve sector, leidt

op den duur onvermijdelijk tot het loslaten van de band tussen inkomensvorming in de particuliere sector en de overdrachts-uitgaven.'

Op zoek naar een nieuw wethouderssocialisme

‘Een aanspreekbaar bestuurlijk kader, democratisch georganiseerd, met wortels in het verleden en een verhaal over de toekomst’ — een moderne vorm van wethouderssocialisme draagt een grote belofte in zich, vinden Frans Becker en Menno Hurenkamp. Belangrijker dan het klassieke koppel van ruimtelijke en sociale politiek zijn nu vraagstukken van ‘verschil’ en ‘fatsoen’: politici moeten de publieke moraal tot uitdrukking brengen die van dag tot dag gestalte krijgt in allerlei stedelijke en dorpse verbanden.

FRANS BECKER & MENNO HURENKAMP

Op zoek naar het ‘wintervet’ van de sociaal-democratie inventariseerden wij het afgelopen half jaar wat de oogst van sociaal-democratisch besturen sinds de verkiezingen van 2006 was. Het doel was het maken van het onlangs verschenen Jaarboek van de wbs, *Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees*.¹ De vraag was of er, nu de Partij van de Arbeid landelijk een ernstige vertrouwensbreuk met haar electoraat beleeft, op lokaal niveau tekenen van vernieuwing te vinden zijn, van weerstand, van oorspronkelijkheid. Zou er genoeg speek op de sociaal-democratische botten zitten om aan het eind van de kou het hol uit te kunnen ren-

nen en een liberaal hert of een nationalistische haas in de kaken te nemen? We troffen veel ideeën, ook wel een gemeenschappelijke oriëntatie en houding, maar een gebrek aan beleving van die gemeenschappelijkheid en inspiratie. Er zijn geen gezamenlijke ontmoetingsplaatsen of fora; er is geen gemeenschappelijk politiek programma; geen website waar men elkaar ontmoet. Niets dodelijker dan te ver doorgevoerde beeldspraak, maar over dat wintervet vroegen we ons uiteindelijk maar één ding af: had het misschien niet een onsje meer moeten zijn?

Laat ons dat op scherp zetten. Er loopt een stille claim door het boek *Lokale politiek als laboratorium*, een oproep om het lokale meer greep te geven op de politiek — een beetje ten koste van het rijk, een beetje ten koste van het verzakelijkte middenveld, een beetje ten koste van de provincies. Niet om meer de baas te kunnen spelen, misschien wel om soms juist minder bazigheid

69

Over de auteurs Frans Becker is adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting. Menno Hurenkamp is journalist en als politicoloog verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten zie pagina 77

te realiseren. Maar wel om betere resultaten te leveren, deugdelijker voorzieningen, met meer ruimte voor burgers, met minder angst voor de toekomst of voor tegenstanders. Om het grote project van de lokale verzorgingsstaat te realiseren. Alleen komt dat verlangen naar meer lokaal politiek gezag in de praktijk nog niet echt goed uit de verf. Het 'meer stad, minder staat, als doel én als middel' echode tussen de gesprekken die we voerden over het boek en de teksten door, maar het mankeerde tot nu toe blijkbaar aan urgentie om die analyse op de voorgrond te zetten. Inmiddels lijken 'de peilingen' ongeveer elke noodgreep te rechtvaardigen, dus in ieder geval ook een koele herbezinning op de verhouding tussen lokale en nationale politiek.

Voor de formulering van een nieuw lokaal-politiek project voor de PvdA, zo zullen wij betogen, valt wel iets te leren uit de traditie van het wethouderssocialisme dat in de jaren tussen de wereldoorlogen een vliegende start beleefde. Maar daarvoor is wel een eigentijdse invulling vereist, die laveert tussen de Scylla van het iets te megalomane wethouderssocialisme van de jaren tachtig en negentig ('Manhattan aan de Eem'²) en de Charybdis van het iets te afwachtende netwerkbestuur van daarna. Geboden is een nieuw programontwerp waarin de gemeente niet alleen de plaats in het openbaar bestuur krijgt die haar toekomst, maar ook gezien wordt als het maatschappelijk verband waarin burgerschap en lichte gemeenschapsvorming bij uitstek vorm kunnen krijgen.

VEEL MEER DAN GAS EN WATER

Niets verleidelijker dan eerst maar eens het wethouderssocialisme van weleer van stal te halen ('we schudden onze veren op'), in de hoop daar de doorslaggevende vergelijking of inspiratie te vinden. De bestuurlijk zo succesvolle periode tussen de wereldoorlogen behoort immers tot de kern van het erfgoed van de sociaal-democratische beweging in Nederland. Maar voor een hedendaagse toepassing verdient dat wethouderssocialisme van ooit wel enige bewerking.

Het moge bekend zijn: bij ontstentenis van regeringsdeelname op nationaal niveau — de katholieken wilden niet dan bij uiterste noodzaak met de socialisten regeren, en deze noodzaak deed zich voor hen pas in 1939 voor — vond in het interbellum de politieke creativiteit en daadkracht van de socialistische beweging vooral een uitweg in de gemeentepolitiek. Daar zetten de socialistische wethouders een omvattend project voor emancipatie en lotsverbete-

Het verlangen naar meer lokaal politiek gezag komt in de praktijk nog niet goed uit de verf

ring van de burgers van hun gemeenten in gang, op het gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur.³ Sociaal-democratische wethouders vormden een belangrijk rekruteringsveld voor de nationale politiek: zij genoten dikwijls meer algemene bekendheid dan ervaren parlementariërs.⁴

Aanvankelijk diende het in 1899 vastgestelde gemeenteprogram, dat nadrukkelijk voortbouwde op wat in Amsterdam door de radicale liberalen tot stand was gebracht, als richtsnoer voor de lokale politici van de SDAP.⁵ Inzet van de socialistische gemeentepolitiek diende te zijn, in de woorden van P.L. Tak, 'al wat kan dienen om den levensstandaard der arbeiders te verhoogen en hen daardoor op te wekken uit de doofheid van het armelijke leven, dat aan de bewustwording van het klassebelang in de weg staat; en al wat kan dienen om aan het kapitalisme terrein te ontnemen, waar collectivistisch beheer in zijne plaats treedt, en behalve dadelijke voordeelen, het bewijs zijner bruikbaarheid levert en de oefenplaats biedt voor latere uitbreiding'.⁶ Lotsverbetering, versterking van positie en klassebewustzijn van de arbeiders en leerschool zijn de drie elementen die in deze omschrijving centraal staan. Zij zijn onder meer te realiseren door het scheppen van publieke voorzieningen ('het kapitalisme terrein te ontnemen').

De gemeente vormde tijdens het interbellum een buitengewoon vruchtbaar terrein voor sociaal-democratische politiek en was in menig opzicht 'proeftuin' voor de verzorgingsstaat die na 1945 in Nederland gestalte kreeg.⁷ Amsterdam nam daarbij een bijzondere plaats in, door het gezag en de invloed van haar gemeentebestuurders in de landelijke SDAP — zij gaven immers over het algemeen de toon aan en stippelden de partijlijn uit — en door de voorbeeldfunctie die Amsterdam voor de andere grote steden in de randstad vervulde. De sociaal-democratische gemeentepolitiek onderscheidde zich vooral doordat ze aanstuurde op een zo breed mogelijke en systematische naasting van bedrijven. 'Tegenover de chaos, het winstbejag en de verspilling van het kapitalisme stond de gemeenschappelijke voorziening in allerlei behoeften door gemeentebedrijven.'⁸ De gemeentebedrijven dienden niet alleen uitstekende producten af te leveren, die beneden de kostprijs lagen; ze moesten bovendien op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, de outillage en de bedrijfsvoering een voorbeeldfunctie vervullen.

'Gas- en watersocialisme': zo is de sociaal-democratische gemeentepolitiek in deze jaren wel omschreven. Maar dat doet het program en praktijk van de socialistische bestuurders toch tekort. Immers, naast het verzorgen van nutsvoorzieningen beoogden zij in veel bredere zin sociale en culturele doelstellingen te verwezenlijken door middel van actief overheidsop treden. Bovendien zagen zij voor de gemeente ook een regulerende rol in het economisch leven weggelegd: door beïnvloeding van het marktmechanisme middels prijsregulering gemeentebedrijven, en door het stichten van gemeentelijke instellingen als gemeentelijke keukens, eethuizen, wasinrichtingen en badhuizen, zoals De Miranda in zijn in 1926 verschenen brochure *De gemeenten en haar nieuwe taak* uiteenzette. De gemeente kreeg aldus een cruciale rol toebedeeld om breed gedefinieerde publieke belangen te behartigen. Zij diende door actief optreden kapitalistisch falen te compenseren, ongewenste gevolgen van economische

ontwikkeling en urbanisatie te corrigeren en bovendien de culturele ontwikkeling van de arbeidersbevolking te stimuleren. In de loop der jaren verschoof daarbij het perspectief: de aanvankelijk vrijwel exclusieve gerichtheid op de arbeidersklasse maakte plaats voor inclusieve aandacht voor alle burgers van de gemeente.

Sommigen vergelijken de huidige tijd met die van de oorsprong van het wethouderssocialisme. Niet waar het gaat om armoede en achterstand; wel waar het gaat om de snelheid en diepgang van economische, sociale, demografische en culturele ontwikkelingen en spanningen. In die zin is er opnieuw behoefte aan een wethouderssocialisme à la dat van Wibaut en Drees. Zeker, veel van wat deze mannen beoogden is gerealiseerd sinds zij aantraden; dat moet, zoals de Amsterdamse burgemeester Job Cohen zei

In het interbellum vormde de gemeente een buitengewoon vruchtbaar terrein voor sociaal-democratische politiek

in een herdenkingsrede naar aanleiding van het Wibaut-jaar in Amsterdam, bewaard en bewaakt worden. Maar er liggen opnieuw grote vragen op het gebied van integratie, onderwijs, zorg, cultuur en veiligheid, die om een grote visie vragen. Daarbij komt dat de overheid tal van nutsvoorzieningen uit handen heeft gegeven. Er is op het gebied van infrastructuur — glasvezel, afvalverwerking, energie, vervoer — een nieuwe balans nodig tussen private en publieke bemoeienis en zeggenschap.⁹

GIJ HEBT NIET TE TRAPPEN

Onomstreden was de sociaal-democratische gemeentepolitiek in het interbellum niet. Vooral de liberalen in de Amsterdamse gemeenteraad boden weerwerk tegen het activisme van de SDAP-wethouders. De economische crisis van

de jaren dertig zou uiteindelijk dit activisme financieel smoren. Ook in eigen kring was niet iedereen even overtuigd van het belang van sociaal-democratische gemeentepolitiek en de wijsheid van de SDAP-wethouders. Toen twee Amsterdamse wethouders in 1920 de gemeentewerklieden minder loonsverhoging wilden geven dan ze hadden geëist, trad P.J. Troelstra voor die laatsten in het krijt. Die wethouders bleven maar aan hun baantjes hangen en dachten niet

Wethouderssocialisme levert schuring en conflicten op tussen nationale en lokale bestuurders

aan de partij en haar kiezers: 'Voor de werfkracht der partij zijn ze verloren. Ik zou ze van hun wethouderszetels willen trappen, om het weer aan 't werk te krijgen voor de partij.' 'Maar gij hebt niet te trappen,' antwoordde Wibaut in *Het Volk*, 'want ik zit er in opdracht van de partij.' Troelstra weer, in dezelfde krant: 'Dat kan wel zijn, maar toch gaat er teveel kracht verloren aan het bekleeden der wethouderszetels. Dat moest beperkt tot het noodzakelijkste. De partijgenooten moeten kritiseren, propageeren, aldoor en immer, doch zoo weinig mogelijk baantjes aannemen.' De niet-socialistische pers smulde ervan.¹⁰

Ook de sociaal-democratische wethouders zelf waren zich goed bewust van de grenzen van hun project; van 'een socialisme in één stad' kon geen sprake zijn. Maar de verhouding tussen de gemeentelijke en landelijke politiek — en gemeentelijke en landelijke politici van sociaal-democratische huize — bleef een bron van spanning, niet alleen ten tijde van de grote bezuinigingspolitiek van Colijn in de jaren dertig, maar ook in de naoorlogse periode van opbouw van de verzorgingsstaat en gecoördineerde sociaal-economische politiek die de gemeente in de schaduw stelden van de landelijke politiek.

Tot op de dag van vandaag levert de praktijk van het wethouderssocialisme schuring en con-

flicten op tussen nationale en lokale bestuurders. Immers, waar gedecentraliseerd wordt, gebeurt dit zelden onvoorwaardelijk: niet alleen gaat decentralisatie van (uitvoerings)taken dikwijls gepaard met bezuinigingen of strenge financiële beperkingen zonder dat gemeenten zelf ruimere mogelijkheden tot belastingheffing krijgen, ook blijft de centrale overheid via regelgeving de uitvoeringsvrijheid van gemeenten dwarszitten, zo bleek uit onze rondgang langs lokale politici.

Een ongeconditioneerd aanzetten van de sterk communale politieke traditie tout court zou echter niet overtuigend zijn, wel een stevige herwaardering van het gemeentelijk politieke project van de sociaal-democratie. Daar zijn dan — zo is een van de *lessons learned* van de afgelopen periode — enkele duidelijke voorwaarden aan verbonden. Allereerst een gevoel van gemeenschappelijke richting die door de PvdA op lokaal, landelijk en Europees niveau wordt gedeeld en geschraagd door onderlinge verbanden; ten tweede een grotere gevoeligheid voor uitvoeringsvraagstukken bij de landelijke politiek; en ten derde — zoals een van onze gesprekspartners het uitdrukte — een routekaart voor het binnenlands bestuur waarin helder wordt beargumenteerd waarom welke taken en kwesties waar thuis horen. Daaraan heeft het de PvdA ontbroken en met de komende druk op de publieke financiën is helderheid daarover dringend gewenst. Men zou het ook anders kunnen formuleren: het wordt hoog tijd dat de gemeente als laboratorium voor sociaal-democratische politiek wordt herontdekt en de lokaal-politieke experimenten onderwerp van debat en zo mogelijk inspiratie worden.

NA DE NETWERKERS

Het wethouderssocialisme dat in het interbellum vorm kreeg omvat twee klassieke kernen van gemeentepolitiek: de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en de sociale politiek.¹¹ De planmatige ontwikkeling van de stad en haar infrastructuur vormden de portefeuille

waarmee Wibaut beroemd is geworden; de voorzieningen en inkomensmaatregelen die het welzijn en de gezondheid van de burgers en hun bestaanszekerheid vergrootten vormden de portefeuille van Drees. Na de Tweede Wereldoorlog maakte de sociaal-democratische gemeentepolitiek een eigen ontwikkeling door, zoals Pieter Nieuwenhuijsen in *Het negende jaarboek voor het democratisch-socialisme* beschreef.¹² Centraal in zijn analyse stond de rol die opeenvolgende generaties socialistische bestuurders speelden als planners en vormgevers van een toekomstbeeld: de wederopbouwers (jaren veertig), de bouwers aan de stad van de toekomst (jaren vijftig en zestig), de democratiseerders (jaren zeventig) en de ondernemers en managers (jaren tachtig).

Nieuwenhuijsen heeft daarmee tevens vier verschillende beleidsfilosofieën in kaart gebracht van de naoorlogse sociaal-democratische stadspolitiek. De 'ondernemers en managers' leidden de electorale deconfiture van de sociaal-democratische gemeentepolitiek in de jaren negentig in — de voorafschaduwning van wat

De jongste generatie bestuurders wordt geleid door een combinatie van pragmatisme en bevlogenheid

de PvdA later op landelijk niveau zou overkomen. In reactie op de *Machers* kwam in de jaren negentig en nul een nieuwe generatie naar voren van bestuurders die misschien het beste omschreven kunnen worden als 'netwerkers': politici die grote delen van hun ambtelijk apparaat op afstand plaatsten en die maatschappelijke spanningen liever via rondetafelgesprekken dan via electorale strijd oplosten. Vanwege de heftigheid waarmee maatschappelijke vraagstukken en tegenstellingen zich in de afgelopen periode hebben voorgedaan volstaat een dergelijke netwerkbenadering nu niet meer. Opnieuw dient zich een nieuwe generatie van stadsbestuurders aan.

Ze sluiten aan bij zowel de traditie van Wibaut als die van Drees. Zij schuwen grotere ingrepen in de fysieke omgeving en infrastructuur niet, maar houden tegelijkertijd de sociale samenhang, de participatie en sociale voorzieningen in de gemeente scherp in het vizier. Ze ontwikkelen onderhands een nieuw idee van stedelijk burgerschap. Zij worden geleid door een combinatie van pragmatisme en bevlogenheid. Ze zijn op zoek naar bestuurskracht; ze zijn niet meer tevreden met beleidsnota's, maar opereren activistisch, 'hands on'. Ze zijn sterk gericht op 'de boel bij elkaar houden', met een open zenuw voor fragmentering van de samenleving en het achterblijven van bevolkingsgroepen. Ze stimuleren gemengd bouwen, deelname van burgers aan de lokale samenleving en sociale cohesie, en interveniëren met gerust hart 'achter de voordeur' wanneer burgers daar naar hun smaak aanleiding toe geven. Hun stijl is direct, hun houding sturend, maar open voor burgerparticipatie. Het lijkt erop dat ze geleerd hebben van de fiasco's in de jaren tachtig en negentig. Maar het project is niet onkwetsbaar. Het activisme, de onbevreesdheid en de drang om achterstanden goed te maken nemen ze mee uit het verleden, maar met stenen stapelen en werk verschaffen is het niet gedaan.

VOORBIJ DE POLITIEK VAN DE ANGST

Tony Judt sprak recent over een 'social democracy of fear' toen hij het over de toekomst van de sociaal-democratie had, over een ideologie die de sociale instituties moet koesteren als historische verworvenheden omdat deze ons beschermen tegen radicalisme en ineenstorting van de liberale democratie.¹³ De onderliggende suggestie lijkt te zijn dat als politici maar weer trots zijn op hun spoorwegen, sociale verzekerings- of mammoetscholen die kiezers wel volgen. Na de 'netwerkers' zouden we dus niet zozeer behoefte hebben aan 'activisten', maar eerder aan 'beheerders', mannen en vrouwen die alle kostbare vooruitgang van de afgelopen eeuw behoeden en behouden.

Het zou winst zijn als de Nederlandse sociaal-democratie opnieuw met trots belangrijke verworvenheden van de verzorgingsstaat zou verdedigen, maar het is een misverstand dat het daarbij kan blijven, dat ons land eigenlijk 'af' is. De verzorgingsstaat van de jaren zeventig kende tekortkomingen, daaraan zijn er bij de grote hervormingen van de afgelopen decennia talloze toegevoegd. Er is nu genoeg hervormingsarbeid te doen — maar dan niet als pro-cyclische aanpassing aan de heersende trends van ontbinding van maatschappelijke verbanden, maar als het opnieuw vormgeven aan die verbanden. Een groot deel van die hervorming moet lokaal plaatsvinden en niet alleen fysiek of sociaal van aard zijn maar ook cultureel.

Grote gebaren zijn soms nodig, geëngageerd vooruitgangsoptimisme ten dienste van burgers

Om eerst maar even mogelijke critici voor het hoofd te stoten: Ja, 'grote gebaren' zijn soms nodig. Het wethouderssocialisme heeft een januskop, met aan de ene kant het geëngageerde, gedurfde vooruitgangsoptimisme ten dienste van de burgers, maar anderzijds — en dat is waardoor het een slechte naam gekregen heeft — een vorm van megalomaan gemeentebestuur dat is losgezongen van de behoeften van de stadsbewoners, te grote risico's neemt en beleidsfiasco's oplevert. Sommigen concluderen daaruit dat ieder groot project uit het gemeentelijk bestuur moet worden geweerd — niet zelden zijn zij overigens grote bewonderaars van het Parijse *La Defense* of de rgv. Maar soms is durf om iets groots aan te pakken nodig, zoals de fantastische herstructurering van het oude fabrieksterrein van de DRU in de Achterhoek tot een modern centrum van cultuur, ontspanning en bewoning laat zien. De opening ervan siert de omslag van het al eerder genoemde WBS-jaarboek.

Vanzelfsprekend horen de risico's goed te worden ingeschat. Daarom is *countervailing power* nodig en een systeem van werkelijke *checks and balances*, van tegendenken dus. Maar zonder de durf om goed voorbereide grotere projecten aan te pakken zou Nederland een land van wel hele kleine gebaartjes worden.

STADSBURGERSCHAP EN LICHTEGEMEENSCHAPPEN

Daar komt bij: om mensen te engageren moeten ze ook zelf de noodzaak van de instituties zien waar de sociaal-democratie trots op wil zijn. Ze moeten het verhaal daarachter kennen en de doelstellingen delen. Dat is nu lang niet altijd het geval meer. Het behoud of onderhoud van het publieke domein is daarom ook een culturele vraag — niet alleen een kwestie van het onderhouden van individuele rechten en plichten, maar ook van het onderzoeken, bijstellen en beïnvloeden van wat kiezers precies van die rechten en plichten vinden. Het gaat niet meer om de vraag of solidariteit belangrijk is, want daar is nagenoeg iedereen in Nederland het wel over eens. Het gaat over de vraag hoe je solidariteit moet uitleggen. 'Beheer' van de ruimtelijke en sociale agenda helpt daarbij, maar ook niet meer dan dat. Cruciaal is de culturele agenda — voorheen een vanzelfsprekend onderdeel van sociaal-democratische politiek — die de vormgeving van de lokale gemeenschap centraal stelt.

De gemeente wordt voor burgers meer en meer de 'eerste overheid'. En de stad of het dorp laat ook in optima forma de botsing zien tussen (ex-)sociaal-democraten die hechten aan hun buurt en aan hun burens en die in zorgzaamheid geloven aan de ene kant — de zogeheten communitaristen — en aan de andere kant de (ex-)sociaal-democraten voor wie de directe leefomgeving altijd maar een klein deel van het bestaan vormt en die geloven in weerbaarheid, debat en ook ruzie als dat onvermijdelijk is — de kosmopolieten. Als er sprake is van 'wethouderssocialisme nieuwe stijl' zou dat daarom eerder over 'verschil' en 'fatsoen' moeten gaan,

dan over het klassieke koppel 'fysiek' en 'sociaal'.

Het gaat niet meer alleen over een gemeente die dingen (huizen, voorzieningen) wil bereiken voor haar burgers, maar ook over een gemeente die dingen terugvraagt (participatie, acceptabel gedrag, soms zelfs kritiek op beleid), om een gemeente die actief betekenissen geeft aan de lokale geschiedenis en toekomst. Het gaat bovendien niet alleen om de langzaam maar zeker op lokaal niveau vorm krijsende verzorgingsstaat — waarbij mensen stukje bij beetje met van de stad of van het dorp afhankelijke voorzieningen worden geconfronteerd — maar ook om het opnieuw verinnerlijken van de bestaansredenen van die verzorgingsstaat. Het heeft daarom misschien eerder stadsburgerschap of lokaal burgerschap als doel dan socialisme — volwaardig lidmaatschap van een lokale gemeenschap die bestaat uit elkaar verdragende of elkaar negerende subculturen.

De behoefte aan sturing en herkenbaar gezag neemt onmiskenbaar toe, maar dat kan zeker niet alleen op het nationale niveau gerealiseerd worden. Het lokale niveau biedt eerder dan het nationale de mogelijkheid grote onzekerheden van deze tijd terug te brengen tot dragelijke proporties. Met betrekking tot multiculturele en immigratiekwesities, rechten op voorzieningen of de vraag waar iemand zich thuis voelt kan de stad of het dorp een zichtbaar of tastbaar antwoord geven op basis waarvan tijdelijke coalities tussen hoogopgeleide risicozoekers en lager opgeleide veiligheidszoekers mogelijk zijn. Leefbaarheid en veiligheid zijn bij uitstek kwesities die bepalen of mensen zich 'thuis' voelen. Het zijn ook bij uitstek kwesities die lokaal bepaald worden, of zouden moeten worden. De duurzame vestiging van lokale politieke partijen getuigt daarvan.

Stadsburgerschap betekent dat lokale elites hun verantwoordelijkheid dragen, maar ook dat het bestuur op zijn hoede moet zijn voor die inwoners: wanneer de gang van zaken hun niet bevalt verhuizen ze, maken ruzie of jagen het bestuur weg. Zelfbestuur en beheer van de openbaarheid zijn van oorsprong activiteiten

van stads- of dorpsbewoners. De vlottende of tijdelijke verbindingen die mensen tegenwoordig graag aangaan met het oog op dat lokale bestuur en beheer — rond creatieve broedplaatsen, rond internetcafés, rond het plein of rond het buurthuis — zijn niet leeg in termen van solidariteit, hoe vluchtig ze soms ook lijken. Ze dragen alleen een moraal die zich slecht naar grote

Er is behoefte aan politici die weten vorm te geven aan een agenda van 'verschil' en 'fatsoen'

niveaus als de nationale staat of de nationale gemeenschap laat vertalen: het is de solidariteit van lotsverbondenen, mensen die het nu eenmaal met elkaar uit te houden hebben. Dat is geen domein van grote of ideologische vragen, wel van oplossingsgerichtheid en handen uit de mouwen als er resultaat te verwachten valt. Het zijn gemeenschappen, hoe licht of tijdelijk ook, waarbinnen mensen wel degelijk over hun plichten nadenken, en niet alleen over hoe ze rechten kunnen claimen. Sociaal-democraten moeten zich die relatief praktische verhalen over hoe mensen zich het goede leven voorstellen meer eigen maken. Het weer tot uitdrukking brengen van de publieke moraal die in al die stedelijke en dorpsse verbindingen gestalte krijgt vraagt om politici die weten vorm te geven aan een agenda van 'verschil' en 'fatsoen', die een onbekommerd 'gij hebt niet te trappen' uitstralen ten opzichte van de rijksoverheid en de lokale maatschappij.

EEN CRUCIALE OPGAVE

Voor de komende periode zou het lokaal-politieke project van de PvdA zich in het bijzonder op de volgende vier punten moeten richten:

1) *Duidelijk zichtbare politici*. Het 'stedelijk regime' vertoont niet meer het klassieke beeld van burgemeester en wethouders die de baas in de

stad spelen. Dat regime draait nu om bestuurders die de baas wéten te spelen in een netwerk van maatschappelijke spelers, wég van de ietwat seksloze functionele decentralisatie. Die het verschil tussen management en politiek kennen. Die fatsoen kunnen vragen en bieden. Personen doen er dus toe. In de Nederlandse politieke verhoudingen is dat een lastige kwestie, omdat de persoon in de gemeente die verreweg de meeste bekendheid heeft — de burgemeester — niet

Wie van mensen verlangt dat ze ‘meedoen’ moet hen tegemoet treden als burgers die mogen tegenspreken en die tegengesproken kunnen worden

gekozen wordt en de wethouders meestal in zijn of haar schaduw blijven. Het belang van het persoonlijk element vraagt om een veel serieuzer mechanisme van rekrutering en opleiding dan tot nu in de PvdA gebruikelijk is.

2) *Retro-innovatie*. Niet wéér nieuwe sociale interventies, niet weer willen slopen en men- gen, maar een herwaardering van werkende oplossingen, zoals gesubsidieerde arbeid en de wijkverpleegster — kortom, vormen van ‘retro-innovatie’. Publieke verantwoordelijkheden serieus nemen, in plaats van de publieke sector te verkloten door zoveel mogelijk taken weg te organiseren. Het gaat om goede uitvoering van het onderwijs, van de arbeidsreïntegratie, van de vuilophaal, van de glasvezelkabels. Misschien ook wel om het koppelen van huursubsidie aan mensen in plaats van aan huizen. Niet ten koste van alles ‘inspraak’ en ‘participatie’ willen regelen en boos zijn wanneer de burgers niet doen wat je verwacht. *That’s so nineties*. Vernieuwen van democratie betekent een bestuur dat niet álles wil regelen, dat situaties biedt waarin burgers zelf verantwoordelijkheden kunnen of moeten dragen, dat niet bang is om af te

wachten tot de maatschappij zelf in actie komt om scholen of buurten of welzijninstellingen tot de orde te roepen. Wie van mensen verlangt dat ze ‘meedoen’ moet hen tegemoet treden als burgers die mogen tegenspreken en die tegengesproken kunnen worden, niet als consumenten die hun gelijk komen halen of als kinderen die komen klagen.

3) *Mogelijkheden tot lokale identificatie*, die in ieder geval nieuwkomers meer mogelijkheden tot ‘thuis voelen’ bieden dan nationale identificatie. Dat is niet *city branding*, maar gebruik maken van het DNA van de stad (de term komt van Ruud Vreeman). Zaanstad opstuwen in de vaart der volkeren gaat anders dan Tilburg ontwikkelen: de een is een relatief welvarende voorstad van Amsterdam, de ander een voormalige industriestad en de verschillen die dat oplevert voor behoefte aan scholing en werkgelegenheid moet je benoemen. In plaats van met z’n allen creatieve stad te spelen, is het zinniger om aan de ene kant je historische identiteit te gebruiken en aan de andere kant te zoeken naar eigen sociaal-economische strategieën, waarbij je risicovol durft te investeren in projecten voorbij de basics van schoon, heel en veilig, die werkgelegenheid aantrekken waarvan je vermoedt dat een gemeente zich ermee kan onderscheiden.

4) *Vermijden van vernedering*, vanuit het inzicht dat het eisen stellen aan burgers, zoals het ‘hard aanpakken’, door kan slaan. Een goede uitvoering van WMO en WVB of de participatie van nieuwkomers heeft meer te winnen bij effectieve participatie van de betrokkenen dan bij bestuurlijk borstgeroffel. Daarbij kan het dus behulpzamer zijn om de doelgroepen van de lokale verzorgingstaat zicht op volwaardige deelname te bieden, dan om hun voor te schrijven aan welke eisen ze hebben te voldoen. Avishai Margalits ‘fatsoenlijke samenleving’ lag ten grondslag aan het huidige PvdA-beginselprogramma en vermindering van vernedering is daarvan het doel. Als de keus voor die richting niet intrinsiek gemotiveerd kan worden, dan zou het toch alleen al om het onderscheidend

vermogen ervan een verstandige invulling van ‘wethouderssocialisme nieuwe stijl’ zijn, nu ‘achter de voordeur kijken’ bijna een technocratisch middel zonder tegenstanders is geworden. Het kanaliseren van de permanente spanning binnen de moderne samenleving is een opgave op zich. Als ‘wethouderssocialisme nieuwe stijl’

iets zou moeten zijn, dan is het burgers iets bieden wat ze op nationaal of internationaal niveau niet meer zo makkelijk krijgen: een aanspreekbaar bestuurlijk kader, democratisch georganiseerd, met wortels in het verleden en met een verhaal over de toekomst. Kom daar maar eens om in Den Haag of in Europa.

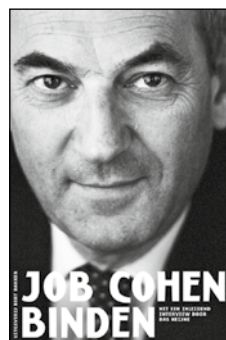
Noten

- 1 F. Becker, M. Hurenkamp en P. Tops (red.), *Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees. wvbs jaarboek 2009*, Den Haag 2009.
- 2 Zie voor een typering daarvan L. Ornstein en M. van Weezel, *De verloren erfenis. Het slinkend vertrouwen in de sociaal-democratie*, Amsterdam 1992, i.h.b. p. 41-67.
- 3 De geschiedschrijving van de sociaal-democratische gemeentepolitiek is buitengewoon fragmentarisch. Naast enkele verspreide artikelen is er het standaardwerk van P.F. Maas, *Sociaal-democratische gemeentepolitiek 1894-1929*, 's Gravenhage 1985; er zijn diverse, soms voortreffelijke lokale of stads-geschiedenissen; er zijn de biografieën door G.W. Borrie; en er zijn twee prachtige portretten van het socialistische lokale bestuur door J. de Roos: *Met enige*

- schroom. Pioniers van het lokaal bestuur*, Amsterdam 2000 en *Besturen als kunst. Lokale sociaal-democraten 100 jaar verenigd*, Amsterdam 2002.
- 4 P. Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer 1985, p. 7.
- 5 Zie *Grenzen aan de markt. Privatisering en de hervorming van de publieke sector*. Rapport van de Commissie-Van Thijn, Amsterdam 2002, p. 25 e.v.
- 6 J. Perry, “Aanpakken wat mogelijk is.” De sdap en haar gemeentepolitiek, in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988, p. 20.
- 7 Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin*.
- 8 H. de Liagre Böhl, ‘De stad bestuurd. De paarse proeftuin. Radicalisering van het Amsterdamse gemeentebeleid rond 1900’, in: M. Bakker e.a. (red.), *Amsterdam in de tweede Gouden*

- Eeuw*, Bussum/Amsterdam 2000, p. 161.
- 9 <http://www.150jaarwibaut.nl/WibautredeCohen.pdf>.
- 10 E. Slot en H. Moor, *Wibaut. Onderkoning van Amsterdam*, Amsterdam 2009, p. 86-87.
- 11 Zie J. Th. J. van den Berg, ‘Sociaal-democratie, gemeentelijk bestuur en de vloek van de technocratie’, in: F. Becker, M. Hurenkamp en P. Tops (red.), *Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees. wvbs jaarboek 2009*, Den Haag 2009.
- 12 P. Nieuwenhuijsen, ‘Het onderschatte project van de PvdA. Veertig jaar gemeentepolitiek’, in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 1988.
- 13 Tony Judt, *What is living and what is dead in social democracy?*, in: *New York Review of Books*, jaargang 56, nr. 20 (december 2009).

Onder het eigen gewicht bezweken



De ontsluisde stad

Lodewijk Asscher, Amsterdam, Bert Bakker 2010

Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees. WBS Jaarboek 2009

Frans Becker, Menno Hurenkamp & Pieter Tops (red.), Den Haag, Wiardi Beckman Stichting 2009

Binden

Job Cohen, Amsterdam, Bert Bakker 2009

HUBERT SMEETS

78

Het moet ergens medio jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn geweest. In de tijd dat politici halverwege hun carrière nog geen egodocumenten schreven, maar hooguit studies, essays of pamfletten. De tijd ook dat de landelijke sociaal-democratie het ideologisch initiatief al een jaar of tien kwijt was, omdat ze, zonder het

Over de auteur Hubert Smeets is redacteur van NRC Handelsblad.

zelf nog goed te beseffen, na het eerste en enige kabinet-Den Uyl al in het defensief was geraakt. In die tijd, nu zo'n vijftientig jaar geleden, ging de sociaal-democratie ook nog eens worstelen met haar opdracht op lokaal niveau.

Dat was raar, om niet te zeggen onbegrijpelijk. Want in de gemeenten waren de sociaal-democraten, na een ludiek maar onstuimig interbellum eind jaren zestig, toen juist weer dominant geworden. De lokale sociaal-democra-

tie had ideeën en gezichten. Het was de tijd van het onvermoeibaar 'bouwen' — niet ongenaakbaar voor een abstract plan, maar bescheiden voor bestaande mensen. Intelligent gebouwd werd er ook: in en vooral met de buurt. De stadsvernieuwing, waarvoor dat enige en laatste kabinet-Den Uyl (1973-1977) het fundament had gelegd, vereiste dat.

Zo ging het, totdat in de tweede helft van de jaren tachtig het woord 'beheer' opdook. De tijd van de planning van de sociale en fysieke ruimte leek voorbij. De tijd van het management bleek aangebroken. Het is tot op de dag van vandaag niet meer helemaal goed gekomen.

Althans, dat is mijn indruk. Die indruk kan nogal particulier zijn. Ik ben van 1956 en, nog erger, ik kom uit Amsterdam. Halverwege de jaren tachtig was ik rond de dertig. Kort daarvoor had ik als stadsverslaggever voor *NRC Handelsblad* de hoofdstedelijke gemeenteraad geestdriftig mogen verslaan. Mijn referentiekader was reeds in mijn schooltijd bepaald of werd nadien gevormd door plaatselijke politici als Huib Riethof (PSP), Enneüs Heerma (CDA), Huub Jacobse, Arie Pais (beiden VVD), Han Lammers, Pitt Treuman, Els Agsteribbe, Wim Polak, Wim Sinnige en Jan Schaefer (allen PvdA). Vooral door Schaefer, die meester van de voldongen feiten die daardoor ook wel een beetje een semi-democraat was. De machtsgevoelige generaties na hen waren geboortegolvers of zelfs leeftijdgenoten — van Walter Etty (PvdA) tot Frank de Grave (VVD) in Amsterdam of Willem Smink (PvdA) in Groningen — hetgeen al gauw leidt tot meer identificatie en minder achting of zelfs tot jaloezie. Wat ik hier schrijf berust, kortom, op niet meer dan een indruk.

Het zij zo. Want die indruk heeft wel degelijk ook een objectievere basis, zo blijkt uit *Lokale politiek als laboratorium*, het Jaarboek 2009 van de Wiardi Beckman Stichting. De afgelopen decennia heeft de sociaal-democratie op plaatselijk niveau zichzelf namelijk nog steeds niet eenduidig kunnen definiëren. En dat begint nu danig te wringen. Want de uitslag van de raadsverkiezingen in maart kan toch echt niet alleen

de schuld zijn van de landelijke partijleiding.

In hun essay *Volatiele jaren* doen Pieter Nieuwenhuijsen en Paul Bordewijk een poging tot nadere karakterisering. Dat ligt voor de hand. Zoals de provincie van oudsher van de christen-democratie is en de waterschappen van de liberalen, zoals emeritus hoogleraar en voormalig wbs-directeur Joop van den Berg elders in het boek brutaal maar puntig opmerkt, zo is de gemeente altijd het terrein van het socialisme geweest. Op dit bestuurlijke niveau hebben sociaal-democraten in de afgelopen eeuw immers laten zien dat fysieke en sociale hervorming hand in hand gaan. Twee namen volstaan om die beide polen van het wethouderssocialisme te illustreren: Floor Wibaut en Willem Drees. Naar hen wordt in dit Jaarboek dan ook veelvuldig verwezen. Als de PvdA het moeilijk heeft, moeten deze en andere exponenten van een succesvolle traditie weer een beetje zelfvertrouwen bieden.

Maar dat historisch bewustzijn heeft nog geen adequate termen voor het heden opgeleverd. Veel verder dan een ommezwaai in de houding jegens de burger — van terughoudende overheidsinterventies naar 'parmantige' staatsinmenging in het privéleven — komen ook Nieuwenhuijsen en Bordewijk niet.

En dat zegt iets. Want het is Nieuwenhuijsen die ruim twintig jaar geleden de naoorlogse geschiedenis van de PvdA op lokaal niveau in min of meer afgebakende periodes wist te schematiseren. Bij elk tijdvak horen namen van wethouders die er symbool voor hebben gestaan. Dat maakt de tijdbalk nog helderder.



Van daden naar woorden

In de jaren veertig waren de primaire 'wederopbouwers' aan de macht, de sociaal-democraten die de holle kiezen van de oorlogswoestenij moesten vullen en begonnen na te denken over een nieuw bezielend verband in de stad. Ze waren eigenlijk tégen de oude stad: die poel van verderf waar het volk naar de bioscoop ging en communistisch stemde, zoals Joop

den Uyl het begin jaren vijftig eens omschreef. Alleen duurde het even voordat deze lucht-licht-ruimte-socialisten de daad bij het woord konden voegen. Ze hadden er simpelweg geen geld voor.

In de jaren vijftig tot eind zestig konden deze bouwers van de nieuwe uitgedunde stad van de toekomst dan toch hun slag slaan — en hoe. De erfenis die wethouder Den Uyl in zijn kortstondige ambtsperiode in Amsterdam heeft aangericht, is nog altijd zichtbaar. Hoewel diens ideeën over nieuwe rooilijnen en verkeersaders indertijd gemeengoed waren, blijft het rechtvaardig om eraan te herinneren dat heemschutters en andere grachtengordelaars — zoals de kvp'er Geurt Brinkgreve en jonkheer Six — zich daar vanaf 1954 manmoedig tegen hebben verzet en ook groot gelijk hebben gekregen.

De generatie van de wederopbouwers werd volgens het schema van Nieuwenhuijsen opgevolgd door die van de 'democratiserders' in de jaren zeventig, de sociaal-democraten à la Ed. van Thijn die de geboortegolf moesten zien te integreren in een ontzuilende maatschappij en

die de eerste aanzet gaven tot een nieuw stedelijk denken — een denken waarin de stad niet meer werd ontruimd richting overloop, maar juist werd gerevitaliseerd in het eigen centrum. Bestuurders als Max van den Berg in Groningen en Jan van der Ploeg of Jan Riezenkamp in Rotterdam, overigens meer een burgemeestersstad dan een wethoudersstad, waren daarvan de personificatie. In Amsterdam bestond de PvdA in die beginjaren zeventig eigenlijk niet. Of beter, daar bestonden toen drie Partijen van de Arbeid: de fractie met wethouder Han Lammers, de factie rond metrodissidenten Pitt Treuman en Pelle Mug en de partij van westelijke tuinsteden die gerepresenteerd werd door de Osdorpse onderkoning Henk Langerak.

De PvdA maakte er niet overal zo'n bende van. Maar eind jaren zeventig diende een nieuwe tijd zich aan. Het waren de 'politieke ondernemers' die nu vorm gingen geven aan de nieuwe consensus, die later tot het ideaal van de compacte stad zou worden gedoopt. Net als elders in de postindustriële wereld kreeg de stedelijke ge-

Een persoonlijke noot

Ze liepen ineens over de gracht. Het waren medewerkers van de dienst Bouwen en Wonen van het stadsdeel Centrum in Amsterdam. Ze waren uitgerust met meetlint, statief, kijker en digitaal cameraatje. Ze vroegen of ze binnen mochten komen, waarna ze van alles begonnen te passen en te fotograferen.

Niet lang daarna werden we verwittigd over hun oordeel. Een aantal panden was aan het verzakken. Funderingsherstel was geboden, verordonneerde een assistent-manager van het stadsdeel medio december 2005. En wel vóór eind juni 2006. Binnen een half jaar dus.

Voor overleg waren de ambtenaren van het stadsdeel uiteraard beschikbaar. Zij het a priori alleen op uren dat zij op het deelraadkantoor werkten, grotendeels de uren dat wij ook en op een heel andere plaats werkten. Tijdens dat beraad tussen apparaat en burgers waren de ambtenaren van de dienst Bouwen en Wonen begripvol voor het feit dat in een van de panden een 85-jarige vrouw woonde die zich niet meer liet verplanten naar een tijdelijk huis. En dat ze op het stadsdeel hun eigen postkamer niet op orde hadden en er dus brieven zoek waren geraakt, speet hen. Maar dat alles kon de dienst niet vermurwen. Het proces moest beginnen.

Die houding verbaasde op het eerste gezicht al enigszins. De hele operatie van de Binnengemeentelijke Decentralisatie in Amsterdam, waarvan stadsdeel Centrum het betwiste kroonjuweel is, was immers bedoeld om een gedeconcentreerde ambtelijke dienst één op één te onderwerpen aan de zweeps slag der politieke verantwoordelijkheid. Het ging de architecten, toenmalig wethouder Walter Etty voorop, niet alleen om betere dienstverlening maar ook om kortere lijnen tussen de burgers en het bestuur.

Op het tweede gezicht werd het pas echt vreemd te moede. Funderingsherstel is ingrijpend, kostbaar, ingewikkeld en ondankbaar. Je hebt naderhand niet het idee dat je waar voor je geld hebt gekregen. De

meente, als fysieke en sociaal-culturele ruimte, weer status. De mensen bleven. Het geld keerde terug. En de esthetiek werd humaner. Een naam volstaat als symboolfiguur, ook al duidt die op enig lokaal chauvinisme: die van Jan Schaefer.

Na hem en zijn leeftijdgenoten namen de ‘beheerders’ het roer over. Hun kracht was dat ze oog hadden voor de noodzaak om fysieke en sociale infrastructuur te laten samenvallen. Wibaut én Drees waren hun erflaters. Deze managers — voor mij is Walter Etty, de architect van de binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam hun gezicht, elders leken ze op Joop Linthorst of Rein Zunderdorp — opereerden echter nog steeds in de wat autoritaire context van weleer. Partij en gemeente vielen in hun denkraam samen. Als de gewestelijke ledenvergadering iets had besloten, moest de gemeenteraad dat eigenlijk gewoon overnemen. De oppositie werd bij voorkeur een beetje gekleinereerd. Die houding was de aanleiding voor een columnachtig artikel in *NRC Handelsblad* onder de kop ‘Brezjnev aan de Amstel’ — volgens

Nieuwenhuijsen en Bordewijk een ‘klassiek’ voorbeeld ter adstructie van de ‘bestuurlijke arrogantie’ en de onwil tot een echt gesprek met andersdenkenden.

De electorale straf voor dit hoogmoedige monopolisme was overweldigend. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 en 1994 werd de PvdA kleiner dan het CDA en later ook kleiner dan alle lokale partijen bij elkaar opgeteld. Het wethouderssocialisme was dood als een pier en moest zichzelf opnieuw uitvinden. ‘De bestuurders waren het contact met hun achterban verloren. Dit decennium vormde de voorafschaduwing van wat na de eeuwwisseling in de landelijke politiek zou volgen,’ zoals de redacteurs Frans Becker en Menno Hurenkamp in hun overzichtelijke en soms geestige inleiding tot het Jaarboek schrijven. Het ‘doel’ in de lokale politiek ging op alle niveaus plaatsmaken voor het ‘proces’.

‘Een deliberatieve aanpak’, noemen de twee dat. Ouwehoeren, zou Schaefer hebben gezegd. Door het noemen van alleen al de naam van

helft van dat immense bedrag zit onder de grond. De andere helft is besteed om boven de grond terug te krijgen wat je toch al had. Je doet het ten dele dus om te voorkomen dat je een aantekening in het kadaster krijgt.

Als een overheid de burger daartoe dwingt zonder tegenspraak te dulden, dan ligt het voor de hand dat die overheid ook een beetje helpt. Quod non. Het stadsdeel stak geen poot uit. Zelfs coördinatie ten burele van de dienst Bouwen en Wonen was te veel gevraagd. Om het zo simpel mogelijk te houden, hadden de bewoners van drie aangeschreven panden besloten om één gezamenlijk plan te maken. Het stadsdeel reageerde op die vorm van burgerlijke efficiency door op dit éne plan maar liefst drie verschillende ambtenaren te zetten. Maar omdat die allemaal een eigen werktempo hadden, er een individueel telefoonregime op nahielden of al dan niet ziek vielen, werden de bouwvergunningen op drie verschillende momenten verstrekt.

Met kunst- en vliegwerk van particuliere adviseurs liep de uitvoering van het gemeenschappelijke plan niet in het honderd. Maar dat weerhield het stadsdeel er niet van om als eerste een rekening te sturen: voor de legeskosten van de vergunningen voor een funderingsherstel dat het zelf had geëist. Schaamte is aan de Amstel een onbekende categorie.

Dat het stadsdeel naderhand geen verdere belangstelling toonde en evenmin in staat bleek iets eenvoudigs als de verkeerscirculatie te beheren, laat zich raden. Zoals we ons er ook op voorbereiden dat de gemeentelijke belastingdienst straks de fiscale waarde van het onroerend goed, dat is opgevijseld door het funderingsherstel, doodgemoedereerd zal verhogen met het bedrag dat wij zelf hebben betaald.

Is het gek dat deze kiesgerechtigde burger bij de deelraadsverkiezingen van woensdag 3 maart zijn stem voor het stadsdeel Centrum niet uitbrengt?

die ene wethouder kon je in de jaren negentig menig PvdA-bestuurder heerlijk plagen. Zelfs burgemeester Schelto Patijn van Amsterdam, die ik later als mijn baas en voorzitter van weekblad *De Groene Amsterdammer* bijna ben gaan adoreren wegens zijn analytische doortastendheid en zijn onsocialistische menselijke beschaving, kon je er moeiteloos mee op de kast krijgen.

Vanuit het oogpunt van democratie en participatie was die praatpolitiek een logische vervolgstap om de ervaringen van de decennia daarvoor te codificeren. Het spoorde ook met de veranderende opvatting over de kiezers. De onderdanen waren in de eerste fases van het wethouderssocialisme geëmancipeerd tot burgers. Nu werden diezelfde burgers ineens klanten en zodoende werd ook het openbare domein van de gemeenten steeds meer opgevat als een amorfe ruimte waarin de hiërarchie tussen publiek en privaat zoek raakte.

‘In het denken over het bestuur heeft dat tot een soort paradigmawisseling geleid, die gewoonlijk wordt aangeduid als de verschuiving van “government” naar “governance”,’ schrijft bestuurskundige en gastredacteur Pieter Tops in zijn bijdrage aan het Jaarboek, getiteld *De PvdA en het nieuwe stedelijke activisme*.



Bruggen slaan

82 Die aanpak heeft wel degelijk resultaat opgeleverd. Althans, in die steden die het moeten hebben van de nieuwe ‘creatieve klasse’, zoals de dragende groep van de huidige postindustriële diensteneconomie wel wordt genoemd. Het is geen toeval dat Amsterdam, Utrecht, Maastricht en Leiden minder hard of later met de nieuwe maatschappelijke tegenstellingen zijn geconfronteerd dan bijvoorbeeld Rotterdam en Tilburg, aldus Nieuwenhuijsen en Bordewijk. Aan de universiteit kan het niet liggen, want die hebben al deze zes steden binnen hun gemeentegrenzen. Nee, het ligt aan de fysieke structuur van de stad en aan de bevolkingssamenstelling daarbinnen.

Amsterdam is als handelsstad van oudsher een lobbige piramide met talloze buffers en grijstinten. Je hebt er niet het gevoel dat je, bij het passeren van tramlijn 3, een paspoort bij je moet hebben. De gemeente profiteert daarvan. Rotterdam is als werkersstad veel meer een scherpe en puntige piramide met een brede arbeidende basis en een kleine elite. Dat establishment bekommert zich, als patroon tronend in de betere wijken, om het volk. In haar goede

Amsterdam is een samenstel van conflicterende concentrische cirkels geworden – de politieke consequenties zijn enorm

jaren was de PvdA zowel daarboven als beneden vertegenwoordigd. Maar toen deze band werd verbroken en de sociaal-democraten zichzelf gingen onderdompelen in de genoegens van de ‘gentrification’, brak het oproer genadeloos uit. De stad is gebarsten.

Dat wil overigens niet zeggen dat die revolte in Amsterdam geen voedingsbodem zou hebben. Amsterdam is door het naoorlogse beleid bij uitstek de stad waar de nieuwe sociale of culturele klassentegenstellingen zijn ingeklemd tussen de gerevitaliseerde grachtengordel — die nu uitdijt naar de negentiende-eeuwse volksbuurten — en de welstandige suburbane randsteden. Waar vroeger grachten en straten het onderscheid waren, wordt het verschil nu gemaakt door de A10. Net als Parijs is Amsterdam een samenstel van conflicterende concentrische cirkels geworden.

De politieke consequenties van deze nieuwe stedelijke scheidslijnen zijn enorm. ‘Het contrast tussen beide ontwikkelingen — binnensteden voor de kenniswerkers en achterstandswijken voor de laagopgeleiden — weerspiegelt de toegenomen gespletenheid van onze maatschappij,’ betogen Nieuwenhuijsen en Bordewijk, ‘en het heeft geleid tot een splijting van

traditioneel links.' De sociaal-democratie wordt erdoor afgeklemd en bijna verstikt. Ex-burgemeester Ruud Vreeman van Tilburg schetst het dilemma in zijn artikel *De stad en de economie* zo: 'Dominantie van de op "bridging" georiënteerde stadsbewoners kan leiden tot een gebrek aan sociaal gevoel voor het lokale. Overheersing van "bonding" kan de stad schaden, omdat gebrek aan openheid naar de wereld en andere culturen de vooruitgang remt.' Vreeman is er zelf op gesneefd. Hij was niet opgewassen tegen de bodychecks van raadslid Hans Smolders, die op zijn beurt weer is gesneefd op zijn onvermogen om te bridgen.

De brug kan overigens wel degelijk worden geslagen, bewijst Simon Kool in zijn romantische en rijk gefotografeerde minigeschiedenis van de Drufabriek in Ulft. Een essay dat ook in een ander opzicht te denken moet geven: de sociaal-democratie heeft op haar betrokkenheid bij de kwaliteit van de arbeid, ooit een van de belangrijkste redenen van haar bestaan, wel heel gemakkelijk en ook schokkend beknibbeld.

In zijn lezingenbundel *Binden* noemt burgemeester Job Cohen van Amsterdam deze trend van de afgelopen twee decennia de overwinning van het liberalisme. 'Het probleem van de sociaal-democratie is haar succes. De achturige werkdag. Iedereen naar school. Iedereen een auto. Allemaal verwezenlijkt', zegt hij in het inleidende interview door Bas Heijne.

Het is mij een iets te eenvoudig etiket. Hij vergeet hier het algemene ideologische klimaat na het einde van de Koude Oorlog, een utopisch klimaat waarin het ene (socialistische) constructiestreven werd ingeruild voor het andere (liberale) maakbaarheidsideaal. Ik vermoed dat Cohen zelf de mogelijke overbodigheid van de PvdA ook wat complexer beoordeelt, getuige de principiële rechtsstatelijke rode draad die door bijna al zijn lezingen tussen 2002 en nu loopt. 'Als iedereen zich aan de wet houdt, heb je nog geen gemeenschap, dat is waar. Maar het is wel een *conditio sine qua non*', aldus de burgemeester.

Dezelfde Cohen die, met zijn oog en waarderend voor de bindende kracht van religie in de stad, tegelijkertijd onmodieus ingaat tegen de goegemeente in Amsterdam die zich na de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh vrij plotseling zorgen is gaan maken over de scheiding van kerk en staat. Dezelfde Cohen ook die een lezing voor de loge van de Joodse maatschappelijke hulporganisatie B'nai B'rith gebruikt om, waarheidsgetrouw maar toch altijd weer verrassend, uiteen te zetten hoe lang emancipatieprocessen in afgesloten en introverte gemeenschappen duren en hoe onmogelijk de totale eis tot assimilatie is.



Het primaat van de politiek

Wie de zege over de jaren negentig ook mag opeisen, feit is dat deze paarse jaren inderdaad hebben geleid tot een bestuurlijke cultuur die de sociaal-democratie nog steeds parten speelt. Of je nu tamelijk onbehouden van machts-honger spreekt dan wel wat eufemistischer van bondgenotenpolitiek, de PvdA ontbeert nu al bijna twee decennia de noodzakelijke politieke hefbomen om zich waar te maken, nota bene precies op die beleidsterreinen die voor de sociaal-democratie al sinds Wibaut en Drees gesneden koek zijn: de fysieke en sociale infrastructuur.

Op beide terreinen is de staat teruggetreden ten gunste van... ja, ten gunste van wat eigenlijk? Ten faveure van hybride non-gouvernementele organisaties die wel binnen de pas van de gouvernementele wetgeving en financiering moeten lopen maar voor het overige quasi-autonoom zijn. 'Als er een "vijand" van de lokale democratie is, dan is het niet primair de centrale overheid maar zijn het [...] de "parastatale instellingen", in gewoner taal: de instellingen en organisaties in het maatschappelijk middenveld,' stelt Joop van den Berg principieel vast in zijn bijdrage aan het Jaarboek. Dat is fundamenteel, omdat hij hiermee het primaat van de politiek — historisch gezien een ambivalent genoe- gen, zoals ze in bijvoorbeeld Rusland hebben ervaren, ik weet het — weer voor het voetlicht

brengt, waar het in de afgelopen decennia naar de achtergrond was verdreven.

Het meest schrikbarend doet zich dat gebrek aan primaat voor in de volkshuisvesting en het onderwijs, bij uitstek de maatschappelijke velden die — veel meer dan de gezondheidszorg — emancipatiehefbomen van de sociaal-democratie zijn geweest. Wat begon met de bruteringsoperatie van het centrum-linkse kabinet-Lubbers III is in de woningbouw uitgemond in een significant machtsverlies voor het openbaar bestuur. Zie wat er is gebeurd in de Westelijke Tuinsteden van

Engagement als dat van Lodewijk Asscher kent per definitie minder doorgerationaliseerde kanten

Amsterdam, ooit ‘echt corporatieland’. Die wijken waren volgens socioloog en corporatiedirecteur Gerard Anderiesen — zijn essay handelt over ‘het moeizame huwelijk’ tussen overheid en sector — nooit rijk, maar ze gingen in de jaren negentig pas echt onderuit in de gentrification, die in Amsterdam toch nog relatief mild was. Ook over de bredere linie zijn de politieke machtsmiddelen beperkt. ‘Het functioneren van de woningmarkt is opgeofferd aan de belangen van de zittende huurders,’ aldus Anderiesen.

De analogie met het onderwijs dringt zich op. In zijn minimemoires *De ontsluitende stad* verhaalt wethouder Lodewijk Asscher hoe hij werd bejegend door de schoolbesturen en koepels. ‘Tijdens een van de eerste bijeenkomsten werd me fijntjes te verstaan gegeven hoe de verhoudingen waren. Ik ging niet over het onderwijs en moest me er dus vooral niet mee willen bemoeien. [...] Het kabinet heeft ervoor gekozen de koepelorganisaties van het onderwijs geld te geven voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Ik vind dat een blunder van jewelste. Het is net zoiets als geld aan de ANWB geven als je de verkeersveiligheid in de Marnixstraat wil verbeteren.’

Het is mij eerlijk gezegd niet helemaal duidelijk waarom Asscher dit tussentijdse egodocument heeft geschreven. Hij zegt verantwoording te willen afleggen. Maar omdat de wethouder dat noodgedwongen tussen de bedrijven door doet, is het resultaat nogal obligaat. Ik vermoed dat dit de onvermijdelijke consequentie is van leven in een Hyves-tijd. Eigenlijk gaat het boek alleen leven als hij verhaalt over zijn persoonlijke familiegeschiedenis en over zijn behoorlijk hilarische en, anno 2010, toch ook archaische ontgroening door het establishment rond de luchthaven Schiphol. In *De ontsluitende stad* staan zeker interessante inkijkjes, maar ook niet meer dan dat. Asscher slaat niettemin de spijker op de kop als hij het onderwijsmoeras beschrijft, dat hij aantreft als hij de portefeuille onderwijs halverwege moet overnemen van een intussen vertrokken collega. Zoals hij dat ook doet als hij zich verdedigt voor zijn engagement, dat per definitie minder doorgerationaliseerde kanten heeft omdat betrokkenheid nu eenmaal geen lineaire winst- en verliesrekening oplevert. Wie zich niet wil neerleggen bij de vrouwenhandel op de Wallen, opereert primair op een morele grondslag. Asscher formuleert die onvermijdelijkheid, waarvoor de sociaal-democratie zich zo lang heeft geschaamd, aldus: ‘Een andere reden van vervreemding is gebrek aan ideologische lading en het naar de mond praten van burgers en kiezers. [...] Sociaal-democratie is gebaseerd op een oprechte verontwaardiging.’



Een nieuw pad?

Maar daarna moet die verontwaardiging natuurlijk wel in goede en vooral effectieve banen worden geleid. Dat nu is het probleem voor de sociaal-democratie. ‘Publiek-private samenwerking bleek op lokaal niveau een nieuwe effectieve manier van opereren, tegelijk een nieuwe vorm van depolitisering,’ aldus Van den Berg in het Jaarboek. En dat is niet onopgemerkt gebleven. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is structureel achter gaan lopen bij die bij parlementsverkiezingen.

Intussen krijgen de gemeenten er steeds meer uitvoeringstaken bij. Als er met een beroep op de subsidiariteit naar de lagere overheden beneden kan worden afgewenteld, dan zal het rijk het niet laten. En dat is ook wat er vrij systematisch gebeurt. Er wordt lippendienst bewezen aan decentralisatie als leidend beginsel, maar in de praktijk wordt alleen gedecentraliseerd wat de hogere regionen kwijt willen. Dat tij zou moeten worden gekeerd. Maar als centralistisch denkende partij, zoals scheidend wethouder Bert Otten uit Hengelo schrijft, is

Er is reden tot scepsis over het verlangen om Wibaut en Drees te reïncarneren en de PvdA te redden

de PvdA geen vanzelfsprekende bondgenoot in deze. ‘We zijn voor “een zo lokaal mogelijk bestuur”, schrijft hij, de gemeente is voor de burger immers de eerste overheid waarmee hij/zij wordt geconfronteerd, ‘maar we verbinden daar geen duidelijke consequenties aan voor taakverdeling en organisatie [van de verzorgingsstaat].’ Omdat sociaal-democraten geen visie hebben, blijven ze ‘veelal steken in het noemen van markante personen die vooral “aanpakken wat mogelijk is”, aldus Otten. ‘Aan de herontdekking van het lokaal bestuur binnen de PvdA ligt dus geen eigen routekaart ten grondslag.’

Door dat besef noopt *Lokale politiek als laboratorium* uiteindelijk tot scepsis over het

wekerende verlangen om Wibaut en Drees te reïncarneren en de PvdA te redden. Er is wel een redelijk eenduidige analyse van wat er is gebeurd, maar niet van wat er moet gaan gebeuren. En dat komt doordat er eigenlijk nog wordt gewacht op de definitie van de nieuwe periode in het plaatselijke bestuur.

Van alle Jaarboek-auteurs komt Otten, al verhalend, nog het dichtst bij zo’n nieuwe definitie. Als socioloog en kind van zijn tijd denkt hij niet in plannen, blauwdrukken en machtsconcepties. Ook hij redeneert procesmatig. Maar hij postuleert daarbij wel een paar randvoorwaarden. In de woorden van Otten: altijd veranderen vanuit de rand van organisaties, daar waar de mensen werken en verstand hebben van de praktijk. Niet altijd groter willen worden. Aanvaarden dat je van tevoren niet altijd kunt weten hoe iets afloopt en dus zelfbeheersing tonen. En, ten slotte, niet bang zijn voor een vorm van nostalgie naar vroeger tijden, bijvoorbeeld naar de wijkverpleegster of gesubsidieerde arbeid. ‘Retro-innovatie’, noemt Otten dat aanstekelijk.

‘Er is een grotere werkelijkheid dan dashboards, benchmarks of kwaliteitszorgsystemen’, schrijft hij in zijn essay. Maar of die notie ergens halverwege de jaren tien van de eenentwintigste eeuw tot een nieuw en alom herkend wethouderssocialisme zal leiden, is twijfelachtig. Misschien is het wel gewoon op. Wellicht zijn er geen voetsporen meer van Wibaut en Drees.

Maar zelfs als dat allemaal niet zo is en er wel degelijk nieuwe paden blijken te zijn, dan nog wordt de politieke ruimte voor het wethouderssocialisme in deze niet-Europese eeuw allengs kleiner.

Het nieuwe nutsbedrijf

Ik draai er niet omheen: eigenlijk vind ik het onverteerbaar dat er de komende jaren miljarden euro's moeten worden bezuinigd omdat we de superkapitalisten van de banken hebben moeten redden. Onverteerbaar als dat ertoe leidt dat de politiek daardoor gewone mensen die moeten sappelen voor hun bestaan, tekort moet doen. Onverteerbaar als we daardoor moeten toezien dat mensen toch in de problemen komen en armoede lijden.

De Partij van de Arbeid moet haar naam eer aan doen en het verschil maken — landelijk, maar natuurlijk ook lokaal. In Den Haag, waar ik lijsttrekker ben bij de raadsverkiezingen, zetten we alles op alles om onze partij als grootste uit de bus te laten komen. Zeker nu de gevolgen van de economische crisis voelbaar worden is een sociaal stadsbestuur pure noodzaak.

Onze troefkaart is het Aanvalsplan Werken. Assertief beleid dat voorziet in dertienduizend nieuwe banen in en om de stad — voor mensen in de bijstand, voor mensen die hun baan verliezen door de crisis en voor schoolverlaters. We bouwen voort op de koers van het zittende college: bedrijvigheid aanjagen, mensen uit een uitkering halen door hen op te leiden en te coachen op de werkvloer. Zevenduizend nieuwe banen moeten worden gevonden in de private sector. Laat Den Haag de meest ondernemersvriendelijke stad van het land worden, met een glansrol voor het midden- en kleinbedrijf! Het inrichten van ondernemershuizen, vereenvoudiging van regelgeving en gemeentelijke aanbestedingstrajecten, versnelde uitvoering van gemeentelijke projecten — dat zal allemaal bijdragen aan een ondernemersvriendelijk klimaat.

En dat niet alleen: Den Haag moet ook een ondernemende stad zijn. Voor zesduizend mensen die op de reguliere arbeidsmarkt weinig kans maken willen we banen scheppen in nieuwe nutsbedrijven. Een gemeentelijk energiebedrijf 'nieuwe stijl' bijvoorbeeld, op te zetten door de gemeente en de private sector samen. In die nutsbedrijven zal werk worden verzet dat alle burgers ten goede komt. Werk dat Den Haag schoon, groen en veilig maakt. Werk dat mensen voldoening geeft, zicht op persoonlijke ontplooiing en, op termijn, op arbeid die wel economisch rendabel is. Voor een deel kunnen de nutsbedrijven zichzelf bedruipen, voor het overige moeten ze gefinancierd worden met geld uit de Wet werk en bijstand. Voor dit idee zullen we zeker de nodige politieke strijd moeten leveren, maar daar stroop ik dan graag de mouwen voor op.

Ik wil dat iedereen die aan de kant staat uitzicht krijgt op een actief bestaan, op nuttige bezigheden. Niemand mag eenzaam of lijdzaam achter de vitrage zitten. 'Iets doen voor je poen', daar gaat het om. Voor Hagenaars die echt niet in staat zijn om hun eigen inkomen te verdienen en die dus afhankelijk zullen blijven van de bijstand, maken we activeringsprogramma's met vrijwilligerswerk dat van betekenis is voor henzelf, hun wijkgenoten en stadgenoten. Schuldsanering, kinderopvang, verslavingszorg, vervoer — elk obstakel moet uit de weg worden geruimd. Aan de slag! Dat er Hagenaars naast de samenleving staan, levend in isolement en in armoede, is een schande waar ik mij niet bij wens neer te leggen.

JELTJE VAN NIEUWENHOVEN

Lijsttrekker PvdA-Den Haag

In de nieuwe rubriek 'Op de agenda' wordt een onderwerp belicht waarvan de auteur verwacht of hoopt dat het binnenkort zal schitteren in de politieke actualiteit.



WBS JAARBOEK 2009 LOKALE POLITIEK ALS LABORATORIUM — IN DE VOETSPOREN VAN WIBAUT EN DREES

Onder redactie van Frans Becker en Menno Hurenkamp
Gastredacteur: Pieter Tops
Wiardi Beckman Stichting, Den Haag 2009

Het wethouderssocialisme behoort tot de kern van het erfgoed van de sociaal-democratische beweging in Nederland. In de jaren tussen de oorlogen vonden de politieke creativiteit en daadkracht van de socialistische beweging vooral een uitweg in de gemeentepolitiek, waar de socialistische wethouders een omvattend project voor emancipatie en lotsverbetering van de Nederlandse arbeidersbevolking — en in bredere zin: de burgers van hun gemeenten — in gang zetten op het gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur. Ook na 1945 vormde de gemeente een van de belangrijkste werkterreinen voor de PvdA en was voor sociaal-democratische gemeentepolitiek en politici een pioniersrol weggelegd, tot in de huidige tijd.

In 2010 vinden er verkiezingen voor de gemeenteraad plaats. Reden voor de Wiardi Beckman Stichting om de aandacht te richten op de traditie en de vooruitzichten van de sociaal-democratische gemeentepolitiek. Welke inspiratie biedt het wethouderssocialisme voor nu? Wat zijn de belangrijkste politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in de sociaal-democratische gemeentepolitiek? En welke thema's zullen in de komende periode een centrale rol spelen in de gemeentepolitiek van de PvdA?

U kunt het Jaarboek bestellen via de website van de Wiardi Beckman Stichting (www.wbs.nl), prijs € 25,–.

- 3 COLUMN **MARIJKE LINTHORST** Kosten en baten in de zorg
- 4 INTERVENTIE
- ANITA ENGBERS** Blind date met een raadslid
- ARNOLD RENKEMA** De waarde van échte raadsverkiezingen
- FRANS VAN DER STEEN** Verder na Kopenhagen [1]
- RENÉ CUPERUS** Verder na Kopenhagen [2]
- KEES KOLTHOFF** Oorlog en politiek
- THOMAS VON DER DUNK** Terug naar de moederkerk
-

Naschokken van de crisis: wie betaalt de rekening?

- 14 **PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO** Om de kwaliteit van het bestaan 'revisited'
- 20 **FLIP DE KAM & KOEN CAMINADA** Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk
- 35 **RUTGER CLAASSEN** De markt als paard van Troje
- 46 **BERNARD VAN PRAAG** Het hete hangijzer van de vergrijzing
- 53 **BART VAN RIEL** Wat doen de andere eurolanden?
- 60 **HANS KOMBRINK** Lessen uit de crisis van 1981
-

- 69 **FRANS BECKER & MENNO HURENKAMP** Op zoek naar een nieuw wethouderssocialisme
- 78 BOKESSAY
- HUBERT SMEETS** Onder het eigen gewicht bezwijken
- 86 OP DE AGENDA
- JELTJE VAN NIEUWENHOVEN** Het nieuwe nutsbedrijf



JAARGANG 67 NUMMER 1+2 2010

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

Boom Tijdschriften

3

2010



De val van Balkenende IV

Hoe verder?

J.TH.J. VAN DEN BERG *En weer botsten de oude rivalen*
FRANS BECKER & RENÉ CUPERUS *Over links of door het midden?*

S&TD

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

REDACTIE

Mare Faber (*eindredacteur*)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Liesbeth Levy
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (*eindredacteur a.i.*)
Monika Sie Dhian Ho (*voorzitter*)
Daniëlle Teeuwen (*bureau-redacteur a.i.*)
Adriaan van Veldhuizen

REDACTIERAAD

Greetje van den Bergh
Daniël Roos
Kees Schuyt (*voorzitter*)
Paul Tang
Willem Witteveen

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
telefoon (070) 262 97 20
e-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*lay-out*)
René van der Vooren (*omslag*
& *basisontwerp*)

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.

DIGITAAL S&D-ARCHIEF

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl, met uitzondering van
artikelen jonger dan zes maanden.

UITGEVER

Uitgeverij Boom, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam
www.uitgeverijboom.nl of www.boomtjidschriften.nl

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail boomtjidschriften@uitgeverijboom.nl voor een abonnement of kennis-makingsnummer. Voor een abonnement kunt u ook terecht op send.boomtjidschriften.nl.

Abonnementsprijzen per jaargang

Papier

- Student / aio / oio / Jong WBS / Jonge Socialisten: € 37,50
- Particulier Nederland: € 77,50

Papier & digitaal

- Student / aio / oio / Jong WBS / Jonge Socialisten: € 47,50
- Particulier Nederland: € 87,50
- Instelling Nederland: € 157,50
- Particulier buitenland: € 142,50
- Instelling buitenland: € 169,-
- Losse nummers € 9,50.

Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan.
Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang.

Administratie

Boom Distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Meppel
telefoon (0522) 237 555
telefax (0522) 253 864

Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2010 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd
en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Nacht van de Democratie

Uitslagenavond. Het voelt alsof je een familiebijeenkomst bezoekt, maar pas halverwege de avond hoort of het een huwelijk of een crematie gaat worden. Aan het plafond hangen slingers, er zijn drankjes en hapjes, maar achter de schermen liggen ook zakdoekjes en een grafrede klaar.

Hoe anders was dat in de negentiende eeuw. Er waren geen politieke partijen en volksvertegenwoordigers werden gekozen via het districtenstelsel. Een landelijke uitslagenavond bestond nog niet en op lokaal niveau hielden alleen de overwinnaars kleine feestjes. Verliezers waren echte verliezers. Ze waren weggestemd en dropen meestal af naar huis.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw veranderde dat. Belangstellenden trokken naar de krantenkantoren in afwachting van de verkiezingsuitslag. Op de Nieuwezijds Voorburgwal in Amsterdam werden de verkiezingsresultaten 'real time' gepresenteerd via aanplakbiljetten op de muur. Duizenden mensen kwamen ervoor op de been. Op straat werd gedebatteerd en dat leidde soms tot feest en soms tot knokpartijen.

In 1918 werd het aantal kiezers uitgebreid en koos men voor het eerst volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De verkiezingen waren een succes, maar de uitslagenavond was dat niet. Het duurde veel te lang voordat de uitslag binnen was en geïnteresseerden keerden teleurgesteld huiswaarts. Dat was eenmalig, want in de jaren daarna begonnen politieke partijen zich fanatiek met de aankondiging van de uitslag te bemoeien. Met lichtbeelden en geluidsinstallaties hielden ze belangstellenden op de hoogte. In Amsterdam werden de Dam en het Rembrandtplein omgetoverd tot openluchtbioscopen: de uitslag werd er joelend in ontvangst genomen. Burgers van alle politieke kleuren bleven nog lang op de terrassen napraten.

Vanaf halverwege de jaren dertig maakte de opkomst van de radio massaal terrasbezoek overbodig. De aanplakbiljetten bij de krant bleven nog even bestaan, maar politieke partijen introduceerden de gewoonte om de uitslag 'in eigen kring' af te wachten. Zo ontstond de traditie waarin partijleiders zich op deze avond door hun achterban laten toejuichen.

De uitslagenavond lijkt in de loop der jaren 'geprivatiseerd' te zijn. Tegenwoordig wachten mensen de uitslagen of in de huiskamer of op een besloten partijbijeenkomst af. Treffend geeft dit beeld de moderne klacht over de toegenomen afstand tussen burger en politiek weer. Tijdens de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen is de uitslagenavond zelfs een campagneactiviteit geworden. Lijsttrekkers grepen grafredes aan om te vertellen dat hun partijen springlevend zijn en het gejuich van een klein clubje aanhangers, de politieke hooligans, klonk harder dan ooit.

Vanuit politiek-strategisch oogpunt schijnt dit verstandig te zijn. Toch vrees ik dat kiezers de politiek uiteindelijk gaan wantrouwen bij het aanschouwen van dit soort taferelen. Wat heeft een burger aan kritiekloos politiek hooliganisme? Wat moet de kiezer met politici die — met een beroep op de opiniepeilingen die ze eerder als 'dagkoersen' terzijde schoven — een nederlaag moeiteloos in winst vertalen? Niet veel, vrees ik.

Wie de politiek aansprekend wil maken, moet die wonderlijke schijnwereld gedag zeggen en zonder campagnemateriaal de frisse buitenlucht in gaan. Laten we daarom op 9 juni een traditie oppakken en met alle politieke partijen een 'Nacht van de Democratie' organiseren, waar iedereen mag joelen, maar vooral kan praten over het gebeurde.

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

Redacteur S&D

Gezocht: visie op lokale politiek

Naoorlogse sociaal-democratische politici zijn onder te verdelen in vier groepen: wederopbouwers (jaren veertig), bouwers (jaren vijftig en zestig), democratiseerders (jaren zeventig) en ondernemers/managers (jaren tachtig). Deze door Pieter Nieuwenhuijsen en Paul Bordewijk gehanteerde karakterisering in hun essay 'Violatie jaren' in het wbs Jaarboek *Lokale politiek als laboratorium*, wordt in het laatste nummer van S&D (2010/1-2) door Hubert Smeets van namen voorzien. Intrigerend is de opmerkelijke aanwezigheid in deze opsomming van drie wethouders uit Groningen — Van den Berg, Zunderdorp en Smink — naast die uit Amsterdam, Rotterdam en Hengelo. Ongetwijfeld had Smeets in zijn artikel over de lokale sociaal-democratie meer voorbeelden kunnen noemen maar kennelijk vertegenwoordigen deze voor hem een bepaald type bestuurder. Wat te denken geeft is dat het, in Groningen in elk geval allemaal, vaak sociologen zijn. Maar dat terzijde.

Opmerkelijk is voorts dat de Groningse wethouders niet alle drie passen in de genoemde karakteristieken. Van den Berg behoorde tot de democratiseerders (evenals de niet genoemde Wallage), Smink tot de managers, maar Zunderdorp? De laatste voerde de reorganisatie van het ambtelijk apparaat in Groningen uit, een manager avant la lettre? Als ik Gietema — evenmin genoemd — als laatste erbij betrek, die het ruimtelijk orderingsbeleid in relatie bracht met de economische structuurversterking van de stad, waarmee de belangrijkste wethouders van Groningen wel zo'n beetje zijn genoemd, dan is Zunderdorp niet de enige die niet-ideaaltypisch te noemen is. Deze periodisering — die Becker en Hurenkamp ook in hun artikel gebruiken — is kennelijk toch te

schematisch. En ik denk: niet alleen voor Groningen. Een kenschets voor het type bestuurder van de laatste tien tot vijftien jaar moet nog gevonden worden.

Bij het maken van de karakterisering van de sociaal-democratische politici ging de grootste aandacht uit naar ruimtelijk orderingsbeleid (met name volkshuisvesting) en sociaal beleid. De aandacht van de lokale sociaal-democratie echter was breder en de integraliteit van beleid was sterker. Beide zijn in de laatste decennia fors afgezwakt. Verlies aan machtspositie is daar debet aan — zeker al vanaf 1990. Maar nog sterker gold de omstandigheid — waaraan de genoemde publicaties voorbijgaan — dat het neoliberalisme op lokaal niveau mede voor en door de PvdA leidend werd in de beleidsontwikkeling.

Mocht Zunderdorp nog oog gehad hebben voor een sterke lokale overheid die resultaat boekte, de feitelijke ontwikkeling ging in de richting van een zwakkere overheid, die taken afstootte en verzelfstandigde — zoals in Groningen het energiebedrijf, het vervoersbedrijf en recentelijk het openbaar onderwijs — of ophief — zoals het natuurmuseum. Het langetermijnbeleid werd steeds meer ingeruild voor kortadempig reageren op opkomende omstandigheden. Ik deel dan ook Smeets' conclusie dat de sociaal-democratie (ook) op lokaal niveau het spoor bijster is.

Is 'volg het spoor terug' daarop het antwoord? Ik denk van niet. Een aantal oude gemeentelijke taken zijn weliswaar gebleven maar er zijn nieuwe bij gekomen, waaronder milieutaken. Tegelijkertijd is de focus verschoven naar leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken, waar niet tijdig genoeg op gereageerd is. De partij heeft zelf haar autoriteit ondergraven op het gebied van sociale en morele waarden en als verdediger van de rechtsorde — zonder welke het vertrouwen in politieke oplossingen niet kan bestaan — door mee te werken aan ingrepen in de sociale zekerheid, (fatsoens-)normen te verwaarlozen en onwet-

tig gedrag te gedogen. Dit is voor een deel terug te voeren op de rekrutering van bestuurders uit een goed opgeleide, over meer dan gemiddelde inkomens beschikkende, aangenaam wonende middenklasse met een postmodernistisch wereldbeeld waarin alleen nog vagelijk de notie van een onderklasse bestaat.

Voor een ander en belangrijker deel is het een ideologisch tekort, geen antwoord te weten op het neoliberalisme. Om dat vacuüm te vullen is meer zelfreflectie nodig, een analyse waarin maatschappelijke tegenstellingen uitgangspunt zijn en een daarop gebaseerde visie in welke richting we de (lokale) samenleving willen ontwikkelen en welke maatregelen we daarvoor nodig hebben. Dat leidt niet tot een eenheidsprogram maar wel tot een gedeelde basis met lokaal bepaalde aanvullingen.

Smeets schrijft dat de ruimte voor wethouders-socialisme allengs kleiner wordt. Ja, als je de voortzetting van de huidige situatie voor onontkoombaar houdt. Maar als Europa tendeeft naar een Europa van de regio's en de nationale staat een andere betekenis krijgt waarom zou er dan door een grotere instrumentele zelfstandigheid van de gemeenten ten opzichte van het rijk geen nieuwe ruimte ontstaan om lokaal te experimenteren en exploreren? Dat we bestuurlijk zijn vastgelopen — de gemeente als gedecentraliseerd rijkskantoor — hoeft toch geen reden zijn om niet na te denken over de (lokale) politieke opgaven?

Becker en Hurenkamp zoeken het in het leggen van 'bindingen'. Ik wil het belang daarvan niet ontkennen maar het lijkt me secundair na het voorgaande. Het is ronduit teleurstellend dat zij aan het slot van hun bijdrage in S&D 2010/1-2 met vier punten komen die overwegend van sociaal-psychologische aard zijn. Daarachter gaat weliswaar kritiek op de huidige, kennelijk overheersende stijl van besturen schuil maar ze bieden niet zo veel zicht op visie en program. Het heeft wat van McLuhans 'The medium is the message'. Geldt voor sociaal-democraten niet dat de vorm op de inhoud volgt?

KLAAS SWAAK

PvdA-lid en oud-wethouder sociale zaken te Groningen

Schaf dualisme weer af

Eeuwenlang zijn de Nederlandse gemeenten bestuurd door vroedschappen die hun eigen burgemeesters kozen. Uit de Franse Tijd stammen vermoedelijk de landelijk benoemde burgemeesters, maar de wethouders (in de Zuidelijke Nederlanden schepenen geheten) bleven lid van de raad. Ik noem dat integraal gemeentebestuur. Volgens Paul Bordewijk pleitte G.A. van Poelje al in 1914 voor wethouders (van) buiten de raad', maar dat idee kreeg pas uitwerking na 2000 met het rapport-Elzinga. In dit rapport werd een splitsing voorgesteld in het bestuur van de gemeenten (en provincies). Voortaan zou de raad de grote beleidslijnen uitzetten (en de begroting in verzamelposten vaststellen), terwijl het college daadkrachtig zou besturen. Stevige wethouders (en gedeputeerden) konden nu ook van buiten worden aangetrokken; ze waren niet langer lid van de raad. Dit dualisme is in geen enkele politieke partij echt besproken, maar het parlement nam het vlot over. Daar weet men immers niet anders: de Dienaars des Konings tegenover de Vertegenwoordiging van het Volk. Alleen de waterschappen kennen nog een integraal bestuur: de heemraden komen voort uit het waterschapsbestuur en blijven hier ook lid van.

Inmiddels vertrekken bijna tweehonderd wethouders per jaar in onze circa vierhonderd gemeenten — gemiddeld ruim anderhalve wethouder per volle raadsperiode. Ik zou wel eens willen weten hoeveel wethouders nog de vergaderingen van 'hun' fractie bijwonen (dat bevordert snelle informatie-uitwisseling, maar is in strijd met de 5
duale gedachten). Ook menen sommigen dat de kwaliteit van de raadsleden afneemt; wie ambitie heeft voor een wethoudersbaan, kan zich immers van buiten laten beroepen. Daarnaast heeft B&W vaak formeel niets meer te vertellen over het gemeentelijk apparaat; dat is de verantwoordelijkheid van de secretaris. In de meeste gevallen zal dat geen extra problemen geven, maar de versplintering van het bestuur lijkt toch wel ver doorgevoerd.

INTERVENTIE

Hoog tijd voor evaluatie dus. Vier consultants peilden de mening van vele betrokkenen en in hun rapport *Staat van de Dualisering* uit 2008 concluderen ze in circa honderd pagina's dat het duale systeem allengs beter aanvaard wordt, maar vooral ook 'omdat steeds minder bekendheid met het oude (integrale) systeem bestaat'. Een politieke evaluatie (naar de veronderstelde voordelen van dualisme) bleef achterwege. Het ministerie van Binnenlandse Zaken concludeerde zomer 2008 reeds dat slechts enkele kleine wijzigingen wenselijk zijn (door de taken van de raad nog nadrukkelijker te beperken tot 'hoofdlijnen van beleid', dus minder bemoeienis met 'details'). Volgens de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is dat wetsontwerp nog niet ingediend.

Tegen dit openlijke optimisme kan veel ingebracht worden. Evelien Tonkens (*de Volkskrant*, 17 februari 2010) signaleert na lezing van het laatste WBS Jaarboek eenzelfde verstoorde communicatie in de dualiteit van college en raad ('veel verwarring en gekift over bevoegdheden'). Reden genoeg dus om in ons komend verkiezingsprogramma te pleiten voor (herstel van) een 'geheelde' bestuur van gemeente (en provincie)?

WOUTER KONING

PvdA-lid

* Paul Bordewijk, *Lokaal bestuur in de 21^{ste} eeuw*, www.paulbordewijk.nl/artikelen/126, 31 oktober 1999.

6 Stijgende pensioenkosten, stijgende premies?

De stijgende levensverwachting is een actueel thema in pensioenland. Het ABP heeft dit jaar voor het eerst als antwoord hierop zijn dekkingsgraad verlaagd. Niet iedereen vindt dat een passend antwoord op het probleem. Zo verdedigde Bernard van Praag in *de Volkskrant* van 8 februari 2010 de stelling dat de druk van de stijgende levensverwachting op de pensioenfondsen maar op één

manier kan worden opgevangen: verhoging van de pensioenpremies van de werknemers. Hij beroept zich op de ijzeren formule 'premie x aantal gewerkte jaren = uitkering x pensioenjaren'. Dat is een waarheid als een koe, maar daaruit volgt nog niet dat uitsluitend door hogere werknemerspremies de rekening kloppend kan worden gemaakt. Aan welke knoppen van het mechanisme kan nog meer worden gedraaid?

Ten eerste zouden pensioenpremies voor werkgevers kunnen worden verhoogd. Volgens Van Praag staan werkgevers echter niet te springen om hun aandeel in de pensioenpremie te verhogen en voor hem is dat blijkbaar genoeg reden om deze optie als deel van de oplossing van de hand te wijzen. Maar met dezelfde redenering zou je ook verhoging van de werknemerspremie kunnen uitsluiten.

Ook de pensioengerechtigde leeftijd kan worden verhoogd. Momenteel ligt bij de pensioenfondsen en de politiek een belangrijke vraag voor: moet de leeftijd voor het aanvullend pensioen meestijden met de voorgenomen stijging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar? Daaraan zitten haken en ogen. Als hier echter voor wordt gekozen, snijdt het mes aan twee kanten: de fondsen zien hun verplichtingen fors omlaag gaan en tegelijk krijgen ze, als de deelnemers inderdaad langer aan het werk blijven, meer inkomsten uit premies binnen.

Een derde optie is 'verlaging' van pensioenuitkeringen. Waarom de hoogte van de uitkeringen in tegenstelling tot de hoogte van de premies niet ter discussie zou mogen staan, is een raadsel. Ook in de huidige praktijk is de hoogte van de uitkeringen niet heilig. Pensioenfondsen zien af van indexering indien de dekkingsgraad onvoldoende is. Trekt de dekkingsgraad weer aan, dan tracht men de achterstand in te lopen. Het ABP is bij het vaststellen van de indexering dit jaar voor het eerst dus nog een stap verder gegaan. De dekkingsgraad is met het oog op de stijgende levensverwachting extra verlaagd van 109% tot 104%, en de indexering blijft navenant achter. Voor het achterwege laten van volledige indexering — wat neerkomt op een reële verlaging van de uitkering — valt iets te zeggen. Een van de voordelen is dat de pijn eerlijker wordt verdeeld over jongeren en ouderen. Dat is alleen

INTERVENTIE

al gerechtvaardigd omdat de levensverwachting ook voor de reeds gepensioneerden is gestegen en blijft stijgen. Zij hebben daarvoor nooit extra premie hoeven betalen.

Nu kan men tegenwerpen dat de huidige ouderen zich niet op kortingsmaatregelen hebben kunnen voorbereiden. Dat moet niet worden overdreven. De pensioenvoorzieningen als zodanig blijven immers gewoon overeind, en indexering is nu eenmaal nooit gegarandeerd. Bovendien is de gemiddelde welstand van 65-plussers de afgelopen decennia met sprongen vooruitgegaan. Veel ouderen kunnen tegen een stootje. Wel moet worden voorkomen dat de mensen met een laag inkomen bij matiging van de pensioenuitkeringen in de knel komen. Het is evenwel heel goed denkbaar een pensioenbodem in het stelsel te bouwen, die daartegen bescherming biedt. De AOW is hier een bij uitstek geschikt middel voor.

Ooit werd de AOW in het leven geroepen om voor iedere oudere een sociaal minimum te garanderen. De Tilburgse hoogleraar Verbon heeft echter overtuigend aangetoond dat de hoogte van de AOW-uitkering slechts in naam welvaartsvast is. De hoogte van de uitkering is flink achtergebleven bij de stijging van de welvaart. Dat komt doordat alleen de cao-lonen rechtstreeks in de AOW-bedragen doorwerken, maar de incidentele loonstijgingen niet. Op termijn scheelt dat tientallen procenten in de AOW-uitkering. Wie solidariteit met de laagstbetaalden serieus neemt, zou voor herstel van die welvaartsvaste AOW-uitkering moeten pleiten. Dat kost natuurlijk geld, maar de AOW-premie hoeft er niet voor omhoog. De stijgende kosten van de AOW worden ook nu al helemaal opgevangen door de belastinginkomsten van het Rijk. Een hogere AOW betekent uiteraard wel een hogere belastingdruk. Mooi: dan betalen niet alleen de werkenden maar ook de ouderen naar draagkracht mee.

Kunnen we die extra belastingdruk er wel bij hebben? Dat is een kwestie van politieke keuzes. Partijen kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een nieuw toptarief, beperking van hypotheekrenteaftrek, of het afbestellen van JSF's, en daarvoor — naast andere nuttige zaken — de garantie van

een menswaardige levensavond voor de laagstbetaalden terugkrijgen. Aangezien mensen met een laag inkomen gemiddeld ook al een lagere levensverwachting hebben, zou dat niet meer dan een kwestie van rechtvaardige verdeling zijn.

FRANS GODFROY

Freelance journalist

De truc van Emmen

'Wij snappen wel waarom die ambtenaren niet zo snel zijn', gaf de respondent uit Foxel, gemeente Emmen, in goed Gronings toe, 'dat komt omdat zij tien projecten hebben en wij maar één'. Deze opmerking is bijzonder. Ik ken mensen zoals hij. In andere gemeenten worden ze gerekend tot de nimby's — mensen die geen vertrouwen hebben in de overheid. Ik was gewaarschuwd dat ik met een lastige man zou gaan spreken.

Lastig? Hij was lid van een dorpsbestuur van twaalf mensen in een dorp van vierhonderd inwoners. Hoewel het een van de kleinere dorpsverenigingen was, was ze wel de meest ambitieuze. In dat dorp organiseerde de vereniging gratis popconcerten voor tweeduizend man en zou het dorpshuis verbouwd worden. Aan de verbouwing werd een deel van hun wijkbudget besteed, maar het merendeel werd bekostigd uit subsidies van onder andere de gemeente, de provincie en het Oranjefonds. Kosten: € 100.000.

In Emmen werkt men al tien jaar met speciale budgetten voor projecten op wijk- of dorpsniveau. Hoewel Emmen niet de eerste gemeente is die zo werkt, wordt het concept van meer verantwoordelijkheid voor bewoners hier wel heel serieus uitgevoerd. De gemeente kent 35 dorps- en wijkbesturen, die ongeveer € 7 per inwoner te verdelen hebben. De besturen mogen het budget drie jaar sparen en het overal aan besteden binnen een eenvoudig kader: de uitgave mag niet strijdig zijn met beleid of de onderhoudsplanning en moet ten goede komen aan een publiek doel.

In ruil voor het budget moeten de besturen contact onderhouden met hun achterban door

INTERVENTIE

minimaal tweejaarlijks een openbare vergadering te beleggen (met een opkomst van twaalf tot meer dan tweehonderd mensen). Verder houden de besturen intensief overleg met ambtenaren en bestuurders van de gemeente. De burgemeester komt minimaal eenmaal per jaar langs, net als een wethouder. Een 'contactambtenaar' van de gemeente is in principe dagelijks bereikbaar voor consultatie. Openbare vergaderingen worden aangekondigd in de wijkkrant.

Een bijzonder succesverhaal in dit kader komt uit het Emmense tweelingdorp Nieuw Amsterdam-Veenoord. Een zorginstelling had het plan opgevat in het dorp een verslavingspost te vestigen. Omwonenden eisten van het dorpsbestuur dat deze naar de gemeente zou stappen om de plannen te blokkeren. Maar in plaats van op hoge poten naar de gemeente te gaan om verhaal te halen, stelde het dorpsbestuur zich op als intermediair tussen de gemeente en de omwonenden. De gemeente bleek het plan overigens helemaal niet tegen te kunnen houden omdat de geplande activiteiten niet strijdig waren met het bestemmingsplan. Na bemiddeling van het dorpsbestuur werd een bijeenkomst met de burgemeester georganiseerd waarin hij dit toelichtte. En het dorpsbestuur richtte een overleggroep op met de omwonenden — de burgemeester werd voorzitter. Maatregelen die de gemeente nam om zorgen van omwonenden weg te nemen — een scherp toezicht op naleving van de brandvoorschriften bijvoorbeeld — konden zo direct worden toegelicht.

Deze manier van besturen maakt dat bewoners zich verantwoordelijk voelen voor hun woonomgeving. Wijk- en dorpsbesturen genieten veel vrijheid bij de besteding van hun budget, en zijn daarvoor zuinig en creatief. De lijst van zaken die zijn aangeschaft op dorps- en wijkniveau is in Emmen schier oneindig: speeltoestellen, parkeerplaatsen, groenvoorzieningen, boeien voor wedstrijdzeilen, reflecterende huisnummerborden, kunstobjecten, fietspadjes en ga zo maar door. Soms met inzet van vrijwilligers en andere keren volledig vanuit het budget betaald. Nog een voorbeeld: ergens in de gemeente was er eenabri die door een verplaatsing van de busroute niet meer op de juiste plek stond. De gemeente wilde dat Connexxion de verplaatsing betaalde en Connexxion vond dat de gemeente dat moest doen. Uiteindelijk besloot de dorpsraad voor de kosten op te draaien. In één dag was de verplaatsing geregeld.

De 'truc' van Emmen bestaat uit het beschikbaar stellen van een beperkt budget specifiek voor dorpen en wijken en ruime doch duidelijke kaders waarbinnen dat geld besteed mag worden. Als men iets wil wat schijnbaar niet kan, zoekt het meedenkend ambtenarenkorps naar een compromis. Mede door intensief overleg tussen burgers, ambtenaren en bestuurders ontstaat wederzijds vertrouwen en zijn burgers weer meer verantwoordelijkheid voor hun omgeving gaan nemen.

JAN R. LUNSING
Secretaris Gewest Groningen

Voorstellen voor een bijgestelde koers

Vrij Links — een groep sociaal-democraten die aan oude idealen een nieuwe inhoud wil geven — hoopt dat in het verkiezingsprogramma van 2010 wordt gebroken met sommige politieke keuzes uit het verleden. Zoals de gewoonte om bij dreigende confrontaties tussen burgers automatisch te grijpen naar verboden, restricties, meldlijnen en taskforces. In een ‘nieuwe vertaling van sociaal-democratische idealen’ stellen ze onder meer een democratische vernieuwingsagenda voor en schetsen ze de contouren van een ongedeeld sociale zekerheidsstelsel, ‘waarin iedereen die werkt mag rekenen op dezelfde zekerheden en dezelfde plichten’.

MEI LI VOS, ANDOR ADMIRAAL, PEPIJN VAN DER BRINK, TJEERD VAN DEKKEN, JOHANNES DREES, TOON GEENEN, KIDO KOENIG, NICOLET LUISMAN, JELLE MENGES, MOHAMMED MOHANDIS, ARNE MOSSELMAN, MICHIEL MULDER, ARD DEN OUTER, PIM PAULUSMA, ZITA SCHELLEKENS, SVEN STEVENSON, EDDY TERSTALL, GEKE VAN VELZEN, PAULINE VAN VIEGEN & RIK WINSEMIUS

In een land dat dreigt te versplinteren is het sociaal-democratische ideaal van ‘de boel bij elkaar houden’ nog nooit zo noodzakelijk geweest — de roep om solidariteit tussen arme, rijke, hoog- en laagopgeleide mensen met verschillende culturele achtergronden die al dan niet gelovig zijn, homo of hetero, met of zonder kinderen, mensen die wel en mensen die niet een (vaste) baan hebben, jong en oud, man en vrouw. Maar in de Haagse praktijk is daar weinig van te merken: een groot deel van het politieke handwerk draait om het verdelen van onsjes belangenbehartiging over verschillende groepen, die

we een beetje van dit of dat beloven. Het grote verhaal, ons ideaal, verzandt al snel in politieke strijd over de bekende punten.

De idealen van de PvdA draaien niet om de vraag of je voor of tegen JSF-vliegtuigen, de aanpassing van de AOW of het ontslagrecht bent, maar om de waarden die we samen nastreven: vrijheid, solidariteit, gelijkheid. Te vaak blijven wij — volksvertegenwoordigers, bewindslieden, partijnotabelen — in onze verhalen voor de kiezer hangen op het niveau van wetten en middelen. Aan het uitdragen van de waarden die onze keuzes zouden verhelderen komen we niet toe. Een enkele keer lukt het wel. Toen Paul Witteman Wouter Bos het vuur na aan de

9

Noten zie pagina 18

schenen legde over zijn steun aan de verhoging van de AOW-leeftijd, antwoordde Bos enigszins geagiteerd dat hij wel van de Partij van de Arbeid was. Het gaat erom, zei hij, dat iedereen die kan werken dat ook doet, zodat de mensen die dat niet kunnen een fatsoenlijk bestaan wordt gegarandeerd. Kernachtig verwoordde Bos hier zijn morele positie en een van de belangrijkste waarden van de PvdA: solidariteit door te verbinden.

Met louter het benoemen op onze sociaal-democratische waarden zijn we er natuurlijk niet. We zullen ook concrete politieke keuzes uit het verleden onder de loep moeten nemen en ons moeten afvragen of deze nog steeds bijdragen aan de realisatie van onze idealen. In dit artikel doen wij een aantal voorstellen voor een bijgestelde koers, voor achtereenvolgens de culturele agenda, de democratische agenda en de sociaal-economische agenda. We hopen dat in het verkiezingsprogramma van 2010 wordt gebroken met sommige oude vormen en gedachten en dat deze nieuwe vertaling van sociaal-democratische idealen er een plek in kan krijgen.

CULTUUR — IDEALEN EN IDENTITEIT

10 Na 1989, en al helemaal na Paars I en II, leken alomvattende ideologieën, als richtsnoer van politieke partijen overbodig. Pragmatische politiek, dingen doen voor de mensen en het liefst met zo min mogelijk belastinggeld was de rechtvaardiging van veel beleidskeuzes. De ideale samenleving werd vooral in economische termen benoemd. Individualisering en secularisering leken prachtige resultaten van al het verheffen en emanciperen dat reeds had plaatsgevonden. Maar mensen blijven behoefte hebben aan ideologieën om hun identiteit vorm te geven. Als er geen idealen meer zijn, is ook het geheel zelfontworpen individu richtingloos. 'We are all individuals', riep de menigte in *Monthy Python's Life of Brian*. Slechts een dappere eenling durfde te zeggen: 'I'm not.' De vooruitziende cabaretiers uit de jaren zeventig van de vorige eeuw confronteerden ons toen al met de fictie van het radicaal individualisme. Een individu voelt

Over Vrij Links

Wij zijn Vrij Links, een groep sociaal-democraten die toekomst ziet voor de PvdA. Omdat het ideaal van verbinden en verheffen het eerlijke antwoord is op de versplintering van Nederland. We noemen onszelf vrij links omdat we vrij denken over oude vormen en gedachten om linkse idealen na te streven. Wat ons betreft dienen deze vrij linkse gedachten als inspiratie voor het verkiezingsprogramma.

zich in de regel pas een individu in relatie tot de groep waar hij of zij zich tot verhoudt.

Het identiteitsvraagstuk bepaalt op dit moment het politieke speelveld. Wilders heeft begrepen hoe groot de behoefte aan 'de Nederlandse identiteit' is. D66-woordvoerder Alexander Pechtold snapt dat eveneens goed in zijn duel met Wilders; hij spreekt juist de individualisten aan die net zoals prinses Máxima niet geloven in één nationale identiteit. Sociaal-democraten spreken eigenlijk nauwelijks over identiteit, enkele uitzonderingen daargelaten.¹ Dat is een gemis, want mensen die bang zijn voor het verlies aan identiteit, die naarstig zoeken naar houvast en richting, die mensen kan makkelijk angst aangepreft worden. Angst voor de burens, angst voor hangjongeren, angst voor krakers, angst voor onaangepasten, angst voor de islam, angst voor de ander: hoe minder stevig men in zijn schoenen staat, hoe banger men wordt.

En wat is het antwoord dat veel politici, ook van PvdA-huize, geven op deze angst onder burgers? Ze nemen maatregelen. Hogere straffen, strengere handhaving, nieuwe regels, preventie, meldlijnen, zwartboeken en taskforces moeten de ene burger tegen de andere beschermen. En telkens weer faalt de overheid — want hoeveel regels je ook maakt, hoe streng je ook handhaaft, hoeveel je ook preventief fouilleert, ingrijpt, beperkt en beknot, en hoeveel telefoontjes je ook ontvangt op de meldlijn, de angst gaat niet weg.

Op dezelfde wijze reageren politici op onvrede van burgers over 'de ander'. Continu worden regels ingesteld om het lastige gedrag van de ander in te perken. Maar ook deze regels zullen de ergernis over 'de ander' nooit oplossen. De 'ander' ergert zich ondertussen op zijn beurt aan alle regels, en ervaart deze als betuttelend. Zeker de PvdA, als bestuurderspartij die een sterke rol ziet voor de staat in de samenleving, wordt meegezogen in de vicieuze cirkel van maatregelen waarbij de overheid het nooit goed genoeg doet. Overigens is soms ook rechtuit sprake van egoïsme. We willen al die geëmancipeerde individuen recht doen, maar durven het egoïsme dat we daarbij tegenkomen niet altijd te benoemen.

Is het echt zo moeilijk om de zoektocht van burgers naar een gezamenlijke identiteit en de angst die daaruit voortkomt te ondersteunen op een andere manier dan met nog meer repressief beleid? Dat vergt in onze ogen, paradoxaal genoeg, minder beleid en minder daadkracht. Ons streven om voor alles en iedereen landelijk, en liefst integraal, een oplossing te geven leidt inderdaad tot betutteling en zal nooit recht doen aan de enorme diversiteit van mensen, hun angsten en problemen. Een identiteitscrisis van de burger beantwoord je niet met daden, maar met woorden.

De PvdA moet zich daarom mengen in het debat over onze nationale identiteit. Niet door mee te doen in de zinloze zoektocht naar de Nederlandse identiteit, maar door antwoord te geven op de vraag hoe alle individuele identiteiten in ons land zich tot elkaar moeten verhouden. Want iemands identiteit is persoonlijk, die heeft niets met de groep te maken. De 'identiteitscrisis' waar het identiteitsdebat om draait is volgens ons niets meer dan een normale, menselijke zoektocht naar verbondenheid en het opwerpen van de vraag: 'wie ik ben in relatie tot de ander?' En juist op dit punt heeft de PvdA een goed verhaal.

Ons streven naar verbinden en verheffen — de manier waarop mensen in Nederland (en daarbuiten) met elkaar verbonden zijn en willen zijn — kunnen we lijnrecht tegenover de eng

gedefinieerde identiteiten van de pvv zetten. Als de pvv mensen wil uitsluiten door het bestaan van een Nederlandse identiteit te verkondigen, en D66 de mensen uitsluit door alleen te redeneren vanuit individuen, is er in dat discours veel ruimte om de meerderheid aan te spreken die nog wel gelooft in een Nederland voor al die individuen — een Nederland waarin al die verschillende mensen zich thuis moet kunnen voelen, omdat ze elkaar nodig hebben. Dat omvat meer dan 'lekker jezelf zijn', en zeker meer dan de groepsdwang waar de pvv Nederlanders in wil drukken.

Ook kunnen we de angst die mensen hebben bezweren door hen aan te spreken op hun eigen kracht en rede. We moeten afstappen van het idee dat verheffen alleen 'eenzijdig zorgen voor' is, of dat het valt te realiseren met behulp van gedragsregels of verboden. Verheffen kan ook door mensen te wijzen op wat ze zelf kunnen: door ze aan te spreken op de verantwoordelijkheid die ze voor zichzelf en voor de ander hebben. Dat is beter dan nog meer beloftes over hen uit te strooien van een staat die voor elk probleem met een oplossing meent te moeten komen.

We mogen best vaker van mensen verlangen — als antwoord op hun angst of egoïstische gedrag — dat zij zich in een ander verplaatsen en dat zij een ander ook kennen. De Amsterdamse stadsdeelvoorzitter Fatima Elatik heeft laten zien dat deze aanpak werkt. Ze haalt geregeld bewoners bij elkaar om ze met elkaar kennis te laten maken. De angst voor hangjongeren wordt direct minder als degenen die last van ze hebben weten hoe deze jongeren heten, is haar ervaring. Dat is wat we bedoelen als we zeggen te streven naar de vrijheid van het individu in relatie tot de ander. Je wordt immers pas een individu als je betekenisvolle relaties met een ander hebt.

Laten de landelijke politici ophouden om steeds weer te beloven de angst die mensen voor elkaar hebben op te lossen met verboden, restricties, meldlijnen, taskforces en zwartboeken. Laten de lokale politici naar bevind van zaken de problemen oplossen samen met de klagers en beklaagden. Dit betekent overigens niet dat

de staat op dit gebied geen taken meer heeft. Juist als het initiatief weer bij mensen zelf komt te liggen, is de staat nodig om bescherming te bieden als confrontaties uit de hand dreigen te lopen, om de voorwaarden te scheppen, om zelf-organisaties te laten bloeien, en zinvolle initiatieven mogelijk te maken. Dat is het onderwerp van de rest van ons betoog: wat de staat volgens ons wel moet doen.

HOGE HEREN IN ACHTERKAMERTJES

In de discussie over marktwerking van de afgelopen jaren oogstte de PvdA weinig lof. Dat ligt niet aan de idealen van de PvdA — sociaal-democraten zijn niet rücksichtslos tegen of voor de markt — maar aan een slordige omgang met de scheiding tussen markt en staat. Daar heeft ook de PvdA steken laten vallen, stelde Wouter Bos onlangs in zijn Den Uyl-lezing. Hij gaf aan meer te zien in ‘een goede slotgracht’ om de markt dan in pogingen haar te temmen.² Het leek allemaal zo eenvoudig: de overheid was er voor wat publieke taken en de rest kon de markt veel efficiënter regelen. Daar zouden we allemaal beter van worden. Maar wat zijn precies die publieke taken? En hoe bewaak je die het beste? Deze cruciale vragen zijn te laat gesteld.³

- 12 Voor, tijdens en direct na Paars dereguleerden en privatiseerden we in moordend tempo de spoorwegen, de energievoorziening, de taxi's, de financiële markt, het notariaat en — als staartje bij het tweede kabinet Balkenende — de zorgverzekeringen. Om de regelbrij van het ministerie van ocw te bedwingen gaven we scholen meer beleidsvrijheid en een ruim budget om van alles zelf te doen. Aanbodgestuurde organisaties moesten vraaggestuurde organisaties worden, en managementconcepten uit het bedrijfsleven leken superieur aan de *red tape* organisatiestructuur van scholen, ziekenhuizen en woningbouwverenigingen. Een fusiegolf overspoelde georganiseerd Nederland en resulteerde in kolossale zorg-, onderwijs- en woningbouworganisaties.⁴ Als blinde volgelingen jakkerde iedereen, inclusief veel sociaal-

democraten, achter de nieuwste management- en *governance*-concepten aan, ook al stak de onderkoning van Nederland, Herman Tjeenk Willink, elk jaar in de verslagen van de Raad van State zijn vinger op over het gebrek aan inzicht in wat de staat is, vermag en moet.⁵

In de Paarse tijd zijn heel wat taken en verantwoordelijkheden verhangen van staat naar markt, maar is er van de andere helft van de vernieuwingsagenda — hervorming van de democratische besluitvormingsstructuren — weinig terechtgekomen. Cynisch genoeg is dat de enige democratische vernieuwing die we de afgelopen jaren hebben mogen meemaken de waterschapsverkiezingen zijn. Laat dat nou net de bestuurslaag zijn die we gevoeglijk kunnen afschaffen.

Wie kun je aanspreken als de energierekening ineens zo hoog is? Dat blijft mistig

‘Machteloosheid’ dat woord komt terug in kritiek op zowel ‘de marktwerking’, ‘de bureaucratie’ als ‘de staat’. Veel mensen denken dat ‘hoge heren ergens in een achterkamertje’ alles maar bedisselen. Want wie kun je aanspreken als de treinen niet rijden, de taxichauffeur je opgelicht heeft of als de energierekening ineens zo hoog is? Dat blijft mistig. Natuurlijk valt op deze analyse van alles af te dingen, maar er schuilt wel degelijk een kern van waarheid in. Drie conclusies dringen zich op naar aanleiding van de grote verschuiving in de taken van staat naar markt:

- > Als het mis gaat bij diensten die eerst publiek waren en die nu privaat zijn, is niemand verantwoordelijk. Bij het verschuiven van taken van de staat naar de markt zijn we vergeten nieuwe verantwoordingsmechanismen te maken.
- > Aan de toppen van al die verzelfstandigde, geprivatiseerde en gefuseerde organisaties staat niet zelden een PvdA-man of -vrouw.

> Ondanks al het verhangen van de bordjes bleef de cultuur van de ‘polder’, zoals die in de jaren vijftig is geïnstitutionaliseerd, bestaan.

Dat zijn ongemakkelijke conclusies: ze gaan niet alleen over het wantrouwen in de markt, maar ook over het wantrouwen in de staat. Bij het zoeken naar een oplossing voor dit alomtegenwoordige gevoel van machteloosheid, moet in onze optiek de democratische vernieuwingsagenda het startpunt zijn. En we zouden, als eerste middenpartij, moeten stoppen met partijpolitieke benoemingen.

Verbreed de democratische vernieuwingsagenda

Democratische vernieuwing draait volgens ons niet alleen om de mogelijkheid de burgemeester te kiezen, of om referenda te organiseren, maar ook om het democratiseren van alle organisaties die invloed hebben op het leven van mensen — scholen, zorginstellingen, energiebedrijven, én de bedrijven waar men werkt. Organisaties dus waar iedereen — laag- of hoogopgeleid, arm of rijk — mee te maken heeft. Zeker, daar liggen ook nu al structuren om als ouder, leerling, patiënt, consument of werknemer invloed uit te oefenen. Helaas hebben veel van de organen die hiervoor zijn opgericht — zoals de medezeggenschapsraden — weinig invloed, of zijn ze alleen toegankelijk voor *diehards* met veel tijd of vergaderzitvlees.

Sociaal-democraten moeten zich — trouw aan hun idealen van emancipatie en democratische verantwoording — inzetten om de organisaties die publieke taken uitvoeren weer toegankelijk te maken. We zien drie manieren om met een bredere opvatting over democratische vernieuwing de markt en de staat weer meer van ons allemaal te laten zijn.

De eerste manier is ondersteuning bieden aan mensen die zitting willen nemen in een medezeggenschapsraad, patiëntenraad, ouderraad of ondernemingsraad, en het aantrekkelijker maken van functies in deze organen. Cursussen waarin men leert vergaderen, debatteren en waarin aan de orde komt hoe besluitvorming in zijn werk gaat, kunnen voor veel aspirant-

bestuursleden een erg nuttige voorbereiding zijn op het werk. Dat klinkt haast te simpel om er een punt voor een verkiezingsprogramma van te maken. Nadrukkelijk hoort hier wat ons betreft overigens ook het uitbreiden van de bevoegdheden van ondernemings- en medezeggenschapsraden bij.

Ambtenaren moeten problemen meer naar hun eigen, professionele inzicht kunnen oplossen

Ten tweede kunnen de bevoegdheden van organisaties die publieke taken uitvoeren vergroot worden en logischer worden opgedeeld. Te vaak blijkt een organisatie met een publieke taak over veel zaken niet te gaan. Door de lappen-deken van regelgeving en verspreide bevoegdheden is de verantwoordelijkheid versnipperd. De jeugdzorg is een pijnlijk voorbeeld van deze bestuurlijke rommel. Gemeenten en dus ook de lokale volksvertegenwoordiging hebben weinig te zeggen over de scholen in hun gebied. Vooral de zwakkeren in de samenleving hebben last van de manier waarop we dingen organiseren. Alleen als je bureaucratisch competent bent kun je enigszins de weg vinden tussen al die goedbedoelende instanties en regelingen. De PvdA moet zich dit aantrekken. Onze publieke diensten moeten voor iedereen toegankelijk en liefst ook voor iedereen begrijpelijk zijn. Het ontrafelen van de bestuurlijke wirwar zal niet makkelijk gaan, maar juist de PvdA — die voor goede publieke dienstverlening staat — zou dit tot speerpunt van haar beleid moeten maken.

Ten derde moet ambtenaren en professionals meer ruimte gegund worden om naar eigen professioneel inzicht problemen op te lossen. In het bouwwerk dat we hebben opgetuigd om alles wat we democratisch besluiten uit te laten voeren, zijn steeds meer protocollen ingebouwd. Soms kunnen of mogen ambtenaren mensen niet helpen omdat een mogelijke oplossing

niet past in het systeem. Als we onze bureau-cratieën soepeler willen laten functioneren en professionals hun werk willen laten doen, dan moeten we ook protocollen durven loslaten. Dit vergt zelfbeperking van politici, die niet bij elke fout moeten roepen om maatregelen of meer protocollen.

Mensen meer zelf laten meedenken, de bestuurlijke wirwar ontrafelen en ambtenaren ruimte geven om naar bevind van zaken te handelen: ook dat is democratische vernieuwing. Als onze publieke voorzieningen als gevolg hiervan weer beter toegankelijk worden, zal dat heel wat schelen in het gevoel van machteloosheid.

Stop partijpolitieke benoemingen

Bij de benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer, de kroonleden van de SER, de euro-commissaris, voorzitters of bestuursleden van toezichthoudende instanties, pensioenfondsen maar soms ook scholengemeenschappen en uitvoeringsorganen is de partijpolitieke kleur van de kandidaat een bepalende factor. Dat voedt de illusie dat deze personen ook afgezet kunnen worden als ze disfunctioneren — op dezelfde wijze als politici weggestuurd kunnen worden. Maar dat is niet zo.

Net iets te vaak hebben we de afgelopen jaren met gekromde tenen moeten kijken naar leden van onze eigen partij en van andere politieke partijen die als functionaris slecht werk leverden of een wel erg riant beloning ontvingen. Het gedoe rond het voordragen van Neelie Kroes als de Nederlandse kandidaat voor de Europese Commissie was vooral zo'n beschamend gezelschapsspel omdat het eigenlijk ging om een 'eerlijke' verdeling van topfuncties over de twee andere middenpartijen. Laten wij als PvdA stoppen met partijpolitieke benoemingen.⁶

Maak de polder weer van iedereen

Frappant genoeg is er de afgelopen jaren nauwelijks iets veranderd aan de 'polder' van het georganiseerd overleg tussen werknemers en werkgevers, ondanks de aanzienlijke verschuiving van taken van de staat naar de markt. De

SER, de werkgevers- en werknemersorganisaties, maar ook de produkt- en bedrijfsschappen hebben aanzienlijke invloed op besluitvorming, ook omdat lidmaatschap van een produkt- en bedrijfsschap verplicht is voor de meeste bedrijven. Dat was logisch in de jaren vijftig, maar dat is het nu niet meer.

Veel mkb-bedrijven voelen zich niet vertegenwoordigd door MKB Nederland, en datzelfde geldt voor VNO NCW. Het is niet voor niets dat er nieuwe werkgevers en werknemersorganisaties opstaan.⁷ De wens van zzp-ers om vertegenwoordigd te zijn in de SER is niet vreemd als je bedenkt dat bijna een miljoen mensen als zelfstandige de kost verdient. Maar volgens de regels van het spel mogen de nieuwe verenigingen waarin zzp'ers zich organiseren niet deelnemen aan de SER, omdat zij niet georganiseerd zijn als federatie — zoals dat in de jaren vijftig gebruikelijk was. De simpelste oplossing om van het vertegenwoordigingsprobleem af

We zouden, als eerste midden-partij, moeten stoppen met partijpolitieke benoemingen

te komen is de SER te negeren. Daarmee zou echter worden miskend dat dit instituut voor veel stabiliteit heeft gezorgd. Wil de SER ook in de toekomst haar stabiliserende rol blijven vervullen, dan zouden ook nieuwe verbanden mee moeten mogen denken in de SER. Ook als deze zich niet volgens de oude vormen organiseren.

Voor het vertegenwoordigingsprobleem aan werknemerszijde hebben we wel een eenvoudige oplossing: alle werknemers, ook degenen die niet lid zijn van een vakbond zouden mee moeten stemmen over een cao.⁸ Cao's worden gemaakt door vakbonden, en worden alleen geaccordeerd door vakbondsleden. Ze gelden echter voor alle werknemers in een bedrijf of sector. De bonden ontvangen bovendien het zogeheten vakbondstientje per werknemer, ook als deze geen lid is

van een bond. Een manier om werknemers meer te betrekken bij hun arbeidsvoorwaarden — maar ook bij de vakbonden — is om de concept-cao aan alle werknemers voor te leggen.

Zeker nu de verenigingsgraad laag is, maar het belang van cao's onverminderd groot, zou de Partij van de Arbeid deze democratiserings-slag in haar verkiezingsprogramma moeten opnemen. Een mooie bijkomstigheid is dat de ondernemingsraden op deze manier meer invloed gegeven kan worden.

HEILIGE HUISJES

De Partij van de Arbeid zou niet meer nodig zijn, wordt wel gezegd. Arbeiders hebben al lang het welvaartspeil bereikt waar sociaal-democraten altijd voor strenden. De strijd tussen arbeid en kapitaal is geslecht aan de cao-tafels. Maar we zijn niet klaar. Welvaart en succes louter uitdrukken in termen van geld leidt tot een kille samenleving waarin weinig ruimte is voor elkaar, voor vergroening of voor mensen die niet 'arbeids-productief' zijn.

Een prangende vraag die nog beantwoord moet worden is hoe we ervoor kunnen zorgen dat iedereen de kans krijgt om mee te doen en iedereen dezelfde zekerheden heeft. Dat vergt nog meer renovatie dan we al hebben gepleegd aan het huis van de welvaartsstaat. We zien drie renovatieprojecten: een bredere definitie van welvaart, verhoging van het minimumloon door verlaging van de loonkosten, en een eerlijke verdeling van zekerheden op de arbeidsmarkt.

Om te beginnen moeten we af van het idee dat welvaart alleen op het nationaal inkomen betrekking heeft. Joop den Uyl benadrukte al dat de kwaliteit van het bestaan meer omvat dan alleen het nationaal inkomen. Kennis, inkomen en macht moesten worden gespreid om te voorkomen dat er private welvaart en publieke armoede zouden ontstaan, zo stelde hij. Die missie is redelijk gelukt — zeker als we de situatie in Nederland vergelijken met die in andere landen. De voorzieningen in Nederland zijn hoog, de kwaliteit van het bestaan is dat eveneens en dat

doen we ook nog eens met een lagere belastingdruk dan de Scandinavische landen.⁹

'Welvaart' omvat nu echter meer dan toen Den Uyl *Om de kwaliteit van het bestaan* schreef. De rapporten van het SCP laten zien dat welvaart volgens de Nederlander niet alleen in economische groei of maximale arbeidsparticipatie wordt geduid. Mensen voelen zich vooral welvarend met hun familie, vrienden, door een goede gezondheid en voldoende vrije tijd. Een duurzame en schone omgeving wordt steeds meer erkend als een onderdeel van welvaart. Het rapport over duurzame welvaart van de economen Sen en Stiglitz biedt een goed overzicht van de indicatoren waar welvaart ook aan afgemeten kan worden.¹⁰

Dit bredere welvaartsbegrip moet zich echter nog wel vertalen in doelen die nagestreefd worden in het sociaal-economisch beleid. Naast het bruto binnenlands product, de werkloosheidscijfers, het onderwijsniveau en arbeidspro-

Alle werknemers, ook niet-vakbondsleden, zouden mee moeten stemmen over een cao

ductiviteit zouden cijfers over de leefomgeving, CO₂-uitstoot, dierenwelzijn, vrijwilligerswerk en gezondheid evenzeer parameters kunnen zijn waaraan we ons sociaal-economisch beleid meten en ijken. De roep om een breder welvaartsbegrip moet dus nog worden vertaald naar concrete maatstaven die onze nationale rekenmeester het CPB kan gebruiken in zijn rapporten.

Een breder welvaartsbegrip schept ook ruimte voor een meer ontspannen arbeidsmarkt (de tweede renovatie-operatie). Als het ons doel is om werk en vrije tijd eerlijker te delen, moet ook kritisch worden gekeken naar de huidige situatie waarin flink wat tweeverdieners tijd tekort komen terwijl een groeiende groep mensen werkt in laagbetaalde parttime baantjes, of geen werk heeft. De discussie die Marcel van Dam

oproept over de 'onrendabelen' in zijn boek *Niemands land*¹¹ maakt pijnlijk duidelijk dat het in de kenniseconomie die we aan het worden zijn, lastig is iedereen zinvol en betaald werk te laten verrichten. Het aanzien van en de beloning voor handwerk is in onze kenniseconomie lager dan vroeger. Deze mensen betrek je niet bij de samenleving door ze aan de kant te laten staan met een uitkering.

Bij een minimumuurloon tussen de tien en twaalf euro is al het werk weer zinvol

Het minimumloon, meer specifiek het brutominimumloon, maakt het voor werkgevers onaantrekkelijk om werknemers met een lage arbeidsproductiviteit in dienst te nemen.¹² Het netto minimumuurloon ligt nu op ongeveer acht euro per uur en bruto ongeveer op het dubbele. Uit de bedragen die zwart worden betaald aan schoonmakend personeel of klusjesmensen, is af te leiden wat mensen bereid zijn maximaal te betalen voor een uur werk: ongeveer een tientje. En blijkbaar zijn genoeg mensen wel bereid om voor een tientje per uur te werken, al zal dat niet hun enige inkomen zijn. Het gaat hierbij vooral om schoonmaakwerk, klussen rond het huis, oppasdiensten en bijvoorbeeld het doen van boodschappen. Maar denk ook aan hulpconciërges op scholen, de conducteur op de tram en bus of de ouderwetse pompbediende.

16 Er zijn echter mensen die gruwen bij het idee dat er een markt is voor dit soort werk. Het taboe bij links om de minimumloonkosten ter discussie te stellen heeft niet alleen te maken met ideeën over wat een fatsoenlijk loon is, maar ook met ideeën over zinvolle arbeid en met schaamte over het uitbesteden van werk of het scheppen van eenvoudig werk bij bedrijven. Is het dan wel kies om mensen die dit soort werk kunnen en willen doen thuis te laten zitten? Is het dan wel kies om mensen dit opstapje naar ander en beter

betaald werk niet te gunnen? En waarom vinden we werk in de persoonlijke dienstverlening eigenlijk geen zinvol werk?

We kunnen de mensen die dit werk doen meer waardering geven voor hun inzet door het minimumloon te verhogen. Belangrijker nog dan het hogere inkomen voor deze mensen is dat het werk hierdoor in aanzien zal toenemen. De loonkosten kunnen we verlagen door aan de onderkant de premies geheel of gedeeltelijk af te schaffen, door een hogere arbeidskorting, en door progressievere belastingen. Een netto minimumuurloon tussen de tien en twaalf euro zal er geleidelijk aan voor zorgen dat al dat werk als zinvol wordt beschouwd. Welvaart breder definiëren zou dus ook moeten betekenen dat we meer gaan betalen voor werk dat niet past in het ideaalplaatje van de kenniseconomie.

Een derde renovatieslag betreft een eerlijkere verdeling van de zekerheden die mensen genieten. We hebben een rare verdeling van zekerheden en risico's laten ontstaan de afgelopen decennia. Ongeveer een kwart van de werkende beroepsbevolking heeft geen vast contract, minder toegang tot scholing, minder kans op ww tussen banen, nauwelijks mogelijkheden om een hypotheek af te sluiten, een pensioengat en minder kans op een arbeidsongeschiktheidsuitkering bij ziekte. Verbinden betekent in onze optiek ook opnieuw nadenken over de verdeling van zekerheden.

Naast de traditionele ondernemer en zelfstandige, zijn er steeds grotere groepen uitzendkrachten, oproepmedewerkers, flexwerkers en schijnzelfstandigen¹³ die zich eigenlijk in niets onderscheiden van werknemers, behalve dan dat ze niet of nauwelijks meedoen aan de werknemersverzekeringen. In tegenstelling tot hun collega's in vaste dienst genieten ze geen enkele vorm van ontslagbescherming. Zij vormen zo de flexibele schil van onze arbeidsmarkt. Dat heeft grote voordelen voor een economie die steeds meer behoefte heeft aan flexibiliteit, maar de rekening van de grotere flexibiliteit komt op deze manier erg eenzijdig bij één groep te liggen.

Het 'nut' van deze flexibele schil werd pijnlijk duidelijk toen het CPB vorig jaar concludeerde dat het ondanks de recessie wel meeviel met de werkloosheid in Nederland.¹⁴ Die was opgevangen door minder inhuur van uitzendkrachten, het niet verlengen van de contracten van flexwerkers en minder betaalde opdrachten voor zzp-ers. Sociaal-democraten moeten zich op zijn minst afvragen of dit een gewenst resultaat is.

De politieke strijd over het ontslagrecht in 2007 was een gemiste kans in dit opzicht.¹⁵ De commissie-Bakker die een advies uitbracht over de toekomst van de arbeidsmarkt, stelde voor om het onderscheid tussen vast en flexibel werk te verkleinen door werkgevers een halfjaar verantwoordelijkheid te geven voor elke gewezen werknemer, dus ook voor de werknemer zonder vast contract.¹⁶ De werknemer zou — terwijl zijn loon zou worden doorbetaald — met ondersteuning van de werkgever zes maanden de tijd hebben om via omscholing, sollicitatie en bemiddeling nieuw werk te vinden. Het onderscheid tussen mensen in vaste of tijdelijke dienst zou komen te vervallen.

Een mogelijk risico van deze, louter op werkgever-werknemerrelatie gebaseerde oplossing is dat de druk op het (schijn)zelfstandig ondernemerschap nog groter wordt. Voor werkgevers wordt het dan immers nog aantrekkelijker om arbeidskrachten als zelfstandigen in te huren. Werkgevers zullen blijven zoeken naar manieren om hun behoefte aan flexibel inzetbaar personeel te bevredigen. En daarom staan wij een radicalere oplossing voor.

We moeten ons sociale stelsel zo vernieuwen dat het niet uitmaakt voor de zekerheden die mensen hebben, hoe of voor wie ze werken. Dat kan door een nieuwe invulling van collectiviteit — die het individu volgt, niet de toevallige arbeidsrelatie. Zeker nu steeds meer mensen niet meer hun hele leven bij dezelfde werkgever blijven, ze in verschillende sectoren werken, en in sommige gevallen (een periode) als zelfstandige de kost verdienen, is een stelsel dat het individu volgt logischer dan een stelsel dat afhankelijk is van de werkgever.

Iedereen die werkt heeft in het ongedeelde stelsel dezelfde rechten en plichten wat betreft het collectieve sociale zekerheidsstelsel. Werkgevers betalen premies voor ww, scholing, arbeidsongeschiktheid en pensioen voor werknemers (zowel voor vaste krachten als voor flexwerkers). Zelfstandigen betalen ook een deel, bijvoorbeeld door de zelfstandigenaftrek te verminderen. Ook kan een deel van de bijstandsgelden in de pot worden gestopt, omdat er minder ex-zelfstandigen een beroep hoeven doen op de bijstand. Zelfstandigen krijgen net als werknemers trekingsrecht uit een scholingspotje, een inkomen bij ziekte of arbeidsongeschiktheid en kunnen fiscaal even voordelig sparen voor pensioen. Het onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers blijft uiteraard wel dat de zelfstandige zelf verantwoordelijk is voor werk.

Uitkeringen en premies zouden kunnen worden gemaximeerd, ook om de kosten van arbeid redelijk te houden. Werkenden die zich extra willen verzekeren kunnen dat vrijwil-

De politieke strijd over het ontslagrecht in 2007 was een gemiste kans

lig doen, maar voor mensen met een laag tot middeninkomen moeten de basispremies en uitkeringen voldoende zijn om periodes zonder werk zonder een al te grote inkomensval te overbruggen.

Dit zijn de contouren van een ongedeelde stelsel waarin iedereen die werkt, ongeacht hoe hij of zij werkt, mag rekenen op dezelfde zekerheden en dezelfde plichten. Zo'n ongedeelde stelsel kan de druk van de behoefte aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt eerlijker spreiden over de beroepsbevolking. We zitten niet te wachten op een versplinterd Nederland. In dat licht moeten we ook de kloof op de arbeidsmarkt niet groter laten worden. Onze ideeën voor een ander

stelsel zijn een poging om de oude opdracht tot verbinding en verheffing te vertalen naar de problemen op de arbeidsmarkt van nu.

VRIJ LINKS DE VERKIEZINGEN TEGEMOET

De verkiezingen komen sneller dan we hadden gedacht. Het grote thema zal niet het buitenlands beleid zijn, ook al viel het kabinet

Balkenende iv er over. De verkiezingen van 9 juni gaan volgens ons over een eerlijker samenleving. Eerlijk over elkaar door mensen niet uit elkaar te spelen of een identiteitscrisis aan te praten. Eerlijker met elkaar door iedereen de mogelijkheid te geven mee te beslissen over de zaken die iedereen aangaan. En eerlijker voor elkaar in een economie waarin iedereen dezelfde zekerheden en kansen krijgt.

Noten

- 1 Een goede uitzondering is Frans Timmermans, zie ook zijn 5 mei-lezing van 2009: <http://www.refdag.nl/artikel/1408355/Integrale+tekst+lezing+Timmermans.html>.
- 2 Wouter Bos, Den Uyl-lezing 2010: <http://nu.pvda.nl/binaries/content/assets/documenten/De+Derde+Weg+Voorbij.pdf>.
- 3 SER-Ontwerpadvies: *Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking*, 17 februari 2010.
- 4 Marc Chavannes, *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*, NRC Boeken 2009.
- 5 Zie de verschillende jaarverslagen van de Raad van State. Bij het jaarverslag van 2008 stelde Tjeenk Willink: 'In een democratische rechtsstaat is het onderscheid tussen functie en persoon, publiek en privaat essentieel. In de afgelopen jaren heeft de staat sterk ingespeeld op het laatste met verwaarlozing van het eerste. Als marktpartijen hun publieke verantwoordelijkheid verwaarlozen, de publieke moraal ondergeschikt maken aan het private belang en de staat daartegen niet tijdig een tegenwicht vormt, wordt het vertrouwen in de democratische rechtsstaat geschaad. Dat gebeurt ook als de kwaliteit van de publieke dienstverlening ter discussie staat en de staat daarop niet tijdig een adequaat antwoord kan geven.'
- 6 Betekent dat dat je voor een dergelijke functie partijloos moet zijn? Geenszins, juist onder leden van politieke partijen, en zeker de PvdA, zitten veel betrokken en ervaren mensen. Het gaat om de wijze waarop mensen worden benoemd. Laat daarbij iedereen een kans hebben en doe dat zo open en transparant mogelijk, zodat iedereen ervan uit kan gaan dat voor deze functies de beste personen worden aangetrokken. Pragmatisch geredeneerd is het immers zo dat partijlozen de grootste vijver vormen om in te vissen. Dat geldt dus ook voor burgemeesters. Als we de burgemeester rechtstreeks mogen kiezen, zullen zich waarschijnlijk ook mensen melden die geen lid zijn van een politieke partij.
- 7 Alternatief voor Vakbond werd in 2005 opgericht om de belangen van flexwerkers en freelancers te vertegenwoordigen. Volgens het avv hadden de traditionele bonden te weinig aandacht voor deze groep werkkenden. DSSO (Democratische Solidaire Samenwerking Ondernemers) begon in 2006 uit onvrede over de geringe belangenbehartiging door MKB Nederland. Ook is er een groeiend aantal verenigingen voor zzp-ers, zoals ZZP Netwerk Nederland. De Groene Zaak is een nieuwe werkgeversvereniging die de duurzame ondernemer wil vertegenwoordigen. De Nederlandse Vervoersbond is de jongste vakbond, opgericht in 2010 door oud-FNV-ers die zich niet meer kunnen vinden in de koers van de FNV.
- 8 Een voor de hand liggend idee, als je het vergelijkt met verkiezingen: je hoeft ook geen lid van een partij te zijn om te mogen stemmen.
- 9 Sijbren Cnossen, *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, CPB Publicatie 83, 2009.
- 10 <http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/en/index.htm>.
- 11 Marcel van Dam, *Niemand's land. Biografie van een ideaal*, De Bezige Bij, 2009. Wij zijn het overigens niet eens met Van Dams analyse dat het aan de PvdA ligt dat er een klasse met onrendabelen is ontstaan. Sterker nog, als je het CPB-rapport van Cnossen tot je neemt mogen sociaal-democraten ook wel eens trots op zichzelf zijn. Mede dankzij onze inzet al die jaren is de welvaart hoog en is de inkomensongelijkheid niet groter geworden, maar zelfs een van de laagste ter wereld.

- 12 Bas Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam, Bert Bakker, 2008.
- 13 Vooral in de bouw, de zorg en de media werken steeds meer zelfstandigen die hetzelfde werk doen als werknemers in die sectoren en een vergelijkbare afhankelijkheid als werknemers hebben, maar dan jegens de opdrachtgever. Zie ook: EIM, *Zelfstandigen Zonder Personeel*, Den Haag, 2008.
- 14 CPB, CEP 2009, <http://www.cpb.nl/nl/pub/cepmev/cep/2009/pdf/cep2009.pdf>, p. 96.
- 15 De discussies hadden moeten gaan over een eerlijkere verdeling van zekerheden en de kansen voor de onderkant van de arbeidsmarkt op zinvol werk. Voor de midden- en hoge inkomens is het vasthouden aan het huidige ontslagrecht zinnig, zowel politiek als economisch. Politiek omdat de middenklasse vreest voor onzekerheid, en economisch omdat in landen met een redelijke ontslagbescher-
ming de werkloosheid lager en de arbeidsproductiviteit en investeringen in menselijk kapitaal hoger zijn. De onderkant van de arbeidsmarkt schiet echter niet zo veel met het ontslagrecht op. De onderkant heeft of geen baan of geen vast contract en kan dus altijd al ontslagen worden.
- 16 Adviescommissie arbeidsparticipatie (Commissie Bakker), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag 2008, hoofdstuk 5.

De val van Balkenende IV: hoe verder?

De afgelopen kabinetsperiode met dat weinig flatteuze einde geeft veel stof tot nadenken. Wat is er bereikt, wat had beter gekund — later zal er ongetwijfeld nog uitgebreid over geschreven worden. Nu overheersen de komende verkiezingen — met een nieuwe lijsttrekker — en de te kiezen koers het debat.

Ter afscheid van het gevallen kabinet opent deze themareeks met een beeldimpressie van de afgelopen drie jaar.

Joop van den Berg beschrijft de rivaliteit tussen PvdA en CDA door de jaren heen. Daar gaat geen stimulerende werking meer van uit: ‘zij zijn immers bokkers geworden die te moe zijn om meer te kunnen dan om elkaar heen hangen en willekeurig wat onder de gordel stompen’.

Nog vóór de verkiezingen moet een einde gemaakt worden aan de linkse versnippering in Nederland.

Ook **Frans Becker** en **René Cuperus** noemen progressieve krachtenbundeling als optie, maar sluiten een coalitie van het midden niet uit. ‘Misschien dwingen de electorale en maatschappelijke ontwikkelingen uiteindelijk een combinatie af: een brede midden-linkse alliantie.’



NA HONDERD DAGEN

*Den Haag, 14 juni 2007, feesttent naast het Koetshuis van het Catshuis. Nadat de bewinds-
personen een rondgang van honderd dagen door het land hebben afgesloten, presenteren
de premier en de twee vice-premiers het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende iv
'Samen werken, samen leven'.*

Foto Maarten Hartman/HH



BIJNA CRISIS

Rotterdam, 20 september 2007, De Doelen. Taartjes voor de aandeelhouders van ABN AMRO. Tijdens de vergadering komt onder andere het openbare bod ter sprake van een consortium gevormd door Fortis, Royal Bank of Scotland en Santander.

Foto Peter Hilz/HH



SAMEN LEVEN

Groningen, winkelcentrum Paddepoel.

Foto Reyer Boxem/HH

IN URUZGAN

Afghanistan, 2009. Nieuwe rekruten van de Afghan National Police worden door de Nederlandse marechaussee opgeleid in de buitenring van Kamp Holland. Kaal scheren is verplicht.

Foto Ad van Denderen/HH (uit het boek 'Occupation Soldier' door Ad van Denderen & Arnon Grunberg)



BUITEN HET KABINET

Londen, Verenigd Koninkrijk, 16 oktober 2009. Omgeven door veiligheidspersoneel verlaat Geert Wilders een persconferentie.

Foto Roger Dohmen/HH



WEER OP VERKIEZINGSCAMPAGNE

Utrecht, 20 februari 2010. Daags na de val van het kabinet. Na afloop van een manifestatie voor de gemeenteraadsverkiezingen keert het lokale campagneteam huiswaarts.

Foto Maarten Hartman/HH

En weer botsten de oude rivalen

J.TH.J. VAN DEN BERG

Voor niemand kan de kabinetscrisis zijn gekomen als een donderslag bij heldere hemel. Het vierde kabinet Balkenende, waaraan naast het CDA ook de Partij van de Arbeid en de Christen-Unie deelnamen, had al zelden de zon boven zich zien schijnen. Om in weerkundige termen te blijven spreken: het was meestal licht tot zwaar bewolkt met af en toe een regenbui. Zoals toen het ging over het ontslagrecht of over de bestrijding van de economische crisis en de verhoging van de AOW-leeftijd.

In de formatie was het eigenlijk al fout gegaan, doordat het CDA noch wilde weten van een tweede referendum over het Europese constitutionele verdrag noch van een degelijk onderzoek naar de besluitvorming inzake deelname van Nederland aan de Iraakse oorlog. Het kabinet wist zichzelf voorts een druilerig imago van besluite-loosheid te bezorgen, hoewel dat in de praktijk wel meeviel, zeker tijdens de bankencrisis.

28 De eerste bliksemschichten waren al te zien bij de presentatie van het rapport van de

commissie-Davids inzake de besluitvorming over Irak, toen eerst de premier een gelijkberige reactie leverde en er vervolgens een bijna-crisis ontstond over de juiste reactie van het kabinet. Er moest politiek geweld aan te pas komen, bekwaam gedirigeerd door Mariëtte Hamer, voor de premier weer in het gareel raakte. Toen moest de besluitvorming over de Uruzgan-missie, al moeilijk genoeg op zichzelf, nog komen. Het onweer kon alsnog boven het Binnenhof losbarsten.

Het gaat er in dit artikel niet primair om na te gaan wat precies de achtergronden zijn van het conflict in het kabinet over voortzetting van de ISAF-missie. Dat is meer een onderwerp voor latere historici die in de archieven kunnen kijken. Het gaat er dus ook niet om hier te bepalen wie er gelijk heeft gehad. Al zal het smaldeel van de PvdA in het kabinet nog wel een keer erg zijn best moeten doen om aan belangstellenden in en buiten de partij uit te leggen dat de weigering om mee te werken aan voortzetting van Nederlandse betrokkenheid niet alleen een kwestie was van 'afsprake is afspraak', laat staan van vaderlands provincialisme, maar van wijs internationaal beleid, ook als er in de Verenigde Staten en in de NAVO anders over werd gedacht. Een zichzelf respecterende sociaal-democratische partij kan het zich niet veroorloven in de hoek van de provinciale introvertheid terecht te komen.

Over de auteur J.Th.J. van den Berg is emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden en hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht. Hij was van 1992 tot 1996 lid van de Eerste Kamer voor de PvdA en van 1981 tot 1989 directeur van de Wiardi Beckman Stichting. Van 1996 tot 2002 was hij directievoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Noten zie pagina 34

VOORJAARSSCHOONMAAK: DRIE SCENARIO'S

De timing van de kabinetscrisis heeft partijpolitiek zeker niet slecht uitgepakt. Aanvankelijk zag de toekomst er voor de Partij van de Arbeid erg somber uit, zeker in het zicht van raadsverkiezingen die de vorige keer tot een record-opbrengst hadden geleid. Nu dreigde immers een recordverlies. Belangrijker nog was dat het kabinet voor een heroverwegingsoperatie stond in de openbare financiën, met alle inhoudelijke consequenties van dien, die wij in Nederland gewoonlijk alleen voor elkaar weten te krijgen tijdens een kabinetsformatie.¹ Het eerste crisisprogramma van voorjaar 2009 zat weliswaar redelijk in elkaar, maar ook daar was niet alleen het kabinet maar ook het parlement even op de gang gezet. Bovendien had het clubje onderhandelaars te veel tijd nodig om het eens te worden, zodat het verblijf van kabinet en Kamer in de antichambre al te zichtbaar werd. Dan ging het nog maar over een soort generale repetitie. Dat beloofde allemaal weinig goeds voor de grote operatie, voorbereid door een twintigtal ambtelijke werkgroepen, die dit voorjaar plaats zou moeten grijpen.

Voor deze voorjaarsschoonmaak waren drie scenario's te bedenken. Het mooiste scenario — oké: tegen beter weten in, maar toch... — zou zijn geweest, als de partijen in de coalitie er een eer in hadden gesteld er niet alleen een zware maar ook een echt gezamenlijke operatie van te maken, met ruime concessies wederzijds en doordachte compromissen. Dan zou het niet gek zijn geweest als de coalitie dit pakket niet alleen had aangeboden aan de Kamer, maar ook aan de kiezers, door middel van een Kamerontbinding. De kiezers zouden, met hun steun aan de partijen van de coalitie, dit programma aan een meerderheid hebben kunnen helpen. Vast staat dat daarover in de ministerraad is gesproken, maar dat het idee aanstonds van tafel is geveegd. Wij beleven een tijdperk van politiek risico midden, allerm minst van courage. Wat in Duitsland wel heeft gekund (het nieuwe kabinet onder Helmut Kohl in 1982) kan bij ons blijkbaar niet.²

Het lelijkste scenario was dat het kabinet met veel hangen en wurgen een pakket zou weten te formuleren, waarbij de vereiste bedragen nauwelijks zouden worden gehaald en waar bovendien politiek kraak noch smaak aan zou zitten, zodat iedereen uit zijn humeur zou zijn geraakt en wij langzaam maar zeker de coalitie zouden hebben zien strompelen naar haar definitieve overlijdensdatum. Zoiets als het lot dat het derde kabinet-Lubbers in 1994 onderging toen het zachtjes jankend uit elkaar viel, onder leiding van een totaal overspannen premier. Dat is ons, laten wij het opgelucht erkennen, bespaard gebleven.

Ooit moet de weigering mee te werken aan voortzetting van Nederlandse betrokkenheid in Uruzgan nog worden uitgelegd

Het derde scenario bestond erin dit voorjaar niet af te wachten, of liever, het te gebruiken om de Kamer te ontbinden en na verkiezingen in de kabinetsformatie te bepalen wat wij met de toekomst van Nederland willen bereiken. De producten van de eerder genoemde ambtelijke werkgroepen zouden er wel moeten komen, maar die zouden inzet worden van de verkiezingscampagne. Dat is wat er nu ongeveer is gebeurd. Met een paar kleine lelijke details. In de eerste plaats weten kiezers nu nog niets. Zij moeten hun stem uitbrengen in een betrekkelijke mist. Zij kennen wel (ambtelijke) mogelijkheden maar kunnen geen richting zien, geen keuze maken tussen een paar alternatieve programma's. Het is het eeuwige probleem van Nederlandse verkiezingen: kiezers mogen wel stemmen maar zij mogen niet kiezen in onze regentenrepubliek. Tweede 'detail', dat ermee samenhangt: verkiezingen riskeren een sterke fragmentatie op te leveren en centrifugale bewegingen tegelijk, die de gevraagde kabinets-

formatie tot een loodzwaar karwei maken. Daar is wel iets aan te doen — ik kom daar aan het einde op terug — maar lastig wordt het allemaal wel. Toegegeven, het is in elk geval beter dan het hiervoor besproken tweede scenario.

Voor de vijfde keer sedert 1945³ is het de beide oude volkspartijen, tevens emancipatiepartijen, CDA en PvdA, niet gelukt om de volledige periode met elkaar samen het land te besturen en dat bovendien met enige opgewektheid en onderling vertrouwen te doen. Dat leidt onvermijdelijk tot de hoofdvraag: hoe komt dat nu toch en is daar iets aan te veranderen? Mijn hypothese is, dat het allemaal niet zozeer een zaak is van alleen samen kunnen werken 'in uiterste noodzaak', maar juist van te grote nabijheid en rivaliteit tussen beide stromingen.

RIVALITEIT IN DRIEVOUD

De verhouding tussen christen-democratie en sociaal-democratie in Nederland is steeds gekenmerkt door drie vormen van rivaliteit die een vertrouwvolle samenwerking zowel voor de hand liggend als erg gecompliceerd hebben gemaakt. Beide stromingen staan immers voor emancipatie van bevolkingsgroepen die, historisch gesproken, cultureel en economisch zwak hebben gestaan. Zeker voor de katholieke poot onder het CDA, maar ook voor de gereformeerde tak heeft gegolden dat hun partijen, de KVP en de ARP, hebben gestreden voor gelijkwaardigheid en erkenning van hun aanhang in de Nederlandse samenleving.

30 Bij KVP en ARP stond een levensbeschouwelijke definitie van hun aanhang voorop, hoewel het onmiskenbaar ook steeds ging over sociale en economische verheffing. Niet voor niets hadden beide een verwante vakbeweging. Bij de sociaal-democratie stond en staat de sociaal-economische gelijkwaardigheid voorop, maar niet toevallig komt de culturele verheffing van de (voormalige) arbeidersklasse sinds het einde van de jaren tachtig als een belangrijk oogmerk weer terug in de aandacht. Beide stromingen hebben in hun emancipatorische aspiraties

daarom steeds sterk oog gehad voor het onderwijs, waarvan zij beide veel hebben verwacht, misschien wel eens iets te veel.

Kiezers mogen wel stemmen maar zij mogen niet kiezen in onze regentenrepubliek

Die verwantschap leidde aan het begin van de twintigste eeuw eerder tot verwijdering dan tot toenadering. In het tijdperk van de Antithese, afgekondigd door Abraham Kuyper, sloot de ARP samenwerking met de sociaal-democratie principieel uit. Colijn zou dat standpunt daarna tot zijn laatste snik koesteren. De katholieke partij voelde van meet af aan de concurrentie, vooral in het zuiden, en wendde zich evenzeer van de 'rooien' af, maar voornamelijk uit angst dat samenwerking de keuze voor 'rood' zou legitimeren. Vooral de katholieke bisschoppen waren daarvoor bevreesd. Het bracht de katholieke leider, Mgr. W.H. Nolens, ertoe coalities met de SDAP alleen te aanvaarden 'in uiterste noodzaak'. Wat nog altijd beter was dan helemaal nooit, zoals de bisschoppen wilden.

Al in de jaren dertig begonnen de katholieken te beseffen dat dit wederzijdse isolement op den duur niet houdbaar zou zijn. Al was het maar omdat de meer verwante protestantse partijen, ARP en CHU, uitgesproken liberale tendensen gingen vertonen. Van vijanden werden vooral de katholieke partij (na 1945: de KVP) en de sociaal-democratische partij (na 1945: de PvdA) elkaars bondgenoten en rivalen tegelijk. P.J. Oud, de vrijzinnige politicus en geschiedschrijver zou het mooi formuleren: 'Van mekaar meugen ze niet; bij mekaar deugen ze niet.'

Op drieërlei wijze zou die rivaliteit, die samenwerking niet uitsloot, gestalte krijgen. Er was de sociale rivaliteit over de vraag wie het beste sociale stelsel zou inrichten. Er was de rivaliteit om de centrale plek in de Nederlandse

politieke verhoudingen. En ten slotte was en is er de rivaliteit om de vraag wie de moderniteit representeert.

WIE IS ER DE MOOISTE IN HET LAND?

In de naoorlogse jaren overheerste vooral de sociale rivaliteit: wie maakte het mooiste stelsel van sociale zekerheid en openbare voorzieningen? De paradox is dat de PvdA onder de zuinige premier W. Drees behoedzamer opereerde dan de KVP. Meer dan de KVP was de sociaal-democratie zich ervan bewust dat sociale zekerheid en openbare voorzieningen hoge lasten met zich meebrachten en dat die onevenredig drukten op de lagere inkomens. De eerste essentiële stappen naar de sociale rechtsstaat, tot 1958 in samenwerking gezet, waren dan ook sobere stappen, zij het minder karig dan in het Engeland van Labour.

Na 1958 kwam de PvdA in de oppositie terecht. Dat werd voor de KVP aanleiding te demonstreren dat ook zonder de PvdA in Nederland kon worden gewerkt aan een hoog niveau van sociale bescherming en ontplooiing. Het zijn de jaren van het kabinet-De Quay geweest (1959-1963) waarin de meer ruimhartige sociale wetten tot stand zijn gekomen, zoals de Kinderbijslagwet, de Weduwen- en wezenwet en, niet te vergeten, de Algemene Bijstandswet. In het onderwijs leidde die periode tot de Mammoetwet (voortgezet onderwijs), die het oogmerk had veel meer kinderen naar hogere opleidingen te brengen.⁴

De PvdA steunde en stimuleerde die aanpak; joeg het kabinet als het ware op. Daardoor ontstond de paradoxale situatie dat de bloei van de sociale rechtsstaat eerder werd bevorderd met een PvdA stuwend in de oppositie dan in de jaren van samenwerking. Toen de beide partijen het weer samen probeerden, in het kabinet-Cals (1965-1966), ging het aanstonds mis. De KVP voelde zich meer dan ooit onder druk gezet en de PvdA-minister van Financiën, Anne Vondeling, verloor de greep op de uitbundigheid van zowel de KVP in het kabinet (Veldkamp

voorop) als van de PvdA (met Joop den Uyl in de hoofdrol). Hoewel dat bij links door niemand werd toegegeven, zou het er in de jaren na 1967 weer royaler toegaan in het kabinet-De Jong, als bekend zonder PvdA.

Met de sociale rivaliteit is het sindsdien nooit meer goed gekomen. Van lieverlede vond de KVP het wel een beetje welletjes en ging zij meer op de financiële kanten van de zaak letten. De PvdA daarentegen, onder leiding van Den Uyl, liet zich voortaan leiden door de gedachte aan de 'kwaliteit van het bestaan', met een veel onbekommerder beroep op de portemonnee van de burger ten behoeve van publieke voorzieningen, in onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting. In het kabinet-Den Uyl liepen de progressieve ministers voorop, naar het scheen zonder veel kostenbesef; de christen-democratie ging, meer in de Kamer dan in het kabinet, op de rem staan. Teleurstelling en wantrouwen waren het gevolg.

De bloei van de sociale rechtsstaat werd eerder bevorderd met een PvdA stuwend in de oppositie dan in de jaren van samenwerking

De transformatie van confessionele partijen, met de KVP aan de leiding, naar het meer protestants geleide CDA maakte de afstand tot de PvdA er niet geringer op. De noodzakelijke hervorming van de sociale rechtsstaat — waarvoor de geschiedenis van de WAO rond 1992 symbool kan staan — was voor de christen-democratie zonder PvdA minder moeizaam te volbrengen dan samen met de sociaal-democratie. Ook in het derde kabinet-Lubbers overheerste eerder wantrouwigheid en rivaliteit dan broederlijke samenwerking. Dat gold des te meer voor het nu uiteengevallen kabinet-Balkenende, die zichzelf niet toevallig ziet als een erfgenaam van Kuypers (ook van Colijn, trouwens). Anti-revolutionairen

hebben nu eenmaal vanouds een meer liberale gezindheid als het om sociale politiek gaat dan katholieken. Het is nu rivaliteit in zuinigheid geworden, waarbij Wouter Bos legendarische voorgangers als Liefstinck (1945-1952) en Hofstra (1956-1958) naar de kroon stak.

WIE IS ER DE GROOTSTE IN HET LAND?

De tweede rivaliteit gaat over de vraag wie in de Nederlandse politieke verhoudingen de centrale machtspositie toekomt. Meer positief geformuleerd: bij wie voelen kiezers zich, vooral in onzekere tijden, het veiligst en wie staat dus het sterkst voor stabiele verhoudingen in de vaderlandse politiek?

In de politicologie wordt die vraag verschillend maar wel telkens nogal statisch beantwoord. Lijphart gaat in zijn verklaring van de Nederlandse verhoudingen⁵ uit van de betrekkelijke gelijkwaardigheid van vier stromingen, tegelijk zuilen onder het Nederlandse politieke en maatschappelijke bestel: protestanten, katholieken, linkse arbeidersbeweging en een algemene, lichtelijk liberale zuil tegen wil en dank. Daarin bestaat voor geen stroming een centrale machtsplek. Zijn intussen overleden Amsterdamse collega Daudt ging daarentegen uit van een permanente spilpositie van de christen-democratie,⁶ tot 1970 vooral van de KVP, die beurtelings liberalen of sociaal-democraten als bondgenoot kon aanwijzen. Liefst liberalen, want die waren kleiner en meer gezeglijk. Met sociaal-democraten werd, aldus Daudt, alleen samengewerkt als het niet anders kon. Daudt zag in de houding van de KVP de voortzetting van Nolens' leer van de 'uiterste noodzaak'.

Beide hypothesen zijn modelmatig en houden geen rekening met de historische dynamiek. In de naoorlogse jaren is een van de interessante verschijnselen van de Nederlandse politiek juist het gevecht om de spilpositie, om de vraag wie de continuïteit en stabiliteit vertegenwoordigt. Op zeker twee ogenblikken heeft de Partij van de Arbeid de reële kans gehad die plek te veroveren; was zij er ook een eind in gevorderd.

De eerste keer was dat in de jaren vijftig, onder Drees, toen de PvdA ook in omvang de KVP voorbijging. Juist wegens haar niet uitgesproken kerkelijke karakter werd de PvdA gezien als symbool voor sociale en tegelijk zuinige en verantwoorde politiek. Dankzij vooral Nieuw Links en haar verlangen alle nieuwe culturele bewegingen te volgen en er zich meester van te maken, werd de partij waarschijnlijk 'leuker' voor een nieuwe generatie, maar verloor zij het karakter van stabilisator in het midden. Zij liet het speelveld over aan een steeds zwakker wordende KVP, die een goed heenkomen zocht en vond in het CDA. Tot groot verdriet van de sociaal-democratie, die niet op de totstandkoming, laat staan het succes van het CDA had gerekend. Voor verdere samenwerking van de rivalen om de macht was dat niet bevorderlijk.

Wie wist in de PvdA nog wie Willem Banning was geweest?

De Partij van de Arbeid kreeg echter een tweede kans, toen zij onder Wim Kok in 1998 aan het tweede Paarse kabinet was begonnen, niet alleen als grootste partij maar ook als stabilisator met een bijna-meerderheid voor de progressieve partijen. Die had de PvdA kunnen 'bevestigen', als zij tijdig vóór 2002 de wending had gemaakt naar een coalitie met het CDA (nu als junior-partner) en GroenLinks. De publieke tendens ging immers in meer sociale richting. De PvdA bewoog echter niet, bleef feitelijk vasthouden aan de Paarse coalitie die al spoedig na 1998 improductief was geworden. Zonder interessante partners en zonder reële machtsvraag ging zij op weg naar de verkiezingen van 2002. Hetzelfde gold voor de VVD. Voor de 'leuke' ontwikkelingen moest men naar het fenomeen Fortuyn; voor de stabiliteit (waarop Wim Kok nog een paar dagen voor de verkiezingen attendeerde) weken de kiezers die Fortuyn vreesden uit naar... het CDA, dat tot zijn eigen

verrassing de oude spilpositie weer in de schoot kreeg geworpen. Alweer, gegeven deze rivaliserende ambities kon de verhouding tussen CDA en PvdA, bij alle oude verwantschap, niet anders dan een buitengewoon wantrouwige blijven. Zowel tijdens de mislukte formatie van 2003 als in de min of meer geslaagde van 2006-2007 was die rivaliteit een hoorbare stoorzender.

WIE IS ER DE MODERNSTE IN HET LAND?

Bij de derde vorm van rivaliteit tussen de oude volkspartijen gaat het intussen misschien minder om rivaliteit en concurrentie dan om een belangrijke tegenstelling. Die betreft de vraag naar de moderniteit. Tot 1940 was er tussen de katholieke en de sociaal-democratische partij nauwelijks van rivaliteit sprake wat betreft hun culturele sociologie. Beide koesterden hun eigen waarden: de katholieke haar kerkelijke en de socialistische beweging haar wereldbeschouwelijke waardestelsel. De Doorbraak van 1945 veranderde dat: de katholieken deden er merendeels niet aan mee en richtten hun eigen KVP op, een christen-democratische partij van het algemene Europese type. De SDAP ging met vrijzinnig-democraten en linkse christenen op in de PvdA, die daarmee pretendeerde pluriform te zijn geworden. Als massabeweging werd de Doorbraak een mislukking, maar voor de KVP werd deze meer open en religieus gemengde Partij van de Arbeid een concurrent van belang, zoals bleek in de jaren vijftig.

Vanaf de jaren zestig is die rivaliteit veranderd in een tegenstelling, die de christen-democratie en de sociaal-democratie van elkaar heeft vervreemd. De Partij van de Arbeid begon onder druk van Nieuw Links haar doorbraakkarakter te verwaarlozen en werd bij uitstek de partij van gesecculariseerde christenen, naast de oude aanhang. Niet alleen vergat zij de Doorbraak, maar zij ging geloof en kerk vervolgens beschouwen als verschijnselen die hun tijd hadden gehad. Zij maakte zich tot de politieke verdedigster van 'de moderniteit'. Daartegenover werden de tot CDA getransformeerde christelijke partijen in Neder-

land een moderne en zelfbewuste, niet-kerkelijk gebonden beweging, maar wel van meelevende christenen.

Waarschijnlijk was dat sociologisch onvermijdelijk. Zoals even onvermijdelijk de vanouds al sterk stedelijke sociaal-democratie tegenover een steeds meer landelijk, bijna arcadisch CDA kwam te staan. Gecombineerd leidden urbanisme en secularisme tot een lichtelijk arrogante superioriteitswaan bij de Partij van de Arbeid tegenover een nogal defensief afwerend CDA.

Misschien had de Partij van de Arbeid toch beter moeten opletten. Aan de openstaande achterdeur meldden zich vanaf de jaren tachtig grote groepen migranten, die wel de politieke missie van de PvdA onderschreven maar daar-

De PvdA is niet in een positie om het gevecht om de politieke macht in haar eentje aan te gaan

voor hun godsdienst, de islam, niet wensten op te geven.⁷ Haar slechte geheugen — wie wist in de PvdA nog wie Willem Banning was geweest? — bracht haar nu in de problemen.

Vergeleken met al deze rivaliteiten en tegenstellingen, behoren de persoonlijke tegenstellingen en karaktersverschillen tussen de politieke leiders min of meer tot de folklore. Die zijn illustratief maar niet doorslaggevend, of het nu gaat om Drees tegenover Romme, Den Uyl tegenover Van Agt, of Bos tegenover Balkenende.

AAN DE GROEVE: WAT NU?

Met beide volkspartijen staan wij weer eens aan de groeve van een mislukking. Wat nu? Dat is een vraag voor de korte termijn en een voor de lange. Voor de langere termijn geldt dat de vertegenwoordigers van de twee oude volkspartijen, die beide in binnen- en buitenland struc-

tureel aan de verliezende hand zijn,⁸ er wijs aan doen de vooroordelen over elkaar nu eens serieus onder ogen te zien en voorts te pogen verwantschap en vervreemding te analyseren en begrijpen. Wij zouden nieuwsgieriger naar elkaar kunnen worden.

Wil samenwerking in de toekomst betekenis hebben, dan zullen christen-democraten en sociaal-democraten moeten begrijpen, dat zij nooit meer een massieve meerderheid kunnen vormen maar misschien wel de kern van nieuwe politieke bondgenootschappen. Met het koesteren van rivaliteiten en bijbehorend wantrouwen zijn zij dan niet langer geholpen, eenvoudig omdat er geen stimulerende werking meer van uitgaat. Zij zijn immers bokkers geworden die te moe zijn om meer te kunnen dan om elkaar heen hangen en willekeurig wat onder de gordel stompen. In de bokssport is dat al geen fraai gezicht; in de politiek nog heel wat minder.

Op de korte termijn zal de Partij van de Arbeid moeten zorgen dat in de verkiezingen de machtsvraag wordt gesteld. Zij zal moeten voorkomen dat het in de verkiezingen ieder voor zich wordt, want dan wordt het zonder twijfel Wilders voor ons allen. Kamerontbinding alleen is onvoldoende; kiezers moeten, juist nu, richting kunnen zien en meebepalen. Dat vereist vóór de verkiezingen een einde aan de linkse versnippering in Nederland en een alliantie van de Partij van de Arbeid met de haar meest verwante partijen. Dat zijn in elk geval

GroenLinks en D66 en daarnaast de SP. De PvdA zal het initiatief moeten nemen en als het ware een ruim bod moeten formuleren waarover de overige progressieve partijen willen spreken. Gereede kans dat of D66 of de SP afhaakt, maar dat risico moet worden genomen.

De verzamelde politicologie zal waarschijnlijk uitroepen dat die alliantie nooit een meerderheid behaalt. In de eerste plaats kan die verzamelde politicologie dat helemaal niet meer voorspellen, want daarvoor is de electorale turbulentie in Nederland te groot geworden.⁹ In de tweede plaats hoeft de progressieve alliantie ook geen parlementaire meerderheid op te leveren. Het is al mooi genoeg als zij leidt tot een dominante minderheid waar voor anderen geen ontkomen aan is.

De PvdA is, minstens voorlopig, niet in een positie om het gevecht om de politieke macht in haar eentje aan te gaan. Zij heeft bondgenoten nodig. Die zijn te vinden bij verwanten die de laatste drie jaar (soms nog veel langer) in de oppositie hebben doorgebracht en nu wel eens wat anders willen. Het zou de moeite waard zijn de polarisatie te organiseren van het sociale, kosmopolitische, urbane, tolerante én religieus pluriforme Nederland tegenover het overal als een ziekte binnengedrongen benepen provincialisme en de bijbehorende onverdraagzaamheid.

Wie met deze alliantie na de verkiezingen mee wil doen, is van harte welkom. Dat moet het grootste verschil zijn met de zelfoverschatting van de jaren zeventig.

34 <i>Noten</i> 1 José Toirkens, <i>Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975–1986</i>, Deventer: Kluwer, 1988. 2 J.Th.J. van den Berg, 'De aanspraak der Natie'. <i>Het koninklijk recht van Kamerontbinding en de rol van de kiezer</i>, (Oratie UM), Maastricht: Universiteit Maastricht, 2004.	3 Eerder vielen kabinetten van christen-democraten en PvdA voortijdig in 1958 (Drees IV), 1966 (Cals), 1977 (Den Uyl) en 1982 (Van Agt II). J. Bosmans, <i>Staatkundige vormgeving in Nederland II. De tijd na 1940</i>, Assen: van Gorcum, 1999; Carla van Baalen, <i>Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946–2002</i>, (oratie KU Nijmegen), Den Haag: Sdu,	2003. 4 J.W. Brouwer en J. Ramakers (red.), <i>Regeren zonder rood. Het kabinet-De Quay 1959–1963. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 7</i>, Amsterdam: Boom, 2007. 5 A. Lijphart, <i>Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek</i>, Amsterdam: De Bussy, 1968. 6 H. Daudt, 'De ontwikkeling

van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945', in: H.B.G. Casimir e.a. (red.), *Nederland na 1945. Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Deventer: Kluwer, 1980, p. 178–197. Ook opgenomen in: H. Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*,

Amsterdam: Bert Bakker, 1995, p. 395–414.

- 7 Lees naast alle wetenschappelijke studies vooral de prachtige en soms onthutsende beschrijving in: Khadija Arib, *Couscous op zondag. Een familiegeschiedenis*, Amsterdam: Balans 2009.
- 8 Peter Mair, *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to*

European Democracy, (Uhlenbeck Lecture), Wassenaar: NIAS, 2006.

- 9 Kees Aarts e.a. (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht: Spectrum, 2007; M. Gallagher e.a. (red.), *Representative Government in Western Europe*, New York: McGraw Hill, 2006, p. 293–295.

De val van Balkenende IV: hoe verder? (3)

Over links of door het midden?

FRANS BECKER & RENÉ CUPERUS

Het spook van kwetsbare onevenwichtigheid blijft de Nederlandse samenleving achtervolgen. Nederland staat voor wel drie vuurproeven tegelijk. Allereerst moet dringend een uitweg worden gevonden uit de financiële crisis die inmiddels diep in de hele economie is binnengedrongen. Dit zal tot heftige *aftershocks* leiden, om te beginnen in de overheidsfinanciën en in de Europese Monetaire Unie. De kabinetscrisis — wat men er verder ook over kan zeggen in termen van internationale imagoschade — brengt als voordeel met zich mee dat nu alternatieve scenario's om uit de crisis te komen inzet worden van de komende verkiezingen en de daarop volgende formatie.

De tweede vuurproef waarvoor Nederland staat is een antwoord te vinden op de nog altijd niet te stoppen opmars van de partijen van het onbehagen. De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen — wat men er ook van kan zeggen in termen van internationale imagoschade — heeft opnieuw, zoals eerder al de Europese verkiezingsuitslag, de politieke krachtsverhoudingen van dit moment pijnlijk bevestigd. De doorbraak van Wilders' pvv in Den Haag en Almere is een heftige voorwaarschuwing voor de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen. Het onbehagen bij grote groepen burgers blijkt

springlevend. Ook al is het buitenlandbeeld van de Wildersdoorbraak ('ein bisschen wie Adolph Hitler', *Süddeutsche Zeitung*) vaak geheel buitenproportioneel, feit is dat de fanatieke islamofobie van de pvv een riskante splijtende werking in onze samenleving heeft.

In de derde plaats is er de, als zodanig waargenomen, performance-malaise van de overheid en de publieke sector. Decennia van neoliberal markt- en efficiencydenken, met een erfenis van kaalslag, deregulering, verzelfstandiging, marktwerking en 'new public management' hebben al met al tot een verrommeling van de publieke diensten en instellingen geleid. Het maatschappelijk middenveld werd gedesorienteerd en verweesd achtergelaten. De professionals in de dienstverlening werden beroofd van hun publieke taak en roeping. Een herstel en rehabilitatie van het publieke ethos van overheid en publieke sector is dringend gewenst en wordt naarstig verlangd, maar zal zich — tragische timing — moeten voltrekken onder de slagschaduw van een op stapel staande saneringsronde. Net op het moment dat het dogmatisch marktdenken in diskrediet is geraakt en een herwaardering van publieke voorzieningen met een menselijke maat weer veld wint, staan in Haagse beleidskringen alle seinen op publieke kaalslag.

Deze drie uitdagingen vragen dringend om politiek-maatschappelijke sturing en leiderschap, zoals dat tegenwoordig iets te modieus

36

Over de auteurs Frans Becker en René Cuperus zijn adjunct-directeur en senior medewerker bij de Wiardi Beckman Stichting.

en nerveus heet. En dat moet ook nog eens gebeuren in een buitengewoon lastige constellatie. Zo is er al enige tijd sprake van een afbrokkeling van het politieke midden en een deconstructie van de volkspartijen door versterking van de politieke flanken respectievelijk het ontstaan van min of meer homogene politieke groeperingen (academici-partijen tegenover partijen van lageropgeleiden), waardoor overbruggende coalitievorming steeds moeilijker wordt.

Overigens, maar dit terzijde, wordt het, en niet door de minste historici en politicologen, voorgesteld alsof Nederland hier iets unieks beleeft. Dat is niet zo. Ook eerder trad politieke fragmentatie op — en kabinetten met meer dan drie partijen waren in Nederland geen zeldzaamheid, zelfs niet in de zogenaamd stabiele jaren vijftig. Nieuw is de volatiele drift van het electoraat, de verdwenen loyaliteit aan partijen, en de snelle en heftige opkomst van ‘anti-systeem’-partijen; nieuw is ook de waanzinnige 24-uurs exposure voor politieke personen en incidenten. Curieus is dat te midden van zoveel politieke chaos en labiliteit de verhouding tussen het linkse partijenblok en het rechtse partijenblok in het Nederlandse politieke stelsel nog altijd tamelijk stabiel blijft: kiezers blijven standvastig bij hun zelfplaatsing op de links/rechts-schaal der politicologen en overschrijden met hun stemgedrag zelden de links/rechts-demarcatielijn.

Wat het zoeken van oplossingen ook compliceert is de levensgrote vertrouwensbreuk die is opgetreden tussen grote delen van het electoraat en de gevestigde politieke instellingen, inclusief de politieke partijen en hun leiders. Wantrouwen, afkeer en onverschillig toeschouwergedrag zijn inmiddels standaard ingrediënten in de verhouding tussen politiek en burger. Onderzoek van *de Volkskrant* en de Universiteit van Amsterdam liet zien dat het vertrouwen in de ‘politieke leiders’ van ons land op een historisch laag niveau is beland. Marcel van Dam zei het onlangs vlijmscherp in zijn *Volkskrant*-column: ‘De democratie in ons land verkeert in crisis, omdat de meerderheid van de bevolking geen

vertrouwen meer heeft in de meerderheid van de politieke partijen en de meerderheid van de politici’ (*de Volkskrant*, 11 maart 2010).

Daarbij komt dat de bestuurskracht vergaand versplinterd is als gevolg van verplaatsing van de politiek naar andere beslissingscentra en beleidssystemen, door de complexiteit van onderlinge bestuurlijke verhoudingen en door de afstoting van allerlei overheidstaken naar private of semi-overheidsinstellingen. ‘Niemand regeert’, zo vatte Marc Chavannes deze situatie van politieke stuurlaaiheid treffend samen. Progressieve reus Hans van Mierlo zei hetzelfde onnavolgbaar mooi: ‘We leven in een land van doen alsof. We doen alsof de overheid nog steeds bestuurder van de samenleving is, terwijl de overheid allang de greep op de bureaucratie heeft verloren en de bureaucratie de greep op de werkelijkheid.’

PROGRESSIEVE KRACHTENBUNDELING

In de aanloop naar de vervroegde verkiezingen, en na het op de klippen gelopen regeringsavontuur van CDA, PvdA en CU, is het de vraag hoe de vuurproef waarvoor Labiel Nederland staat het beste kan worden aangepakt. Welke politiek-maatschappelijke agenda is vereist om Nederland toekomstbestendig te maken zonder maatschappelijk te splijten? Welke doorbraken zijn gewenst, welke onorthodoxe wegen moeten begaan worden om Nederland uit de huidige impasse te voeren?

Er is allereerst het Progressieve Antwoord denkbaar: een gemeenschappelijk optrekken van D66, GroenLinks, Partij van de Arbeid en SP. De vorm daarvan zou uiteen kunnen lopen van een lijstverbinding tot een minimum-program, van gezamenlijk overleg tot aan een uit de partijen samengesteld ‘progressief schaduwkabinet’.

Een dergelijke regenboogcoalitie kan profiteren van de kracht van de samenstellende delen: de agenda van democratisering en kennis-economie van D66, de ecologische modernisering en culturele vrijzinnigheid van GroenLinks, de

agenda van werk, integratie en sociale cohesie — en de (aangeslagen) bestuurskracht — van de Partij van de Arbeid en de klassieke verzorgingsstaatagenda en ‘de stem des volks’ van de SP.

Nieuw is de gedachtegang van een progressieve concentratie natuurlijk allerminst. De naoorlogse oprichting van de PvdA was er al een serieuze poging toe — met in het achterhoofd de onvruchtbare politieke verdeeldheid die een krachtige aanpak van de economische en democratische crisis van het interbellum had verhinderd. Deze doorbraak leidde wel tot een gedeeltelijke hergroepering van politieke partijen ter linkerzijde, maar strekte zich niet uit tot het confessionele midden, dat zich in zijn eigen veste terugtrok. In electoraal en machtspolitiek opzicht mislukte de doorbraak daarmee. Ideeën over een tweedeling in de Nederlandse politiek tussen oppositie en regeringscoalitie die elkaar de macht zouden betwisten — volgens het Angelsaksische ‘Westminster-model’ — bleven op de achtergrond een rol spelen, maar kwamen pas aan het eind van de jaren zestig weer op de voorgrond. Progressieve samenwerking gecombineerd met de polarisatiestrategie moest ervoor zorgen dat de confessionelen kleur zouden bekennen tussen progressieve of behoudende politiek, zodat de kiezer voorafgaand aan de verkiezingen een duidelijke keuze voorgelegd zou krijgen voor een toekomstige regeringscombinatie en dito beleidsprogramma. De vorming van een progressieve volkspartij stuitte uiteindelijk af op weerstand binnen de PvdA zelf. Van een tweedeling in de Nederlandse politiek kwam het ook toen niet.

38 Anders dan in de jaren zeventig zou een progressieve samenwerking nu niet gericht moeten zijn op splijting van het CDA en het forceren van een tweedeling in de politiek (dat werkt niet) of de verwachting dat links een meerderheid van de kiezers achter zich krijgt (historisch onwaarschijnlijk). Ze zou wel de fragmentering van het politieke landschap — om te beginnen ter linkerzijde — kunnen tegengaan. En ten opzichte van de geschetste uitdagingen kan dit verbond een gemeenschappelijk progressief perspectief

bieden — en daarmee niet alleen nieuwe inspiratie bieden aan de zappende vooruitstrevende kiezers en vertrouwen in de politiek herstellen, maar ook het ideologische zwaartepunt in het politieke krachtenveld in Nederland doen verschuiven. De algehele publieke opinie progressiever maken, tegen hardvochtig neoliberalisme en conservatief rechtspopulisme in, dat zou vooral het beoogde doel moeten zijn.

Wouter Bos' beslissing om terug te treden maakt het minder aannemelijk dat de verkiezingen in de schaduw komen te staan van de erfenis van de kabinetscrisis

Programmatisch zijn er natuurlijk verschillen, maar de progressieve partijen worden gebonden door overkoepelende opvattingen over sociale, economische, politieke en culturele vooruitgang die hun neerslag zouden kunnen krijgen in een gezamenlijk minimumakkoord. Zij kunnen daarmee een gemeenschappelijk tegenwicht bieden tegen de maatschappij-ontwrichtende opvattingen van de PVV, tegen het door de kredietcrisis nog onvoldoende aangestaste marktdenken van neoliberale snit en de harde de-overheid-kan-ons-niet-klein-genoege-zijn-houding van centrumrechts.

Progressieve samenwerking is niet de toveroplossing voor al onze politieke problemen — en is onderhevig aan ten minste één belangrijke spanningsbron. Een van de kernproblemen waarmee de Europese middenklassensamenlevingen worden geconfronteerd, is een groeiende sociale en culturele kloof tussen wat toekomstoptimisten en toekomstpessimisten worden genoemd, of ook wel winnaars en verliezers van de globalisering. De hoger opgeleiden behoren vooral tot de eerste, de lager opgeleiden tot de tweede categorie.

Inmiddels lijkt deze kloof zich tot diep in de middenklasse te hebben genesteld. Daarmee is een voorlopig eind gekomen aan de verbreding van het maatschappelijk midden (vrij naar de socioloog Berting) — dat wil zeggen aan de vanzelfsprekende opwaartse mobiliteit in de richting van de middenklasse met een daarbij behorende maatschappelijke oriëntatie. Maar niet alleen is op wat politicologen de 'culturele as' noemen een sociaal-psychologische tweedeling ontstaan, ook in sociaal-economisch opzicht neemt de ongelijkheid toe in inkomen en vermogen: aan de top met krankzinnige bonusinkomsten; aan de onderkant met sterk achtergebleven uitkeringen en precare inkomsten- en arbeidsverhoudingen. De nieuwe scheidslijn in onze maatschappij heeft gevolgen voor ons politieke stelsel, zoals Mark Elchardus in *De dramademocratie* heeft laten zien. Aan de verschillende zijden van de lijn leven sterk onderscheiden opvattingen over ons politieke systeem: wantrouwen tegenover vertrouwen, afzijdigheid of afkeer tegenover participatie.

Ook eerder al probeerde links verschillende groepen aan te spreken: arbeidersbevolking, middengroepen, cultuurgevoeligen. Het probleem van de huidige tijd is dat de afstand tussen deze groepen moeilijker overbrugbaar wordt binnen één politieke stroming. Naar onze overtuiging biedt een progressief avontuur een mogelijkheid om deze spagaat effectiever te overbruggen — dat zou ook de voorwaarde voor succes moeten zijn — maar het risico is aanwezig dat ze deze veeleer reproduceert.

D66 en GroenLinks hebben zich, nogal ongereflecteerd, sterk gericht op de winnaars van de globalisering, op de academische professionals, de toekomstoptimisten, met een sterk meritocratisch programma voor de kenniseconomie, veel nadruk op kosmopolitische vrijzinnigheid, liberaal getinte opvattingen over ons sociale stelsel en een zekere onbestemdheid ten opzichte van de problematiek van de achterblijvers.

De SP aan de andere kant heeft zich vooral gericht op de klassieke arbeidersaanhang van links, op de kwetsbaren en de slachtoffers van de

modernisering, met een programma vol behoud van de oude verzorgingsstaat, tegen marktwerking in de publieke sector en buitengewoon kritisch ten opzichte van overdracht van soevereiniteit aan de Europese Unie: een programma, kortom, dat veel meer past bij de zogenaamde toekomstpessimisten. De PvdA probeert, met vallen en opstaan, deze spagaat te overbruggen, met een mix van vrijzinnige en meer behoudende elementen, maar sterk gericht op sociale cohesie in een programma van multi-etnische integratie en stedelijke vernieuwing.

Hoe dit ook zij, een progressief samenwerkingsverband slaagt uiteindelijk alleen als het, bij wijze van spreken, Amsterdam-West én Amsterdam-Zuid tot elkaar weet te veroordelen en met elkaar weet te verbinden, Haarlem én Almere, Baarn en Helmond. Het moet opnieuw de aspiraties, verantwoordelijkheden en zorgen van de kansrijken verbinden met die van de minder kansrijken en vice versa.

HERSTEL VAN DE COALITIE VAN HET MIDDEN

Een tweede route om Nederland sterker uit de huidige labiele fase te voorschijn te laten komen, is herstel van de coalitie van het midden — al vergt dat op dit moment wel iets van ons voorstellingsvermogen. Na de kabinetscrisis van februari en de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 concentreren de voormalige coalitiegenoten zich vanzelfsprekend vol ijver op de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer in juni van dit jaar. Of dat voor het grote publiek ook geldt, is nog maar de vraag. Het enthousiasme over het politieke bedrijf hield al niet over, maar is er na de kabinetstreuk niet groter op geworden bij de neutrale toeschouwer. Zie het lage opkomstcijfer bij de genationaliseerde gemeenteraadsverkiezingen.

De beslissing van Wouter Bos om terug te treden als lijsttrekker van de PvdA maakt het in ieder geval minder aannemelijk dat de verkiezingen van juni in de schaduw komen te staan van de erfenis van de kabinetscrisis. En dat niet de politiek-maatschappelijke urgenties van een

Nederland op drift de inzet van de verkiezingsstrijd worden, maar de wrijving en irritatie tussen PvdA en CDA en de politieke hoofdrolspelers. Van hen mag gevraagd worden over hun schaduw heen te springen en openheid te betrachten inzake toekomstige samenwerking.

De val van het kabinet-Balkenende IV staat niet op zichzelf — maar vormt de meest recente van een reeks moeizame en mislukte coalitie-kabinetten van confessionelen en sociaal-democraten sinds het premierschap van W. Drees.

De vraag is wat er in het CDA gaat bewegen. Ontstaat over de scheidslijnen met de PvdA heen een gevoel dat er meer 'at stake' is dan een oude rivaliteit?

Kon de samenwerking van 'rooms' en 'rood' in de jaren veertig en vijftig als een rivaliserend bondgenootschap worden getypeerd (Joop van den Berg), daarna werd het vooral rivaliteit zonder bondgenootschap. De liefde tussen beide in de eerste naoorlogse decennia moet niet worden overdreven, maar spanningen waren overbrugbaar omdat beide politieke stromingen aan een gemeenschappelijk project werkten: de economische wederopbouw van Nederland, de opbouw van de verzorgingsstaat en een stelsel van nationaal georganiseerde arbeidsverhoudingen.

40 Een dergelijk gezamenlijk project is gaan ontbreken — en daarmee het vermogen van de centrum-linkse as om productieve politiek te bedrijven. Natuurlijk doen ook persoonlijke verhoudingen ertoe (Lubbers-Kok werkte beter dan Van Agt-Den Uyl), maar wezenlijk is dat CDA en PvdA in mentaliteit, sociologische achtergrond en politieke oriëntatie verder uit elkaar zijn gegroeid. Vooral sinds de Paarse periode is een verwijdering opgetreden, waarbij de PvdA meer de Derde Weg van pragmatische hervorming van de verzorgingsstaat en technocratisch bestuur is

opgegaan — met een sterk grootstedelijke oriëntatie — en de 'jongens van de zondagsschool' (Roebroek) een uitgesproken ideologisch gedreven project hebben geformuleerd, dat naar de waarneming van politicologen Van Kersbergen en Krouwel een neoliberaal programma voor de publieke sfeer combineert met een neoconservatief programma voor de private sfeer — met vooral een oriëntatie op het platteland. Het beeld van immobilisme en gebrek aan profiel dat aan het kabinet-Balkenende/Bos/Rouvoet is gaan kleven, gaat voorbij aan het feit dat het kabinet in moeilijke economische omstandigheden een aantal verstandige ingrepen heeft gepleegd — maar een succes werd het inderdaad nooit.

In een kritische reflectie op de positie van de sociaal-democratie nam Wouter Bos voorzichtig afscheid van de Derde Weg, en bepleitte hij een kritische houding ten opzichte van ontwikkelingen in het huidige kapitalisme en marktwerking in de publieke sector. Er vindt, zo stelde hij in de Den Uyl-lezing die hij begin 2010 hield, 'een ondermijning van de menselijke waardigheid plaats door een voortdurende druk van commercialisering op de publieke sfeer, het stelselmatig appeleren aan de primaire behoeften van meer meer meer en nu nu nu en de steeds terugkerende versterking van individuele belangen en emoties als enigzalmakend. Dat werkt uiteindelijk ontwrichtend op de samenleving omdat het mensen onverschillig maakt ten opzichte van elkaar en het steeds weer de balans tussen particuliere koopkracht en collectieve investeringen verstoort en daarmee de kracht van wat wij met en voor elkaar kunnen betekenen. Wat wij de afgelopen jaren hebben aanschouwd was dus ook een waarden crisis over de balans tussen excessen en matiging, tussen lange en korte termijn, tussen status najagen en dienstbaarheid, tussen roekeloosheid en verantwoordelijkheid. Onze nieuwe en noodzakelijke houding ten opzichte van het kapitalisme vraagt dus uiteindelijk ook om een opvoeding tot burgerschap en een aan het algemeen belang dienstbare élite. Ons verheffingsideaal heeft ook op hén betrekking.'

De vraag is wat er in het CDA gaat bewegen. Gaan de confessionelen verder met de missie van een kleinere overheid, harde sanering van de verzorgingsstaat en de arbeidsverhoudingen in Nederland, de verschuiving van collectieve bescherming naar individuele verantwoordelijkheid, vermarkting van het maatschappelijk middenveld en een tamelijk onmachtig normen-en-waardenoffensief? Of ontstaat in het CDA over de scheidslijnen met de PvdA heen een gevoel dat er meer *at stake* is dan een oude rivaliteit? En geldt dat ook voor de PvdA?

De potentiële kracht van een coalitie van het midden ligt in nuchtere gematigdheid tegen het opgeblazen extremisme in het politieke krachtenveld, in een revitalisering van het publieke domein en het maatschappelijk middenveld, in de verbinding van stad en platteland, en in de voortzetting van het naoorlogse project van een sociale markteconomie in tijden van wereldwijd ontketend kapitalisme.

BREDE MIDDEN-LINKSE ALLIANTIE

Nederland staat op een explosief punt van zijn politieke geschiedenis — op een tweesprong, zoals bijna elk jaar sinds 2002. De centrale vraag voor de komende verkiezingen — en ver voorbij deze — zou moeten zijn in welk type maatschappij wij willen leven. Kiezen we voor een maatschappij van het brede maatschappelijke midden, zonder scherpe meritocratische polarisatie en met open kanalen van sociale mobiliteit? Met een creatieve ondernemende economie, met waardige arbeidsverhoudingen? Een maatschappij waarin verantwoordelijk burgerschap wordt gevraagd van boven en van

beneden? Een maatschappij ook die grenzen stelt aan het geld, die ondernemen stimuleert in plaats van overnemen, die de arbeid haar plaats teruggeeft, investeert in het opleiden van ingenieurs zowel als monteurs, die de publieke omroep en cultuureducatie koestert, de publieke sector in ere herstelt, niet als een gek bezuinigt maar een extra bijdrage voor belangrijke voorzieningen vraagt, en die pluriformiteit binnen de grenzen van de rechtsstaat als uitgangspunt van een democratische rechtsorde ziet?

De vraag is te herformuleren in keuzetermen van een uiterst opmerkelijk, bijna apocrief rapport van het Centraal Planbureau, dat de lofzang zingt op het Scandinavische model: *Hoe beschaafd is Nederland?* Kiezen we voor een sterk gepolariseerd model in cultureel en economisch opzicht? Een model waarin het wij-zij perspectief domineert en migranten als permanente indringers worden beschouwd? Een economisch Angelsaksisch model waarin ongelijkheid in inkomen en vermogen ongeremd toenemen en de publieke sector onmachtig wordt gemaakt? Of kiezen we voor een Europees model, met gematigde inkomens- en vermogensverschillen, een betekenisvolle publieke sector en een stevig sociaal zekerheidsstelsel, dat burgerschap en participatie centraal stelt?

Misschien dwingen de electorale en maatschappelijke ontwikkelingen uiteindelijk een combinatie af van de twee hier geschetste mogelijkheden: een brede midden-linkse alliantie, waarin progressieve partijen en de zachte krachten uit de christen-democratie (CDA en CU) elkaar vinden in een coalitie van sociale verantwoordelijkheid en gematigdheid, tegen en te midden van alle turbulentie en gebakken lucht.

IJs en weder dienende

De invloed van het weer op opkomst en kiesgedrag

Begin februari verzochten Paul Kalma en Pierre Heijnen via Kamervragen om onderzoek naar de invloed van het weer op de opkomst bij verkiezingen. Hoongelach was hun deel. Joop van Holsteyn neemt het voor hen op en betoogt dat onderzoek naar het effect van het weer in dezen wel degelijk gewenst is. Amerikaans onderzoek toont aan dat het weer invloed heeft ‘op de opkomst bij verkiezingen en daarmee op de uitslag, en in geval van een nek-aan-nekrace kan het weer de bepalende factor zijn’.

JOOP VAN HOLSTEYN

42 Het zat de roemruchte Duchess of Atholl, ook wel bekend als de Rode Hertogin of Red Kitty, bepaald niet mee. Met een verschil van 1313 stemmen verloor zij, na haar vertrek bij de Conservatieven dit maal als onafhankelijke kandidaat, in december 1939 bij tussentijdse verkiezingen de zetel van het kiesdistrict West Perth & Kinross. Zoals gezegd: het had haar niet meegezeten. En het weer speelde daarbij een rol: ‘the hard frosts and heavy snowfalls of the polling day contributed materially to the defeat of the Duchess, since the official Conservatives were better organized (had more cars etc.) to get their supporters to the polls’.¹ Dat het weer in voorkomende gevallen beslissend kan zijn, was ongeveer gelijktijdig aan de andere kant van de oceaan iemand als George Gallup niet

ontgaan. Volgens deze grondlegger van het moderne opiniepeilen kon het weer op de verkiezingsdag in sommige staten bepalend zijn voor de uitslag.²

Lachen is niet zelden een teken van domheid. Of althans van onwetendheid en onbekendheid met een verschijnsel dat op het eerste gezicht wellicht bevreemding wekt, maar bij nadere beschouwing toch serieuzer genomen dient te worden dan een lacherige reactie doet vermoeden. Iets dergelijks is het geval met de Kamervragen die de PvdA-ers Heijnen en Kalma 1 februari 2010 stelden aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Mede vanwege de mogelijk onaantrekkelijke weersomstandigheden voor campagnevoering vroegen zij hiermee aandacht voor een eventuele verplaatsing van de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart ‘naar een warmer tijdstip’. Ze hebben het geweten. Het leverde beide Kamerleden ‘hoongelach’ op, de Jonge Socialisten waren ‘verbijsterd’, en partijleider Wouter Bos mopperde — al dan niet

Over de auteur Joop van Holsteyn is universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar Kiezersonderzoek aan de Universiteit Leiden.

Noten zie pagina 44

gekscherend — dat de heren een ‘grote, domme fout’ hadden begaan.³

Waren de vragen van Heijnen en Kalma echt zo bizar? Is er geen enkele grond voor het vermoeden dat de weersomstandigheden invloed hebben op electoraal gedrag? Wie de wetenschappelijke literatuur er op dit punt op naslaat, kan nog maar moeilijk mee honen met de Jonge Socialisten, Bos en al die anderen die het voorstel zonder enig nadenken als belachelijk kwalificeerden en overboord kieperden. In ieder geval de indruk van de nodige impact van het weer op de opkomst is heel wijdverbreid, waarop bijvoorbeeld in handboeken over verkiezingen en kiesgedrag dan ook gewezen wordt.⁴ In een enkel geval worden de weersomstandigheden zelfs van eenzelfde gewicht geacht als campagnes, belangrijke politieke vraagstukken en de aantrekkelijkheid van de strijdende kandidaten.⁵ Het is in dat verband niet onbegrijpelijk dat in pleidooien voor alternatieve vormen van stemmen, zoals via de post of het internet, wordt gewezen op het voordelige feit dat deze andere stemvormen zich aan de weersinvloed weten te onttrekken.⁶

Het is overigens niet altijd erg duidelijk wat de weerseffecten precies zijn. Hier en daar wordt in zijn algemeenheid beweerd dat het weer invloed heeft.⁷ Soms lijkt het daarbij trouwens vooral te gaan om *mooi* weer, als kiezers ondanks het fraaie weer niet massaal zijn komen stemmen⁸ dan wel het helemaal laten afweten omdat men onder die aangename weersomstandigheden liever iets anders doet dan de gang maken naar het stemlokaal.⁹ ‘Summer campaigns draw fewer voters to the polls than either spring or autumn elections’, aldus de bevinding van een vergelijking van opkomstcijfers over de jaargetijden.¹⁰

Heijnen en Kalma waren echter vooral beducht voor de effecten van bar weer. Niet zo vreemd: ‘If the weather is foul, fewer people turn out to vote’¹¹ en ‘adverse weather conditions may suppress voter turnout at elections’.¹² Een enkel keertje valt ondanks het slechte weer de opkomst toch nog wel mee,¹³ maar ook in

een van de belangrijkste recente vergelijkende studies over opkomst bij verkiezingen in gevestigde democratieën wordt naar het slechte weer verwezen als een factor die weliswaar min of meer toevallig van aard is maar tegelijkertijd medebepalend kan zijn voor de (geringe) hoogte van het opkomstcijfer.¹⁴

Gedegen wetenschappelijk onderzoek steunt het idee dat het weer wel degelijk aantoonbare invloed heeft op electoraal gedrag, de opkomst in het bijzonder. ‘Consistent with conventional

Wat zou er in 1960 gebeurd kunnen zijn bij zware sneeuwval en regen — geen Kennedy maar Nixon?

wisdom, weather variables affect turnout’, aldus een empirische analyse die weliswaar zwakke maar statistisch significante opkomsteffecten aantoonde.¹⁵ Maar alle eerdere studies werden in de schaduw gesteld door een artikel uit 2007 in het toonaangevende wetenschappelijke tijdschrift *Journal of Politics*.¹⁶ De verbazing dat een zo vaak geponeerde stelling — de *weather-turnout thesis* — eigenlijk nooit tot gedegen, omvattend onderzoek en harde toetsing had geleid lag ten grondslag aan een kwantitatieve multivariate analyse van de opkomst voor niet minder dan drieduizend Amerikaanse *counties* over de periode 1948-2000. Hieruit bleek dat de temperatuur geen effect op de opkomst had. Dat lag echter anders voor neerslag: regen en sneeuw. Al moest daarbij secuur te werk worden gegaan. Een rechttoe rechtaan analyse maakte namelijk duidelijk dat regenval wel maar sneeuwval op het eerste gezicht geen negatief effect op de opkomst had. Een nadere analyse op basis van een meer subtiële aanpak bracht aan het licht dat toch ook sneeuw nadelig voor de opkomst was. De neerslag diende dan niet in absolute termen te worden beschouwd,

maar vergelijkenderwijs. Bij het betrekken van de neerslag in de analyse moest rekening gehouden worden met wat mensen normaal vinden en gewend zijn. Pas als het meer regent dan gebruikelijk, als de sneeuwval zwaarder is dan gewoonlijk, ja, dan werd het effect op de opkomst werkelijk en helder vastgesteld. 'The results indicate that if a county experiences an inch of rain more than what is normal for the county for that election date, the percentage of the voting age population that turns out to vote decreases by approximately .9%. (...) For every inch of snow above the county's average snowfall, voter turnout diminishes by nearly .5%.'¹⁷

Dit directe effect van het weer op de opkomst bij (Amerikaanse) verkiezingen had tevens een indirect effect op de uitslag. Immers, het is een gegeven dat Republikeinen baat hebben bij een relatief lage en Democraten bij een relatief hoge opkomst. Het is niet per ongeluk dat de titel van het artikel luidt *The Republicans should pray for rain*. Immers, 'for every one-inch increase in rain above its election day normal, the Republican presidential candidate received approximately an extra 2.5% of the vote. For every one-inch increase in snow above normal, the Republican candidate's vote share increases by approximately .6%.'¹⁸ Ga met deze bevindingen in gedachten eens na wat er in 1960 gebeurd zou kunnen zijn bij zware sneeuw en regenval — geen Kennedy maar Nixon. En vergeet niet dat het regende in Florida op de dag van de presidentsverkiezingen van 2000, toen de Democraat Gore het met nipt

verschil moest afleggen tegen de Republikein Bush... Het weer heeft effect op de opkomst bij verkiezingen en daarmee op de uitslag, en in geval van een nek-aan-nekrace kan het weer de bepalende factor zijn.

Heijnen en Kalma trokken hun Kamervragen in reactie op de deels honende en deels plagerige reactie van andere partijen — zoals het aanbieden van sjaals en erwtensoep aan PvdA-campagnevoerders — schielijk in. Jammer. Want zo raar waren hun vragen niet, al is voorsnog niet met zekerheid te zeggen of de bevindingen van het uiterst gedegen Amerikaanse onderzoek opgaan voor de Europese, laat staan de Nederlandse situatie.¹⁹ Nader onderzoek is hier gewenst, zoals ook Heijnen en Kalma al vermoedden en formuleerden als onderdeel van hun Kamervragen. Want ja, twee dagen voor de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart verschenen er de in hun soort voorstelbare berichten in de media onder de kop *Mooie dag om te gaan stemmen*. Op de dag van de gemeenteraadsverkiezingen zelf verscheen een cartoon in de krant met als onderwerp *Weer van grote invloed op verkiezingsuitslag*, terwijl in diezelfde krant een dag na de verkiezingen een column stond met als titel *Linkse lijsttrekker wijt alles aan het weer*.²⁰ En dan mag vervolgens een woordvoerder van het Instituut voor Publiek en Politiek als commentaar geven dat het hier toch echt een broodjeaapverhaal betreft en dat er geen verband is tussen het weer en stemgedrag.²¹ Wij weten beter!

44 1 J. Sparks Cunningham, 'British by-elections: What do they prove?', <i>American Political Science Review</i>, 34, 1940, p. 97-104 [citaat p.101]; zie ook R. Eatwell, 'Munich, public opinion, and Popular Front', <i>Journal of Contemporary History</i>, 6, 1971, p. 122-139, p. 139; <i>Time</i>, 2 January 1939. 2 G. Gallup, S.F. Rae, <i>The Pulse of</i>	<i>Democracy. The Public Opinion Poll and How It works</i>. New York: Greenwood Press, 1968/1940, p. 54. 3 Zie respectievelijk <i>De Telegraaf</i>, 2 februari 2010, <i>de Volkskrant</i>, 2 februari 2010 en <i>Algemeen Dagblad</i>, 3 februari 2010. 4 Vgl. J.A.J. Evans, <i>Voters & Voting</i>. Thousand Oaks: Sage, 2004, p. 171. 5 J.E. Jackson, 'Election night re-	porting and voter turnout', <i>American Journal of Political Science</i>, 27, 1983, p. 615-635, p. 615-616. 6 L.J. Hoffman, 'Internet voting: Will it spur or corrupt democracy?' Paper presented at Symposium: Computers, Freedom & Privacy, 2000: Challenging the Assumptions. Toronto, Canada, April 4-7. [http://www.cfp2000.org/papers/hoffman2.pdf]; P.L. Southwell, J. Burchett, 'Survey

- of vote-by-mail Senate election in the state of Oregon', *PS: Political Science and Politics*, 30, 1997, p. 53-57; P.L. Southwell, J. Burchett, 'The effect of all-mail elections and voter turnout', *American Politics Research*, 28, 2000, p. 72-79.
- 7 L. Bogart, 'Politics, polls, and poltergeists: A critical view of the 1996 election', in: P.J. Lavrakas, M.W. Traugott (eds.), *Election Polls, the News Media, and Democracy*. New York: Chatham, 2000, p. 301-318, p. 306; M. Khono, 'Voter turnout and strategic ticket splitting under Japan's new electoral rules', *Asian Survey*, 37, 1997, p. 429-440, p. 430; M. Kuncze, 'Pre-election polling and the rational voter: Evidence from state panel data (1986-1998)', *Public Choice*, 107, 2001, p. 21-34, p. 23.
- 8 D.W. Turtle, 'The 1948 elections in Wyoming', *The Western Political Quarterly*, 2, 1940, p. 132-134, p. 132.
- 9 V. Zaslavsky, R.J. Brym, 'The functions of elections in the USSR', *Soviet Studies*, 30, 1978, p. 362-371, p. 366.
- 10 M. Eagles, 'Voting and non-voting in Canadian federal elections: An ecological analysis', in: H. Bakvis (red.), *Voter Turnout in Canada*. Toronto: Dundurn Press, 1991, p. 3-32, p. 8; zie ook J.H. Pammett, 'Voting turnout in Canada', in: H. Bakvis (red.), *Voter Turnout in Canada*. Toronto: Dundurn Press, 1991, p. 33-60, p. 35.
- 11 J.E. Roemer, 'Why the poor do not expropriate the rich: An old argument in a new garb', *Journal of Public Economics*, 70, 1998, p. 399-424.
- 12 A.A. Schuessler, *A Logic of Expressive Choice*. Princeton en Londen: Princeton University Press, 2000, p. 25.
- 13 J.F. Copper, 'Taiwan's recent election: Progress toward a democratic system', *Asian Survey*, 21, 1981, p. 1029-1039, p. 1036; M.F. Thies, 'The general election in Japan, June 2000', *Electoral Studies*, 21, 2002, p. 147-154, p. 148.
- 14 M.N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 4.
- 15 J. Merrifield, 'Institutional and political factors that influence voter turnout', *Public Choice*, 77, 1993, p. 657-667.
- 16 B.T. Gomez, T.G. Hansford, G.A. Krause, 'The Republicans should pray for rain: Weather, turnout, and voting in U.S. Presidential elections', *Journal of Politics*, 69, 2007, p. 649-663.
- 17 Ibid., p. 656-657.
- 18 Ibid., p. 658.
- 19 Zie voor Nederland: Rudy Andeweg, Joop van Holsteyn, 'Een paar graden meer en de PvdA krijgt er een zetel bij', in: *NRC Handelsblad*, 21 augustus 1989.
- 20 In het *Algemeen Dagblad* van respectievelijk 3 maart (cartoon Paul Kusters) en 4 maart (de column van Vincent Bijlo).
- 21 Zie http://www.telegraaf.nl/binnenland/6172174/_ _ _ _ _ Mooie_dag_om_te_stemmen _ _ _ _ .html?p=16,1; ook o.a. http://www.ad.nl/ad/nl/2061/Raadsverkiezingen/article/detail/466891/2010/03/01/Mooie-dag-om-te-stemmen.dhtml.

De Derde Weg voorbij: de Den Uyl-lezing van Wouter Bos

De 21^{ste} Den Uyl-lezing die Wouter Bos uitsprak op 25 januari jl. in De Rode Hoed leek de opmaat te zijn naar een nieuwe koers die hij wilde uitzetten als partijleider.

Nu niet Bos maar Job Cohen de PvdA zal leiden, blijft deze lezing wat in het luchtledige hangen. Voordat deze partijleiderswissel bekend werd, maakten Wim Derksen, Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze een analyse.

Wim Derksen meent dat de politieke consequenties van Bos' speech groot zijn, 'ook nu hij inmiddels zijn politieke afscheid heeft aangekondigd. Ik twijfel er namelijk niet aan dat de partij deze Den Uyl-lezing zal omarmen'.

Sjoerd Keulen en **Ronald Kroeze** zetten uiteen waarom leiders in een toeschouwersdemocratie hun verleden moeten meenemen als ze een nieuwe koers uitzetten.

In de lezing gebeurt dat onvoldoende, menen zij. 'Door de (deels) onvoorziene gevolgen van zijn oude ideologie vooral toe te schrijven aan de tijdgeest en tragische timing gaat Bos niet eerlijk om met het partijverleden, maar evenmin met zijn eigen verleden.'



De Derde Weg voorbij (1)

Een betoog met politieke consequenties

WIM DERKSEN

De Derde Weg voorbij — door de 21ste Den Uyl-lezing die titel mee te geven, liet Wouter Bos de verwachtingen in de aanloop naar zijn redevoering van 25 januari jl. in De Rode Hoed, nog eens extra hoog oplopen. Zou de voormalige ‘Prins van Paars’ het moment aangrijpen om de partij van een nieuw ideologisch fundament te voorzien? Ooit gebruikte Wim Kok de Den Uyl-lezing om de ideologische veren van de partij af te schudden — het waren de hoogtijdagen van Paars en van de Derde Weg.

En inderdaad, op het eerste gezicht kan de Den Uyl-lezing van Wouter Bos worden gezien als een ideologische herijking — terwijl op dat moment nog niemand kon voorzien dat niet hij zelf, maar Job Cohen deze nieuwe veren zou moeten gaan dragen. In zijn lezing neemt hij — met een even eloquent als overtuigend verhaal — afstand van Paars, en afstand van de Derde Weg. Maar voor het overige blijft Wouter Bos vooral de pragmatische politicus die hij altijd is geweest. Hij kiest niet voor het verleden, waarin de sp nog steeds vertoeft. Bovendien blijft Wouter Bos zijn oorspronkelijke redeneerlijn buitengewoon trouw.

In *De Derde Weg voorbij* neemt Wouter Bos afstand van het marktdenken, niet omdat hij uit ideologisch oogpunt voor het collectief

kiest, maar omdat het borgen van publieke belangen in het private domein bij nader inzien veel minder eenvoudig is dan indertijd werd gedacht. Laat ik, voordat ik verder ga, echter eerst de lezing van Wouter Bos kort samenvatten.

DERDE WEG — ZEGEN EN VLOEK

Bos waardeert de Derde Weg in zijn lezing positief én negatief. De Derde Weg gaf de sociaal-democratie destijds de broodnodige oriëntatie op werk en economie. Deze stroming bood pragmatische aanknopingspunten waarmee op-nieuw inhoud kon worden gegeven aan de oude waarden van gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid. Daarbij werd de staat terecht gerelativeerd als enig instrument om de samenleving te veranderen en werd het belang van de markt en het ondernemerschap voor de welvaart onderstreept. Burgers moesten geactiveerd worden, zo werd de gedachte, in plaats van hen afhankelijk te maken van de verzorgingsstaat.

Uiteindelijk liep de Derde Weg echter vast in het moderne kapitalisme. Bos spreekt in dit verband van een ‘tragisch timingprobleem’. ‘De derde-weg-progressieven sliepen in met een voorheen redelijk getemde vrije markt, maar werden wakker met een ontketend monster.’ Veel politici hebben de dynamiek van de markt in combinatie met de globalisering onderschat. Het is met name de combinatie van deregule-

48

Over de auteur Wim Derksen is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 53

ring en globalisering die het kapitalisme van gezicht heeft doen veranderen. Bij het uitspreken van deze stelling had Bos ongetwijfeld ook de banken in gedachten. In vijftien jaar tijd ontwikkelden zij zich van veredelde nutsbedrijven tot normale bedrijven die slechts uit waren op eigen gewin. De salarissen van de voormalige bankier-ambtenaren gingen in diezelfde vijftien jaar tienmaal over de kop.

Impliciet geeft Wouter Bos aan dat de verworping van de markt tot een 'ontketend monster' geen natuurverschijnsel was. Het zijn immers de overheden die hartelijk hebben meegeholpen om de markt van zijn ketenen te bevrijden. Het valt Wouter Bos niet kwalijk te nemen dat hij daaraan minder graag wordt herinnerd en er dan ook niet uitgebreid over uitweidt.

Niettemin, de argumentatie is helder. Terwijl de sociaal-democraten afstand namen van hun ideologische voorkeur voor het collectief en de markt als een zegenrijk instrument gingen zien voor de levering van tal van diensten, veranderde diezelfde markt in snel tempo van karakter. Daardoor bleek het veel moeilijker om publieke belangen in het private domein te borgen dan aanvankelijk werd gedacht. Het gevolg was volgens Bos niet zelden een 'ongeevenaarde regeldichtheid', waardoor de verwachte doelmatigheidsvoordelen, waar het allemaal om begonnen was, al snel teniet werden gedaan.

WRR-RAPPORT

Wie Wouter Bos heeft gevolgd en wie zijn Den Uyl-lezing hoort, weet dat hij in zijn denken nauw aansluit bij een rapport van de WRR uit 2000, *Het borgen van publiek belang*. In dat rapport spreekt de WRR geen voorkeur uit voor markt of overheid, maar verlegt zij de politieke discussie naar de 'wat-vraag': voor de behartiging van welke belangen wil de overheid eindverantwoordelijkheid dragen? Moet de overheid staan voor risicosolidariteit en inkomenssolidariteit in de zorg? Moet de overheid staan voor leveringszekerheid van energie en gelijke gasprijzen voor eenieder? Moet de overheid staan

voor gelijke kansen in het onderwijs? Moet de overheid staan voor een sociale zekerheid die niet alleen in een basisinkomen voorziet, maar ook in werk en in zorg voor degenen die te veel problemen hebben om regulier werk te verrichten? (Vanzelfsprekend is de betaalbaarheid altijd een publiek belang.)

De verworping van de markt tot een 'ontketend monster' was geen natuurverschijnsel, geeft Bos impliciet aan

Nadat de publieke belangen zijn geïdentificeerd, is de hoe-vraag — op welke manier gaat de overheid haar eindverantwoordelijkheid waarmaken? — volgens de WRR een kwestie van pragmatiek. De keuze voor uitvoering in het private of in het publieke domein behoort geen politieke vraag te zijn, maar hoort slechts bepaald te worden door de mogelijkheden om de in het geding zijnde publieke belangen te borgen. De markt is niet per se beter, de overheid ook niet. Sommige belangen kunnen het beste in de markt worden geborgd en andere beter in het publieke domein.

De WRR introduceerde hiermee een nieuwe redeneerlijn, een nieuw paradigma voor privatisering en marktwerking. Het rapport lokte daarmee twee soorten kritiek uit. De keuze tussen markt en overheid is in de praktijk altijd een politieke, klonk het knorrig uit wetenschappelijk hoek. Empirisch is dat zeker waar. De WRR verschaftte dan ook geen empirische theorie, maar een nieuwe redeneerlijn, mede om de politieke patstelling over marktwerking te doorbreken. De politieke kritiek was heftiger. De neoliberalen van de jaren negentig, die niet uit pragmatisme maar juist uit ideologie voor de markt als ordeningsprincipe kozen, bestreden het WRR-rapport aanvankelijk te vuur en te zwaard. Die pijn zit blijkbaar zo diep dat

Arnoud Boot recentelijk nog — abusievelijk — beweerde dat de WRR indertijd principieel tegen marktwerking was.¹

Het WRR-rapport markeerde een omslag in het denken over overheid en markt. Niet alleen voor degenen die (vanuit hun ideologie) de voorkeur gaven aan de markt was dat minder aangenaam; ook degenen die nog steeds niet waren losgekomen van het verouderde collectivistische denken hadden er moeite mee. Maar de WRR gaf moderne sociaal-democraten, die bewust of onbewust altijd al moeite hadden gehad met het neoliberale denken over de markt, een nieuw argument in handen. Wouter Bos was een van hen.

DE PAARSE KEUZE VOOR MARKTWERKING

Niet de publieke belangen, maar marktwerking stond centraal in de beginjaren van Paars. Dat had drie gevolgen, die hier nadrukkelijk aan de orde moeten komen om duidelijk te maken dat veel ‘marktwerkingsoperaties’ niet alleen zijn mislukt omdat het ‘monster’ later ‘ontketend’ is, maar ook omdat de verantwoordelijke politici indertijd gewoon onjuist hebben gehandeld. Met de kennis van nu.

Ten eerste werd in de eerste helft van de jaren negentig het aantal publieke belangen dat in het geding was bij marktwerking, systematisch onderschat. Zo werd de privatisering van het openbaar vervoer in gang gezet met onderkenning van in feite slechts één publiek belang: de onrendabele lijnen in de periferie van Nederland. Dat probleem zou worden ondervangen door subsidiëring van de private vervoerders en daarmee kon de onzinnige privatisering van de spoorwegen aanvangen. Arie van der Zwan stelt met reden in *de Volkskrant* van 20 februari jl. voor om de spoorwegen weer helemaal te nationaliseren.

Ten tweede werden de mogelijkheden tot borging van publieke belangen in de private sector systematisch overschat, ook uitgaande van de windstille markt waarbinnen de privatisering gedacht was. Alle verwarring van de

laatste jaren over corporatiebesturen komt voort uit het simpele perspectief waarvoor de politici in de jaren negentig kozen: de bestuurders van de corporaties waren vanouds sociaal betrokken en zouden vanzelf sociaal betrokken blijven. Dat een nieuwe generatie corporatiebestuurders zichzelf wel eens ‘marktconform’ zou kunnen

Dat een nieuwe generatie corporatiebestuurders zichzelf ‘marktconform’ zou gaan belonen, had niemand voorzien

gaan belonen, had niemand voorzien, om over alle andere escapades van woningcorporaties maar te zwijgen. Het was overigens diezelfde Wouter Bos die eerder, in verschillende interviews al heeft aangegeven dat de ‘mogelijkheden tot borging van publieke belangen in het private domein duidelijk worden overschat’. Ook zijn analyse in de Den Uyl-lezing van het toezicht op de markt getuigt van dat inzicht. Perfect toezicht is volgens Bos een illusie, mede omdat toezicht-houders per definitie achter de feiten aan lopen.

Ten derde leidde het blinde geloof in marktwerking ertoe dat de discussie over privatisering altijd op de tekentafel werd gevoerd. Economisch geïnspireerde denkers ontwierpen een perfect net van prikkels voor alle betrokkenen — vanuit de heilige overtuiging dat iedereen niet alleen die prikkels zou ontvangen, maar daar ook geheel theoretisch verantwoord op zou reageren. Hoe vaak hebben we later niet kunnen zien dat prikkels niet of verkeerd aankwamen of dat de betrokkenen anders reageerden dan ze geacht werden te doen? Wat de zorg betreft, was internationaal overigens al langer bekend dat elk aanbod vooral veel vraag schept.

Marktwerking en privatisering waren dus ook geen succes geworden, als de markt even rimpelloos was gebleven als Kok hem meende te ontwaren. Dat laat onverlet dat marktwer-

king en privatisering ons evidente voordelen hebben gebracht. Denk aan de telefonie, hoewel de markt daar wel erg werd geholpen door de mobiele telefonie die in dezelfde tijd tot ontwikkeling kwam.

OPROEP TOT NIEUW BURGERSCHAP

Wouter Bos laat in de Den Uyl-lezing zien dat er wel degelijk alternatieven zijn. Globalisering dwingt ons niet tot deregulering en marktwerking. 'Ook globalisering is maakbaar', stelt hij. In dit verband is Bos opvallend optimistisch over de mogelijkheden van de Verenigde Naties en van de G20. Ook keert hij zich nadrukkelijk tegen de gedachte dat de groei van de economie zou worden geschaad door een grote collectieve sector. Het gaat volgens hem niet om de grootte maar om de samenstelling van de collectieve sector. Met graagte verwijst hij, als eerder, in dit verband naar de Scandinavische landen.

Tegelijkertijd wil Bos realistisch zijn over de markt. 'In dat licht kan het verstandiger zijn de markt af te schermen dan haar trachten te temmen.' Hij maakt hier een mooie vergelijking met de aap Bokito, overigens zonder uitgebreid in te gaan op alle prikkels die tot de uitval van het arme beest hebben geleid: uiteindelijk geeft een hele brede diepe greppel meer zekerheid dan een goede dompteur. De overheid doet er dus goed aan om minder op de markt en meer

uit het troebele mengsel van markt- en publieke aansturing voortkomen. Hij had ook op de botsing van gedragsverwachtingen kunnen wijzen, die het gevolg zijn van het samenbrengen van twee geheel verschillende werelden. Zie de zorg, zie de corporaties, zie het openbaar vervoer.

Ook binnen het publieke domein ziet Bos minder mogelijkheden voor marktwerking, of beter gezegd: concurrentie, vanuit het argument dat professionals in de publieke sector beter op hun eigen professionele normen van dienstverlening kunnen worden aangesproken dan op hun marktmotivatie. De WRR noemde dit indertijd 'institutionele borging'. Omdat in het neoliberale tijdperk te veel het accent is gelegd op winst en persoonlijk profijt, spreekt Bos van een waarden crisis. Het accent op markt en persoonlijk gewin zal moeten worden teruggedrongen door nieuw burgerschap en door de vorming van een aan het algemeen belang dienstbare elite.

ZELFDE REDENERING, ANDERE UITKOMST

De sociaal-democratie koos tot ver in de jaren tachtig voor het 'collectieve paradigma': als de overheid een verantwoordelijkheid heeft, kan de overheid die verantwoordelijkheid het beste zelf tot gelding brengen. Collectieve woningbouw, collectieve zorg en een collectief openbaar vervoer waren daarvan het gevolg. Dit paradigma komt in de krochten van de partij overigens nog veel voor. Het is ook nog steeds het paradigma van de SP, waarvan Bos zo treffend opmerkte dat een stilstaande klok ook tweemaal per dag gelijk heeft.

De neoliberalen kozen in de jaren tachtig en negentig, met evenveel ideologische overtuiging, voor de markt. De overheid was niet de oplossing, maar het probleem. Sweder van Wijnbergen formuleerde aan het einde van de jaren negentig het adagium: 'Als er een markt is, behoort de markt zijn werk te doen en als er geen markt is, moeten we zien of we een markt kunnen creëren.' Ik zou dit het 'markt-paradigma' willen noemen.

Globalisering dwingt ons niet tot deregulering en marktwerking

op zichzelf te vertrouwen als het gaat om het borgen van publieke belangen.

Allerlei mengvormen van marktaansturing en publieke aansturing, beziet Bos eveneens met enige bevreesdheid — terecht naar mijn idee. In de bestuurskunde was het met name Roel in 't Veld die een voorkeur had voor dergelijke 'hybride' situaties. Bos wijst juist op de vele problemen van bureaucratie en traagheid die

Bos kiest zolang hij op het politieke toneel staat, en nu ook weer in zijn Den Uyl-lezing, voor het 'paradigma van de publieke belangen': het politieke debat hoort te gaan over de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid wil dragen. De mogelijkheden voor borging van deze publieke belangen bepalen of de behartiging binnen het publieke dan wel binnen het private domein moet plaatsvinden. En alleen de overheid is democratisch gelegitimeerd om te beslissen voor welke publieke belangen zij eindverantwoordelijkheid wil dragen.

Inmiddels heeft zich onder economen een vierde paradigma ontwikkeld: het 'paradigma van de marktimperfecties'. In deze redenering heeft de overheid alleen een eindverantwoordelijkheid als de markt daarom vraagt. Anders gezegd: de welvaartstheorie (van de economen) bepaalt welke belangen door de overheid als publieke belangen moeten worden gedefinieerd. Ten eerste moet de overheid ervoor zorgen dat de markt goed functioneert, ten tweede moet de overheid ingrijpen bij marktimperfecties. Alleen marktfalen legitimeert overheidsingrijpen; overigens alleen als er geen sprake is van overheidsfalen. Ik schrijf het bewust zo op, om de normativiteit van de economische wetenschap niet te verbloemen. Veel economen zijn zich, komisch genoeg, van die normativiteit niet altijd bewust. Daar waar Bos in zijn lezing kiest voor het brede welvaartsbegrip en afgeeft op economen met hun modellen, die daarvoor geen ruimte laten, wijst hij nadrukkelijk dit paradigma af. Nee, blij is Wouter Bos als minister van Financiën van die economen niet geworden. Hij noemt het denken en het taalgebruik van hen 'funest' voor het maken van beleid.

Wouter Bos redeneert in zijn Den Uyl-lezing geheel in lijn met zijn eerdere denken. Nog steeds kiest hij ervoor om het politieke debat te voeren over de belangen waarvoor de overheid op zijn minst een eindverantwoordelijkheid moet dragen. Hij wil zich daarbij niet laten belemmeren door economen die op grond van hun theorie menen te weten waar de overheid wel en waar de overheid niet de markt behoort

te 'verstoren'. Op grond van pragmatische overwegingen over de (on)mogelijkheden om de publieke belangen te borgen, kiest hij voor een publieke of een private uitvoering. Daarbij verkiest hij niet generiek de overheid boven de markt, maar komt hij wel veel vaker dan vroeger bij de overheid uit.²

De uitkomst van zijn redenering is anno 2010 een heel andere dan in de hoogtijdagen van de Derde Weg. Niet omdat hij, als de SP, ideologisch kiest voor de collectieve sector, maar omdat het borgen van publieke belangen in de private sector zo ontzettend is tegengevallen en omdat de roerige markt van dit moment veel minder mogelijkheden tot borging van publieke belangen biedt. Wie had gehoopt dat Wouter Bos de door Wim Kok afgeschudde ideologi-

Ook in zijn doordenking is de Den Uyl-lezing van Wouter Bos een klein feestje

sche veren weer zou oprapen, wordt dan ook maar slechts met mate bediend door deze Den Uyl-lezing. Fundamenteel neemt Bos nauwelijks afstand van Paars en van Wim Kok. En met goede redenen.

En toch kunnen de politieke consequenties van de Den Uyl-lezing van Wouter Bos groot zijn, ook nu hij inmiddels zijn politieke afscheid heeft aangekondigd. Ik twijfel er namelijk niet aan dat de Partij van de Arbeid deze Den Uyl-lezing zal omarmen. Deze geeft de Partij van de Arbeid een pragmatisch argument in handen om marktwerking nu af te wijzen, ook waar de partij tien jaar geleden al even pragmatisch voor marktwerking heeft gekozen. Juist nu de verkiezingen voor de deur staan, krijgt de Den Uyl-lezing van Wouter Bos daarmee een groot politiek gewicht. Op grond van deze Den Uyl-lezing zal het nieuwe verkiezingsprogramma sterk afwijken van het vorige.

Hoe kunnen we de marktwerking in de zorg blijven ondersteunen, als we Bos' redenering serieus nemen? Hoort de bureaucratie van de thuiszorg niet weer plaats te maken voor de professionele wijkverpleegkundige? Is er een ander antwoord denkbaar dan een nationalisatie van het openbaar vervoer en de opheffing van de onzinnige scheiding tussen Prorail en NS op de huidige problemen met ons treinverkeer? Waarom zouden woningcorporaties vennootschaps-

belasting moeten betalen en waarom brengen we hen niet weer onder een publiek regime? Is het niet veel beter om de nutsvoorzieningen weer in publieke handen te brengen? Brengen we op korte termijn het taxi-vervoer weer op orde door afscheid te nemen van een markt die vooral tot oorlog heeft geleid? Stoppen we met discussies over een private wegeninfrastructuur? Ja, ook in zijn doordenking is de Den Uyl-lezing van Wouter Bos een klein feestje.

Noten

1 Zie de preadviezen van de Koninklijke Vereniging van Staatshuishoudkunde uit 2009 onder de titel *Marktwerking en publieke*

belangen.

2 Dit lijkt ook een fundamenteel verschil te zijn met de redenering van Rutger Claassen in *SE-D* 2010/1-2, p. 35-45. Claassen lijkt op grond van een empi-

rische analyse, en omdat hij bewust aan bepaalde normen meer gewicht wil toekennen dan aan andere, uit te komen bij een generieke voorkeur voor publieke uitvoering.

Breken met het verleden

SJOERD KEULEN & RONALD KROEZE

‘Wat ik vanavond beoog te doen, is de Derde Weg een plek te geven in de ontwikkeling van het sociaal-democratisch gedachtengoed’, zo vertelt Wouter Bos in de inleiding van zijn Den Uyl-lezing. Want — zo had hij even daarvoor gesteld — ‘de vermaledijde Derde Weg is zeker een biecht waard, maar verdient ook een begripvolle herwaardering’. In het pleidooi dat volgt schaart Bos de waardering voor de Derde Weg en haar oplossingen onder ‘mainstream sociaal-democratie, niet meer en niet minder’. Anders hadden Paul Kalma en Jan Pronk — PvdA’ers uit onverdachte hoek — toch ook nooit kunnen bijdragen aan de doorbraak van het Derde Weg-denken in Nederland, stelt Bos.¹

Het overlaten van steeds meer publieke taken aan de markt werkt echter niet (meer), concludeert hij aan het einde van zijn lezing. ‘Ik ben er gaandeweg van overtuigd geraakt dat het soms makkelijker en beter is om publieke belangen voor de markt af te schermen dan te pogen de markt te temmen teneinde de publieke belangen niet te schaden. Deze lijn staat haaks op het gangbare model van toezicht. Publieke belangen fungeren dan als randvoorwaarden waarbinnen de markt haar gang mag gaan met een machtige toezichthouder die zorgt dat het goed loopt.

Over de auteur Sjoerd Keulen is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam. Ronald Kroeze is docent en promovendus aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Gezamenlijk werken zij aan een onderzoek naar de geschiedenis van leiderschap in politiek, bedrijfsleven en overheid tussen 1980 en 2010.

Noten zie pagina 61

Ik vind dat model in toenemende mate naïef. Perfect toezicht is een illusie.’²

Bos’ intentie is om met een nieuw verhaal — waarin de overheid een stevigere rol krijgt toebedeeld — de partijleden te inspireren. Politici die op een dergelijke wijze breken met het verleden, zullen hier in het algemeen alleen in slagen — zo zullen wij betogen — als zij voldoende rekening houden met de ‘gedeelde ervaringsruimte’ van waaruit anderen — partijgenoten, kiezers, pers — het verleden bezien waar afstand van wordt genomen. In dit licht zullen we de speech van Wouter Bos onder de loep nemen. Maar eerst zullen we uiteenzetten waarom het zo belangrijk is voor leiders in een toeschouwersdemocratie het verleden mee te nemen als zij een nieuwe koers uitstippelen. En we zullen ingaan op het Derde Weg-denken binnen de PvdA aan de hand van een reeks Den Uyl-lezingen die hieraan waren gewijd.

LEIDERS IN EEN TOESCHOUWERS- DEMOCRATIE

Politieke leiders doen het in de huidige gepersonaliseerde en gemediatiseerde democratie niet snel goed. De kritiek op premier Balkenende heeft zich vanaf het begin geconcentreerd op zijn leiderschap dat als kleurloos en weinig charismatisch wordt getypeerd. Toch zijn ook kleurrijke figuren als Geert Wilders en Pim Fortuyn slechts voor weinigen het toonbeeld van goed leiderschap. Het probleem met leiderschap is geen typisch Nederlands fenomeen, ook voor Duitsland werd geconstateerd dat ‘es

fehlt an persönlicher Führungskraft' en na zijn lyrische opmars, klinkt nu al het gemor over Obama's leiderschap.³ Goed politiek leiderschap is, kortom, niet eenvoudig.

De problematische omgang met leiders in Westerse democratieën is nauw verbonden met de verandering van de democratie sinds de jaren zeventig. De politicoloog Manin heeft deze verandering omschreven als de opkomst van de *audience democracy*, in Nederland door De Beus vertaald als toeschouwersdemocratie.⁴ De opkomst van de toeschouwerdemocratie wordt verbonden met de mediatisering en personalisering van politiek.⁵ In de toeschouwersdemocratie stemmen kiezers niet langer op een partij vanwege klasse, etnische of religieuze gebondenheid, zoals tijdens de verzuiling gebruikelijk was. De zwevende kiezer kiest op basis van politieke persoonlijkheden en dit geeft de politieke leider een nieuwe rol, waarin hij meer vrijheid geniet om een nieuwe visie te creëren of macht uit te oefenen. De media spelen een essentiële rol en treden op als verbindend element tussen leider en kiezer. De media geven de visie en intentie van de politieke leider door aan de kiezer en voegen daar een kwalificatie aan toe gebaseerd op een eigen interpretatie van de intentie van de leider.

De leider in de toeschouwerdemocratie is echter niet alleen aan de pers gebonden, maar ook aan het verleden, een gegeven waaraan Manin en De Beus weinig aandacht besteden. Bij het creëren van een nieuw verhaal heeft de leider dan ook minder vrijheid dan het lijkt. Een nieuw verhaal vormgeven middels trial en error is een gevaarlijke keuze, omdat dat tot verlies van controle over de intentie en uitleg van woorden kan leiden. Wie zich een nieuw imago wil aanmeten met behulp van een nieuw te communiceren visie, is aan contextuele conventies gebonden.

Voor politieke leiders die met speeches, lezingen en debatten een nieuwe stijl creëren en kiezers moeten trekken is taal uitermate belangrijk. Taal is zelfs het enige middel om nieuwe politiek te scheppen.⁶ Het succes van

zo'n exercitie hangt af van een juiste afweging tussen herkenbare concepten uit het verleden en nieuw verwoorde toekomstidealen. De historicus Koselleck heeft het gebruik van politieke concepten en taalgebruik door de tijd heen geanalyseerd en volgens hem zijn politieke en sociale concepten 'de registratie en belichaming

Taal is het enige middel om nieuwe politiek te scheppen

van de elementen en krachten van de geschiedenis.⁷ De talige vorm van politieke concepten, zoals een speech, maakt de zorgen, idealen en wensen van een bepaald moment zichtbaar.⁸ Daarnaast heeft Koselleck erop gewezen dat politieke taal niet vanuit het niets komt, maar dat het is gebaseerd op een 'space of experience' (ervaringsruimte) en een 'horizon of expectation' (verwachtingshorizon). Een door de leider geschetste toekomstvisie die radicaal afwijkt van de ervaringsruimte, zal de aanhang niet snel overtuigen.

De historicus Skinner paste de speech act-theorie van taalfilosofen als Austin en Searle toe op politieke taal en maakte duidelijk dat politieke taal meer is dan een constatering. Deze moet vergezeld gaan van een bepaalde intentie, en opgevolgd worden door een bepaalde actie, die de woorden concrete betekenis geeft.⁹ De relatie tussen taal en betekenis is gebaseerd op tijdgebonden conventies en context en kan dus niet zomaar worden veranderd door, in dit geval, een politiek leider.¹⁰ Een leider kan alleen een nieuwe verwachtingshorizon creëren, zoals de introductie van een nieuwe visie, als deze ook is gebonden aan een ervaringsruimte, zodat zijn toehoorders deze kunnen herkennen.

Goed leiderschap is daarmee niet gelegen in tijdloze leiderschapskwaliteiten, maar in de manier waarop de leider het verleden verbindt en gebruikt voor het creëren van een nieuwe toekomst. Een specifieke talige verandering krijgt pas concrete betekenis met daaropvol-

gende *speech acts* en een daarbij aansluitend optreden. Kortom, een politiek leider moet zich ervan bewust zijn dat hij niet uit het verleden kan stappen. Wanneer hij een nieuwe verwachtingshorizon schetst, moet hij rekening houden met de ervaringsruimte van zijn toehoorders, die gebaseerd is op herkenning van het verleden. Ook moet hij zich realiseren dat woorden pas concrete betekenis krijgen door *speech acts* en politieke daden. Een goed voorbeeld van een toespraak die later invulling kreeg is de Den Uyl-lezing van Wim Kok uit 1995. De constatering van Kok dat de ideologische veren van de sociaal-democratie moesten worden afgeschud, werd later verbonden met de neoliberale daden van de Paarse kabinetten. Kok hield echter zelf onvoldoende vat op deze betekenisverlening doordat hij niet in latere *speech acts* vervolg gaf aan zijn constatering uit de Den Uyl-lezing.

NEOLIBERALISME EN DE DERDE WEG

De Derde Weg bestond volgens Bos uit drie elementen: een 'relativering van de staat', 'een herwaardering van de markt' en meer 'verantwoordelijkheid' voor mensen. Door de Derde Weg ontstond ruimte voor 'herwaardering van de markt, ondernemerschap en globalisering als welvaart creërende krachten die ons in staat stellen ook sociaal beleid te voeren', aldus Wouter Bos. Dit alles was volgens hem mede gebaseerd op een herpositionering van de PvdA die al in de jaren tachtig begon. In het rapport *Schuivende Panelen* uit 1987 werd bijvoorbeeld al gesproken over 'deregulering, privatisering en decentralisatie', zo citeert Bos het rapport. Zusterpartijen in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Democraten in de vs zagen de moderniseringsagenda van de PvdA dan ook als een inspiratiebron voor de Derde Weg.¹¹

Opvallend is dat Bos zelf toegeeft dat voor veel kiezers en zelfs partijleden het onderscheid tussen Paars, sociaal-democratie, neoliberalisme en de Derde Weg onduidelijk was. Desondanks probeert Bos in zijn lezing het neoliberalisme en de Derde Weg te scheiden. Dat wringt omdat

de kenmerken die Bos zelf geeft aan de Derde Weg — terugtreding van de staat, privatisering, deregulering, meer markt, meer eigen verantwoordelijkheid voor mensen — de belangrijkste kenmerken zijn van wat we neoliberalisme noemen. Daarmee is neoliberalisme een intrinsiek onderdeel van de Derde Weg. Volgens Bos echter

Bos probeerde in zijn lezing het neoliberalisme en de Derde Weg te scheiden. Dat wringt

kleeft het beeld van de 'neoliberale aberratie' ten onrechte aan de Derde Weg, vooral als gevolg van een 'tragische timing' waarbij het succesvolle premierschap van Wim Kok en 'de leidende deelname van de Partij van de Arbeid aan twee Paarse kabinetten' samenviel met de opkomst van het neoliberalisme.¹² Uit de media-reactie op de lezing van Bos bleek wel hoezeer de Derde Weg en het neoliberalisme met elkaar worden verbonden. Bos' pleidooi voor het afschermen van bepaalde delen van de publieke sector voor marktwerking werd in de commentaren in week- en dagbladen geduid als een radicale breuk met de Derde Weg en daarmee met het verleden van de PvdA. De herwaardering voor de Derde Weg die Bos uitsprak, kwam niet over.¹³

Bos' redevoering werd dus als een breuk ervaren. Een dergelijke breuk met het eigen partijverleden leidt tot problemen omdat Bos geen rekening houdt met het belang van een gedeelde ervaringsruimte van waaruit anderen — partijgenoten, kiezers, pers — haar bezien en waarderen. In die gedeelde ervaringsruimte is de Derde Weg met al zijn neoliberale kenmerken immers omarmd door de top van de partij, niet in de laatste plaats door Bos zelf, die niet alleen als 'Prins van Paars' maar ook nog na die kabinetten als 'darling van de Derde Weg' bekend stond.¹⁴ Bos besteedde in zijn documentaire over de verkiezingen van 2006 nog ruim

aandacht aan, destijds, hét Derde Weg-bolwerk Policy Network. 'Daar ga ik graag naar toe, daar leer ik wat. (...) Dat is gewoon spannend.'¹⁵

Een ont koppeling van de Derde Weg van het neoliberale beleid van Paars is onmogelijk en niet-historisch. Juist de economische successen, gebaseerd op neoliberale receptuur, verklaarden de successen van de Paarse kabinetten en maakten de herwaardering van markt en ondernemerschap acceptabel. Overigens wist de PvdA destijds zelf ook geen onderscheid te maken tussen het neoliberalisme en de Derde Weg. 'Net zoals het ons maar niet lukte om het Paarse kabinet het kabinet-Kok te noemen (...). [En w]aar de Derde Weg paars was en waar PvdA bleef duister', zoals Bos treffend stelt.

Bos is zich dus bewust van de ambivalentie en onduidelijkheid van alle termen, maar probeert toch om een nieuwe visie uiteen te zetten. Hij lijkt daarbij wat al te lichtzinnig met zijn eigen verleden en dat van de partij om te gaan. Daarmee bestaat het gevaar dat Bos niet alleen de aansluiting met de ervaringsruimte van de kiezers, pers en partij verliest, maar ook de controle over zijn eigen verhaal.

MEER DAN 'TRAGISCHE TIMING'

De jaarlijkse Den Uyl-lezing werd voor veel Nederlanders een begrip door de, al genoemde, lezing van Wim Kok in 1995 waarin hij de partij 'ontdeed' van haar ideologische veren. Dat betekende overigens niet het einde voor de ideologie, want Kok stelde in dezelfde lezing een nieuw programma centraal dat sterk leek op het denken van de Derde Weg.¹⁶

Kok zegt zelf in een terugblik dat zijn woorden 'onnodig misverstanden [hebben] veroorzaakt. Maar los daarvan, ik had niet de ambitie om met grote regelmaat bijzondere toespoken af te scheiden over de plaats en rol van de sociaaldemocratie'.¹⁷ Kok had dus niet te behoefte om een nieuwe verwachtingshorizon te creëren, laat staan om ze in te vullen met nieuwe speech acts of daden, terwijl nadien zijn 'afschudden-van-de-veren' wel als een breuk

werd ervaren en gepresenteerd. Intern werd het uitblijven van nieuwe bevlogen redevoeringen dan ook betreurd: 'Het eerlijk uitkomen voor de derde weg is de manier om de partij weer een ideologisch verenkleed aan te meten', aldus Kees van Kersbergen en Gritta Notelman in hun beschouwing over de Derde Weg in de Nederlandse politiek.¹⁸

Bovendien bleek Koks strategie op de lange termijn niet vol te houden. Een jaar na de beëdiging van Paars 11 kwamen de bewindslieden bij elkaar. Bram Peper probeerde bij die gelegenheid via een essay een antwoord geven op de vraag 'in hoeverre het rafelige beeld van Paars 11 een uitdrukking is van meer structurele factoren en bewegingen in politiek en maatschappij'. In zijn essay bespeurt Peper 'een welhaast structurele "ruimte" voor leiderschap, voor het geven

Economische resultaten, op neoliberale receptuur gebaseerd, vormen de legitimatie voor de Derde Weg

van richting (visie)'.¹⁹ Meer dan één brainstorm-sessie is er niet aan besteed. 'Wim houdt niet van grote verhalen', zo verklaarde Peper.²⁰ De economische groei vierde tegelijkertijd hoogtij, waardoor de noodzaak tot zingevingsdebatten minder noodzakelijk leek: het ging toch goed?

Economische resultaten, op neoliberale receptuur gebaseerd, vormden ook voor de Derde Weg grotendeels de legitimatie. De Derde Weg kenmerkte zich door een geloof in de positieve veranderingen die ondernemerschap en management-denken zouden brengen in de verzorgingsstaat. In de Den Uyl-lezingen na Kok passeerde een reeks van ideologisch bevlogen Derde Weg-denkers de revue. In 1996 trapte de econome Zsuzsa Ferge af, in 1999 gevolgd door Frank VandenBroucke, de Belgische minister van Sociale Zaken die met zijn liberale premier

Verhofstadt het Derde Weg-concept 'de Actieve Welvaartstaat' introduceerde.²¹ In zijn Den Uyl-lezing propageerde hij het 'paradigma van de participatie' waarin liberalen en sociaal-democraten elkaar vonden. 'Voor sociaal-democraten is de markt (met sociale spelregels) één van de instrumenten om participatie in de samenleving te realiseren.'²²

Een jaar later mocht Hans Wijers (D66) de lezing geven; als minister van Economische Zaken de drijvende kracht achter de privatisering onder Paars I en een uitstekend voorbeeld van de tijdgeest van de Paarse jaren en de waardering daarvan in de PvdA. Wijers kreeg de ruimte om te pleiten voor privatisering van delen van het onderwijs, meer macht voor aandeelhouders, en de terugdringing van beschermingsconstructies voor bedrijven. 'Deze ambities en beleidsagenda zijn Paars II en III wel heel erg op het lijf geschreven', aldus de sociaal-liberaal.²³

De Derde Weg was geliefd binnen de PvdA — niet alleen onder de sprekers van de Den Uyl-lezingen

Niet de minsten kregen het woord. In 2002 was het podium voor Derde Weg-kanselier Gerhard Schröder. 'De Europese sociaaldemocratie — de sociaaldemocraten in Nederland evenzeer als de sociaaldemocraten in Duitsland — hebben de pretentie de modernisering van de economie en de samenleving te stimuleren.' Als inspirator prees hij, net als VandenBroucke, het beleid van Paars: 'het "poldermodel" en het "proces van Wassenaar" van Wim Kok, Ad Melkert en de Partij van de Arbeid [is] een succesverhaal, dat in heel Europa aandachtig is bestudeerd'.²⁴

De gepresenteerde resultaten van 'onze politiek van het midden' waar aan gerefereerd werd, waren vooral economische successen, herleid tot neoliberal beleid, zoals belastingshervorming, beheersing van de overheidsuitgaven en

een verbeterd ondernemingsklimaat.²⁵ In 2004 sloot New Labour-denker Peter Mandelson vooralsnog de rij met Derde Wegdenkers op de Den Uyl-lezing. Sindsdien staan meer klassieke sociaal-democratische thema's weer centraal zoals solidariteit (Margalit; 2005), of werd er juist afgegeven op het marktdenken in zorg en onderwijs (Trappenburg; 2006).

NEOLIBERALE WAARDENGEMEENSCHAP

De Derde Weg was geliefd, niet alleen onder de sprekers van de Den Uyl-lezing, maar ook in de PvdA was er 'altijd een Derde Weg-circle binnen de partij'.²⁶ Dit hoeft niet te verwonderen, de oplossingen die de denkers van de Derde Weg propageerden waren in die tijd uiterst succesvol. Mandelson vertelde in zijn lezing niet voor niets trots dat in Groot-Brittannië dankzij arbeidshervormingen er meer dan 1,7 miljoen banen waren gecreëerd. Zijn neoliberale oplossing voor veel sociale problemen was daarom: 'return to higher rates of growth as the necessary condition for progressive modernisation of European welfare states. Now, I know some continental social democrats will react to this and say "that's just New Labour sub-Thatcherite neo-liberalism"! But in shaping their agenda, it was the Netherlands under the Kok government that led the way. It was the Dutch who invented the concept of flex-security. It was Ad Melkert when he was Social Affairs Minister who linked specific programmes of job creation to welfare and labour market reform.'²⁷

Mandelson was in zijn lofuitingen niet de enige. Bill Clinton, Tony Blair en Gerhard Schröder prezen Kok en zijn Paarse regering voor de modernisering van de welvaartsstaat. En Kok nam die complimenten terecht in ontvangst, inclusief — zij het schoorvoetend — het predicaat Derde Weg. In Washington gaf Kok in 1999 toe dat 'we put it into practice without having the label on it, the Third Way (...) anyhow, it is symbolic for renewal'.²⁸ Alleen binnenskamers wilde hij toegeven 'that he liked the third way approach "very much"'.²⁹ Aan grote verhalen was immers geen behoefte.

Een jaar later ging het al makkelijker toen de Derde Weg-leiders onder het Duitse equivalent *Das neue Mitte* bijeenkwamen onder leiding van Gerhard Schröder in Berlijn. In het afsluitende communiqué stelden ze: 'Wir praktizieren neue Methoden modernen Regierens', omdat hun centrale waarden (onder andere volledige werkgelegenheid) alleen bereikt konden worden door nieuwe economische en fiscale benaderingen. Deze waarden wilden de veertien regeringsleiders delen in een "'internationale Wertegemeinschaft" (...) eines neuen internationalen Sozialpakts — die praktische Umsetzung unseres Engagements für starke Gemeinschaften in unseren Ländern auf internationaler Ebene.'³⁰

De Derde Weg vormde in de ogen van de regeringsleiders dus zelfs de basis van een waargedegemeenschap, gebaseerd op het succesvolle liberale economische beleid in hun thuislanden. Liberale en neoliberale noties zorgden juist voor het succesverhaal, niet voor niets kregen de economische hervormingen de meeste aandacht in de Den Uyl-lezingen. Het was dus niet 'tragische timing' dat de Derde Weg samenviel met het neoliberale beleid van Paars. Het waren de tijdgebonden economische successen van het omarmde (neo)liberale model die het besef verminderden hoe belangrijk zaken als financieel toezicht zijn. Van de toonaangevende economen in Nederland is 80% lid van de PvdA, merkt Bos schertsend op in zijn lezing,³¹ en juist die propageerden in de jaren negentig neoliberale oplossingen, die er ook bij de PvdA in de eerste Paarse jaren goed in gingen.

Terugkijkend zag ook Wim Kok dat er 'wel een groeiend ongenoegen merkbaar [was] over achterstanden in het onderwijs, wachtlijsten in de zorg en het achterblijven van beloningen ten opzichte van de marktsector voor zorgpersoneel, onderwijspersoneel en politie. *Het ging toch zo goed met de economie?*'³²

Juist het geloof in het oplossend vermogen van de markt karakteriseren Paars, de Derde Weg en de PvdA in die dagen. Peter Giddens probeerde de kritiek van 'oud links' die de Derde Weg veel te liberaal vond, dan ook te ondervan-

gen door juist de creativiteit van het ondernemerschap centraal te stellen. Die kon ervoor zorgen dat 'the tendency of Financial markets toward crisis' werd ondervangen. Bovendien, 'the left has to get comfortable with markets, with the role of business in the creation of wealth, and the fact that private capital is essential for social investment'.³³

Bos concludeert in zijn lezing dat kapitalisme 'onderminning van de menselijke waardigheid (...) door een voortdurende druk van commercialisering op de publieke sfeer' betekent, maar in de hoogtijdagen van Paars geloofde men, zie het communiqué van Berlijn, juist het omgekeerde. 'Het debat over de derde weg heeft laten zien dat de markt kan worden geapprecieerd en goed zijn werk kan doen. De discussie over markt versus overheid is achterhaald', schrijven Van der Ploeg en Bussemaker nog in 2001.³⁴ Deze nu wat oncomfortabele erfenis van de Derde Weg dankt de PvdA dus niet slechts aan de tijdgeest, maar behoort tot de historische boedel van de partij.

EEN BREUK MET HET VERLEDEN?

Dat Bos zich in de Den Uyl-lezing afzet tegen de markt en het neoliberalisme contrasteert niet alleen met het verleden van de partij, maar ook met uitspraken die hij in het recente verleden zelf heeft gedaan. Nadat Bos in november 2002 werd gekozen tot politiek leider uitte hij zich nog als een prins van Paars. Gevraagd naar zijn visie op de partij verwees hij naar ondernemerschap en nam hij bedrijven als voorbeeld: 'Als ik een beeld zou moeten oproepen zou dat het beeld van Nokia moeten zijn, of van 3M, dat zijn beide voorbeelden van bedrijven die zichzelf zo organiseerden dat ze altijd overal ergens de eerste mee waren en het nieuwste. (...) Maar het idee van dat de Partij van de Arbeid altijd weer de partij zal zijn die steeds weer met de beste ideeën komt daar waar er een probleem is, of met de beste mensen. En altijd eerder dan anderen en altijd beter. Dat je dat als proces weet te organiseren, dat is mijn ambitie.'³⁵

In de eerste jaren vergeleek hij zijn visie niet voor niets met die van Wim Kok³⁶ en zag hij bij zichzelf weinig veranderingen ten opzichte van Melkert.³⁷

Met de Den Uyl-lezing van 2010 heeft Bos echter een breuk met het verleden gemaakt en daarmee niet alleen een deel van het partijverleden achter zich gelaten, maar evengoed een deel van zijn eigen geschiedenis. Misschien ging deze breuk minder ver dan in de pers is gesuggereerd, maar dat Bos' herwaardering voor de Derde Weg niet is overgekomen is eveneens, zeker met de Den Uyl-lezing van Kok in het achterhoofd, zorgelijk. Een breuk met het verleden is problematischer dan vaak wordt gedacht, juist het verleden is voor de toehoorders (partijgenoten, kiezers, journalistiek) het enige punt van gedeelde herkenning. Aan de andere kant toont onderzoek naar succesvol leiderschap dat politieke leiders met hun tijd mee moeten gaan.³⁸ Een probleem doet zich voor wanneer leiders breken met het verleden zonder dat zij zich er van bewust zijn dat ze daarmee een periode afsluiten, of als media en kiezers dit niet zo ervaren.

De oude speech acts en daden van Wouter Bos en de partij worden in zijn lezing grotendeels weggedrukt. Het is daarom maar de vraag of de ervaringsruimte van partij en kiezers passen bij Bos' nieuwe verwachtingshorizon. Het beeld van Paars mag dan wel wat flets zijn, het bracht de PvdA het premierschap en toch ontegenzeggelijk ook veel vernieuwing, juist door de liberalisering, die door een invloedrijk deel van de partij — de economen voorop — ook zo gewaardeerd werd.³⁹ Dat de PvdA ook terecht trots mag zijn, en is, op dit deel van het verleden zal beter moeten worden betrokken in het invullen en vormgeven van de nieuwe horizonten. Door de (deels) onvoorziene gevolgen van zijn oude ideologie vooral toe te schrijven aan de tijdgeest en tragische timing gaat Bos niet eerlijk om met het (partij)verleden, maar evenmin met zijn eigen verleden. En juist dat is problematisch en zal onbegrip oproepen bij kiezers, partijleden en media die neoliberale elementen wel als onderdeel van de Derde Weg.

Dat betekent niet dat Bos niets had kunnen veranderen, maar wel dat hij dit alleen had kunnen doen met een betere reflectie op zijn verleden en dat van de partij. Een politicus kan niet zomaar uit deze ervaringsruimte stappen, net zomin als hij uit de geschiedenis kan stappen. In

Een breuk met het verleden is voor een politicus problematischer dan vaak wordt gedacht

2008 gaf Bos, weer bij Policy Network, hieraan zelfkritisch uiting: 'The good work must go on. But we need to add one or two new elements. In fact, I say "new" but they are not new at all. I say we need to go "Back to the Future". We need to continue to modernise, but with more focus on our roots.'⁴⁰ En bij die roots hoort voor de PvdA ook de Derde Weg met zijn verworvenheden en met zijn neoliberale schaduwkanten. Het verleden met de toekomst verbinden moet bovendien consistent en in alle openbaarheid gebeuren, omdat anders niet de aansluiting zal worden gevonden met de ervaringsruimte van partij, kiezers en journalistiek.

Wat beoogde Bos met zijn Den Uyl-lezing: een breuk met de neoliberale aspecten van de Derde Weg — zoals de pers constateerde — of een werkelijke herwaardering van de Derde Weg inclusief zijn neoliberale principes? Nu Wouter Bos afscheid heeft genomen van de politiek, zal hij niet meer met speech acts duidelijk kunnen maken wat hij voorstond. Het is nu aan Job Cohen om de lezing van Wouter Bos mee te nemen in het verhaal waarmee de PvdA de verkiezingen ingaat. Cohens verleden met de Derde Weg is uiteraard een andere dan dat van Bos, maar het onverwerkte verleden van de Partij van de Arbeid met de Derde Weg blijft bestaan. Daar zal ook Cohen rekening mee moeten houden.

Noten

- 1 Wouter Bos, *De Derde Weg Voorbij* (21^{ste} Den Uyl-lezing 25 januari 2010), p. 7. via pvda.nl.
- 2 Ibid., p. 13.
- 3 Ronald Kroeze en Sjoerd Keulen, 'The Manager as ideal democratic leader: The role of the managerial narrative in Dutch politics 1980-2010', in: *Creative Democracy* (Forthcoming; Bonn 2010); Citaat: 'Es fehlt an persönlicher Führungskraft', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (8 december 2008).
- 4 Bernard Manin, *The principles of representative government* (Cambridge 1997); Jos de Beus, *Een prisma van politiek* (Amsterdam 2001).
- 5 Huub Wijffjes and Gerrit Voerman (red.), *Mediatization of politics in history* (Leuven 2009).
- 6 J.G.A. Pocock, 'Verbalizing a political act: Towards a politics of speech', in: idem, *Political thought and history. Essays on theory and method* (Cambridge 2009), p. 33-50.
- 7 R. Koselleck, *Futures past. On the Semantics of Historical Time* (Cambridge 2004), p. 223.
- 8 Ibidem, p. 223.
- 9 Een rechter die zegt: 'Ik veroordeel de verdachte tot vijf jaar cel' is een goed voorbeeld van een speech act. Het is een constatering (de verdachte moet vijf jaar de cel in), met een bepaalde intentie (een veroordeling van de rechter die geldt voor de verdachte) die pas betekenis krijgt nadat de verdachte daadwerkelijk wordt weggevoerd uit de rechtszaal en vijf jaar in de cel belandt. Vertrouwen in een rechterlijke uitspraak baseert zich dan ook op een dergelijke invulling van zijn uitspraak.
- 10 L. Austin, *How To Do Things With Words* (Oxford 1976) p. 5; Q. Skinner, *Visions of politics* (Cambridge 2002) part 1, Introduction.
- 11 Bos, *De Derde Weg Voorbij*, p. 2-4.
- 12 Ibidem, p. 7.
- 13 Als voorbeelden: 'PvdA-leider neemt afstand van de Derde Weg en wil marktwerking inperken', *Het Parool* (26 januari 2010) 4; Pieter van Os, 'Een diepe greppel tegen het ongebreidelde kapitalisme: PvdA-leider Wouter Bos neemt in Den Uyl-lezing afstand van sociaal-democratische hervormingsbeweging "Derde Weg"', *NRC Handelsblad* (26 januari 2010); Thijs Boer, 'Bos maakt schoon schip', *Vrij Nederland* (30 januari 2010) 16; Arendo Joustra, 'De Weg van Wouter Bos', *Elsevier* (30 januari 2010), p. 3.
- 14 Peter de Waard, 'Wouter Bos nieuwe darling van Derde Weg', *de Volkskrant* (20 mei 2006), p. 4.
- 15 Rudi Boon en Kees Brouwer, *De Wouter Tapes, Krankzinnig vak eigenlijk* (VPRO: 19 maart 2007, Nederland 2) 14.00 minuten.
- 16 Wim Kok, 'We laten niemand los', in: *In het spoor van Den Uyl. Den Uyl-lezingen 1988-2008* (Stichting dr. J.M. den Uyl-lezing; Amsterdam 2009), p. 187-217.
- 17 Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok. Over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005), p. 72.
- 18 Kees van Kersenbergen en Gritta Nottelman, 'De derde weg en de Nederlandse politiek', in: Jet Bussemaker en Rick van der Ploeg (red.), *Leven na Paars? Linkse visies op de Derde Weg* (Amsterdam 2001) p. 40-51, aldaar p. 40.
- 19 Bram Peper, *Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving* (12 juli 1999). Het essay lekte uit en is daarom nog steeds terug te vinden via: www.nrc.nl/DenHaag/Documents/peper.html.
- 20 Max van Weezel en Michiel Zonneveld, *De onttovering van Paars. Een geschiedenis van de kabinetten-Kok* (Amsterdam 2002), p. 98.
- 21 Carl Devos, Tine Boucké, Patrick De Vos en Dries Lesage, 'De stille revolutie van de globalisering en de Derde Weg: Bedenkingen bij de activering van de Belgische welvaartsstaat', *DEMOKRIT, Mededelingen van de vakgroep politieke wetenschappen Universiteit Gent* 1 (2004), p. 23 ev.
- 22 Frans Vandenbroucke, 'De actieve welvaartsstaat: Een Europees perspectief', in: *In het spoor van Den Uyl*, p. 313-343, aldaar p. 326.
- 23 Hans Wijers, 'De "aikbaarheid" voorbij. Kenniseconomie vraagt om fundamenteel andere inrichting samenleving', in: *In het spoor van Den Uyl*, p. 343-371, aldaar p. 366.
- 24 Gerhard Schröder, 'Innovatie en rechtvaardigheid: Het Europese model', in: *In het spoor van Den Uyl*, p. 371-381, aldaar p. 371-372.
- 25 Ibidem, p. 373.
- 26 Aldus PvdA's internationale secretaris A. Pinto op. cit: Peter de Waard, 'Verdwaald op de Derde Weg', *de Volkskrant* (19 juli 2003). Zie ook het rijtje partijprominenten uit noot 3.
- 27 Peter Mandelson, 'Europe's response to globalisation: the social democratic case', in: *In het spoor van Den Uyl*, p. 433-455, aldaar p. 423.
- 28 William J. Clinton Presidential Library and Museum, 'Remarks by the president and other participants in democratic leadership forum The Third Way:

- Progressive governance for the 21st Century' (Washington, 25 april 1999), via: <http://clinton6.nara.gov>.
- 29 Anthony Giddens, *The third way and its critics* (Londen 2000), p. 5.
- 30 'Abschlusskommuniké der Konferenz "Modernes Regieren im 21. Jahrhundert" am 3. Juni 2000 in Berlin', via: www.internationalepolitik.de/ip/archiv/jahrgang2000/junioo.
- 31 Bos, *De Derde Weg Voorbij*, p. 11, p. 12.
- 32 Onze cursivering: De Rooy en Te Velde, *Met Kok*, p. 75.
- 33 Giddens, *The third way and its critics*, p. 6, p. 34-37.
- 34 Jet Bussemaker en Rick van der Ploeg, 'Rood in Paars: visie op een links-radical politiek', in: Bussemaker en Van der Ploeg, *Leven na Paars?*, p. 11-40, aldaar p. 20.
- 35 Rudi Boon en Kees Brouwer, Wouter. *Achter de schermen van een onverbiddelijke verkiezingscampagne* (VPRO: 2 maart 2003, Ned 3) 30.00 minuten.
- 36 Boon en Brouwer, *Krankzinnig vak eigenlijk*, 8-9.00 minuten.
- 37 Boon en Brouwer, Wouter, 24.15 minuten. Alhoewel Wouter Bos in 2002 een pleidooi voor nieuwe mensen en nieuwe ideeën hield, vergeleek hij zichzelf tegelijk met Melkert – waarvan hij niet veel verschilde naar eigen zeggen. In 2006 wilde hij net als Kok ervoor zorgen dat de mensen het nog iets beter kregen en zag hij nadrukkelijk niets in grote visies, zoals Mercurius die bij hem probeerde te vinden.
- 38 Henk te Velde heeft in *Stijlen van Leiderschap* erop gewezen dat toonaangevende politieke leiders van de afgelopen twee eeuwen zowel hun tijd vormden als begrepen.
- 39 Zie het pleidooi om de PvdA niet alleen te laten 'bekennen tot het ideologische gedachtegoed van de moderniserende sociaal-democratie ofwel de "derde weg"' en hieraan de 'eigen partijorganisatie' aan te passen, in: Kees van Kersenbergen en Gritta Nottelman, 'De derde weg en de Nederlandse politiek', in: Bussemaker en Van der Ploeg, *Leven na Paars?*, p. 40-51, aldaar p. 40.
- 40 Wouter Bos, 'Modernising social democracy: Back to the future' (Policy Network; 1 april 2008), p. 3.

De achilleshiel van het globalisme

Internationale bijeenkomsten van vooraanstaande progressieve denkers en beleidsmakers vormen een bron van inspiratie voor politici van sociaal-democratische statuur. Toch gaapt er tussen deze conferenties, die zich bekreunen om de grote mondiale vraagstukken, en de nationale politieke arena's een kloof. Hoe vervreemding en disconnectie tussen deze werelden te vermijden? Met die kernvraag in het achterhoofd bezochten René Cuperus en Pim Paulusma de Progressive Governance regeringsleiders-bijeenkomst in Londen op 19 februari 2010.

RENÉ CUPERUS & PIM PAULUSMA

Wie wel eens verzeild is geraakt op internationale politieke bijeenkomsten wordt getroffen door een fenomeen dat kan worden getypeerd als 'de ideologie van het globalisme'. Dat is de neiging om alle problemen en alle oplossingen op te schalen tot wereldomspannend mondiaal niveau, zonder veel woorden vuil te maken aan de vraag hoe deze opschaling zich verhoudt tot de in nationale democratieën 'gevangen' zittende bevolkingen en publieke opinies. Op die door ons bedoelde internationale politieke samenkomsten zoekt men oplossingen in gemeenschappelijke noemers op een heel hoog schaal- en abstractieniveau. Dat valt al af te lezen aan de titels van dit soort conferenties: 'Global governance after the global crisis'; 'To-

wards a global low carbon economy'; 'Progressive internationalism and global justice' en zo verder.

De bijeenkomsten worden gefrequenteerd door wat men de internationale gemeenschap van *policymakers* mag noemen. Discussies worden er gevoerd op basis van beleidsrapporten van internationale organisaties als de OESO, de UNDP, het Internationaal Monetair Fonds of de Europese Commissie, vaak statistisch-comparatieve landenvergelijkingen. Allemaal heel indrukwekkend en imponerend, maar er schuilt helaas één adder onder het gras: deze bijeenkomsten — niet zelden een van de belangrijkste inspiratiebronnen van regeringsleiders en andere toppolitici — kennen een maximale afstand tot de leefwereld van burgers, en van de enige arena die democratisch echt gelegitimeerd en getest is, de nationale democratie.

63

Over de auteurs René Cuperus en Pim Paulusma zijn senior en junior medewerker van de Wiardi Beckman Stichting.

‘MARKETS NEED MORALS’

Op vrijdag 19 februari reisden wetenschappers, denktankers, politici en beleidsadviseurs vanuit de hele wereld naar One Great George Street af om met elkaar van gedachten te wisselen over ‘Jobs, industry and opportunity: Growth strategies after the crisis’. De line-up was indrukwekkend: naast Gordon Brown, Peter Mandelson en David Miliband, de Britse ministers voor wie dit natuurlijk een thuiswedstrijd was, waren ook de Zweedse oppositieleidster Mona Sahlin, de Noorse premier Jens Stoltenberg, de door de euro zeer geplaagde Griekse premier George Papandreu, de Spaanse regeringsleider Jose Zapatero en Wereldhandelsorganisatie-baas Pascal Lamy opgesteld om hun visie te geven op de uitweg uit de wereldwijde economische crisis.

Wouter Bos zou ook van de partij zijn, maar moest afzeggen vanwege de Uruzgan-perikelen die uiteindelijk in een kabinetscrisis zouden uitmonden. De Duitse SPD-leider Sigmar Gabriel zei om minder heldere redenen af voor deze bijeenkomst die, zoals achteraf zou blijken, georganiseerd was als internationale steunbetuiging aan de geplaagde Britse premier en Labour-leider Gordon Brown, die in een lastige verkiezingsstrijd verwickeld is.

Het was dan ook Brown die de dag aftrapte met een speech. Keurig voorgelezen van een teleprompter, zoals het een wereldleider betaamt. Brown omschreef de economische crisis als ‘the first crisis of globalisation’. Globalisering heeft heel veel nieuwe kansen gecreëerd, maar minstens zoveel nieuwe risico’s en onzekerheden. De dagen van het ‘free market fundamentalism’ zijn echter over. ‘Wij’, als progressieven, moeten ervoor zorgen dat deze globaliseringscrisis een keerpunt wordt. Daarom moeten we gezamenlijk handelen, om te voorkomen dat de tijden van het ‘unfettered capitalism’ weer terugkomen: ‘Markets need morals’, zo sprak hij ferm.

Zoals hoort bij een speech in bijna-verkiezingstijd gebruikte Brown grote woorden. De oplossingen uit de crisis moeten we zoeken in een wereldwijde hervorming van de financiële

sector (‘a world constitution for common regulation’), de omschakeling naar een ‘low-carbon economy’ met ‘new skilled jobs’, en maar liefst twee revoluties: ‘a social mobility revolution’ en een ‘digital revolution’. Die laatste moet van het Verenigd Koninkrijk in één klap ‘the world leading digital economy’ maken, door alle inwoners een breedband internetverbinding te geven. Misschien nog wel grotere woorden had Brown over voor de conservatieven. Zij zijn volgens hem ‘out of tune with the modern world’. Zij schoppen de ladder van sociale mobiliteit onder mensen vandaan en zorgen er met hun ‘narrow nationalism’ voor dat het Verenigd Koninkrijk steeds meer wegdrijft van mainstream-Europa.

DE IMPASSE DOORBREKEN

In de discussies en bijdragen die op Browns openingsspeech volgden, kwamen zowel strategieën aan bod om uit de economische crisis te geraken, als suggesties om de Europese sociaal-democratie uit haar electoraal en ideologisch netelige positie te bevrijden. Een bron van inspiratie voor een duidelijk sociaal-democratisch verhaal werd tijdens de discussies vaak gevonden in Scandinavië. Daar blijkt het zeer wel mogelijk in deze tijd van globalisering een kwalitatief sterke verzorgingsstaat te handhaven, terwijl de hoge belastingen die daarvoor nodig zijn, de internationale concurrentiepositie van die landen niet in de weg zit, integendeel. De gevreesde *race to the bottom* blijkt dus afwendbaar. De lofzang op de ‘Nordic countries’ ging op een gegeven moment zo ver dat buitenland-minister David Miliband een oproep deed of er iemand alsjeblieft iets negatiefs kon zeggen over Scandinavië. Dat bleek moeilijk. De Nordics werden namelijk goed vertegenwoordigd in de panels.

Jonas Gahr Støre, minister van Buitenlandse Zaken van Noorwegen, betoogde dat het voor de kwaliteit van een samenleving essentieel is dat ongelijkheden op alle niveaus niet te groot zijn: ‘equality is efficient’. Daarnaast moet de staat se-

lectief en strategisch opereren. Sterke, representatieve vakbonden spelen in Noorwegen daarbij een belangrijke rol: door daar betrouwbare allianties voor de middellange termijn mee te bouwen, kan sociaal en flexibel op verandering worden ingespeeld. Niet de groei van het bruto nationaal product, maar welvaart in een brede zin is het doel.

Het belang van het bouwen van progressieve coalities werd benadrukt door Mona Sahlin, de leidster van de Zweedse sociaal-democraten. De Zweden zullen de komende verkiezingen in september 2010 ingaan als rood-groene coalitie: samen met de Groenen en de Linkspartij hebben de sociaal-democraten in Zweden één gemeenschappelijk coalitieprogramma. De sociaal-democraten brengen hun ervaring met een sterke arbeids-georiënteerde verzorgingsstaat in; de Groenen hun ideeën voor een ecologische transitie en de Linkspartij een libertair vrijheidsbegrip: een ideale combinatie van elkaar aanvullende, progressieve partijen, aldus Sahlin, de beoogd rood-groene premier. Het initiatief voor deze samenbundeling kwam vooral vanuit de jonge en vrouwelijke leden van de partijen en deze zal, als de recente peilingen betrouwbaar zijn, heel goed kunnen leiden tot een verkiezingsoverwinning.

LEGITIMATIEPROBLEMEN

De laatste sessie van de conferentie bestond uit speeches van progressieve premiers. Achtereenvolgens besteedden Papandreou uit Griekenland, Stoltenberg uit Noorwegen en Zapatero uit Spanje een aanzienlijk deel van hun speech aan het in de hemel prijzen van Gordon Brown als dé leider die de wereld door de crisis heeft geleid en deze voor erger heeft behoed. Historische analyses die in de toekomst gemaakt zullen worden van deze crisistijd, zullen Gordon Brown roemen als onbetwist leider, meende Zapatero. Gordon Brown dus als redder van de wereld. Het valt te betwijfelen of dit ook maar enigszins aansluit op de beleving van het Britse electoraat.

John McTernan, voormalig politiek secretaris

van Tony Blair, wist deze kortsluiting goed te verwoorden. Onze visie sluit vaak helemaal niet aan op de beleving van onze achterban. We roepen allemaal heel rationeel dat we naar een 'low carbon economy' toe moeten, maar waarom zou onze achterban willen betalen voor vervuiling die vooral in China plaatsvindt? En wat heeft onze achterban aan globale regulering en aan het concept van een digitale kenniseconomie? Is dat niet eerder iets wat ze schrik aanjaagt, dan dat men er een uitdagende toekomst in kan ontdekken?

Ongelijkheden in een samenleving moeten niet te groot zijn: 'equality is efficient'

We stuiten hier, zoals gezegd, op een algemener vraagstuk: de kloof tussen de internationale beleidsgemeenschap en nationale publieke opinies en discussies. Hoe steun te krijgen van nationaal georganiseerde bevolkingen voor vraagstukken op wereldniveau? Deze opgave wordt op een boeiende manier geadresseerd in de schriftelijke bundel bijdragen die de Londense Progressive Governance-bijeenkomst vergezelde. Diverse auteurs schetsen hierin een nieuwe politieke economie 'voorbij de crisis', en komen met uiteenlopende beleidsaanbevelingen en ideeën.

Het meest extreme voorstel is afkomstig van de econoom Jean-Francois Rischard, voormalig vice-president van de Wereldbank. Die houdt in zijn bijdrage een 'out-of-the-box'-pleidooi voor de instelling van '20 Global Issue Networks, to solve 20 Global Problems in 20 Years' — 'because we are running out of time'. Die Global Issue Networks zijn agentschappen van mondiale experts die, zolang een heuse wereldregering ontbreekt, de opdracht zouden moeten krijgen om bij de nationale staten en hun politici een oplossing te forceren voor de twintig meest urgente wereldproblemen.

Gelukkig zitten niet alle internationale beleidsmakers op deze lijn van 'de dictatuur van een globale technocratie'. Velen erkennen dat concepten als de internationale kenniseconomie of een totaal verduurzaamde economie nog niet resoneren bij de grote meerderheid van de kiezers. Zo stelt Kemal Dervis, de Turkse vice-president van het Brookings Instituut en voormalig hoofd van de UNDP: 'It is time for

In Zweden hebben de sociaal-democraten één programma samen met de Groenen en de Linkspartij

progressives to work on politically feasible ways to build the links between national policies and the management of global issues. Progressives have always been internationalists. It has been difficult, however, to find the political language that can carry citizens and build the political space across borders needed to make global governance legitimate and fully compatible with democratic processes. Herein may be the key challenge for progressives at the start of the second decade of the 21st century.'

Ook Anton Hemerijck — decaan bij de Vrije Universiteit en voormalig directeur van de WRR — wijst op dit dilemma: 'Although there is a case to be made for further European macroeconomic integration in the wake of the crisis, at the level of domestic European politics, the crisis has prompted a shift towards welfare nationalism. In the end, any sustainable solution to the global crisis will continue to rely heavily on public legitimacy. The European Union must develop a new narrative based on multilateralism and globalization for the coming half-century. Europe needs a new moral vision, a social narrative capable of restoring its legitimacy in difficult times.'

Nog een ander legitimatieprobleem wordt verwoord door de Britse politicoloog Andrew Gamble. Bezuinigingspolitiek zal op grote weerstand stuiten bij met name de lagere midden-groepen, zo stelt hij, vooral in samenlevingen als de Britse en de Amerikaanse waar er toch al sprake is van grote inkomensverschillen en toenemende armoede. Een progressief pleidooi voor een sterke publieke sector en een daarmee gepaard gaande hoge belastingdruk, kan in gepolariseerde samenlevingen — juist vanuit een oogpunt van fairness — neergezet worden als 'government imposing unjust taxes on the people', zoals de 'tea party movement' momenteel in Amerika, en ook in Engeland, met enig succes demonstreert.

Eenzelfde soort effect heeft de economische crisis op de groene agenda gehad in Amerika en Australië, met als argument 'that hard-pressed middle-income citizens cannot afford the taxes necessary for the transition to a low-carbon economy and that the evidence is not compelling enough to deem them necessary'.

President van het Amerikaanse Progressive Policy Institute, Will Marshall, en Harvard-hoogleraar Jeffrey Frieden waarschuwen langs dezelfde lijn: 'Many in middle America are barking mad that political elites have used tax dollars to shield economic elites from the consequences of their own greed and ineptitude.' En: 'There is a powerful undercurrent of resentment centred on the inequitable nature of the post-crisis adjustment process as currently structured. Progressives can and should stand both for macroeconomic responsibility and for helping those most in need and most neglected by past policy.'

Goede toekomstverhalen zijn dus zeker belangrijk, maar riskant zijn toekomstverhalen die als onrechtvaardig worden waargenomen. Cruciaal bij de overtuigingskracht van de boodschap is het vertelperspectief. Redevoeringen over klimaatverandering en over hervormingen van het financiële systeem, zijn te vaak apolitieke ver-van-mijn-bedshow verhalen vanuit de wereld van de internationale beleidsmakers van WTO en OESO. Zij vragen, op zijn minst, om

een ideologische vertaling en hertaling op het niveau van de belevingswereld van de gemiddelde kiezer.

Laat dat nu precies het oogmerk zijn van The Amsterdam Process, het nieuwe transnationale heroriëntatieproject voor de Europese sociaal-democratie, dat geleid wordt door de Britse internationale denktank Policy Network en de Wiardi Beckman Stichting. Niet louter van bovenaf macrobeleidsanalyses maken en beleid

laten neerdalen, maar die globale analyses radicaal verbinden met de alledaagse ‘narratieve’ belevingswereld van burgers en professionals, mede op basis van het sociaal-democratische programma. Alleen op die manier kunnen we opnieuw een echt vertrouwenwekkend sociaal-democratisch verhaal maken en vertellen.

Kijk voor meer informatie over ‘The Amsterdam Process’ op www.policy-network.net of op www.wbs.nl.

Bezuinigen met beleid

Terwijl de donkere wolken boven onze economie voorlopig nog wel even blijven hangen, moet als gevolg van de val van het kabinet in rap tempo een nieuw economisch programma worden opgesteld. Marten van den Berg hamert erop dat daarbij rekening moet worden gehouden met het open karakter van de Nederlandse economie: 'Onze comfortabele positie is geen gegeven.' Tegelijkertijd moeten we op basis van de lessen uit de financiële crisis de relatie tussen markt en overheid opnieuw bezien.

MARTEN VAN DEN BERG

Misschien wel het belangrijkste onderdeel van het in alle haast op te stellen verkiezingsprogramma is het hoofdstuk voor economie. Toen in 2009 de wereldeconomie instortte en Nederland mee de misère in werd getrokken, bleek maar weer eens hoe afhankelijk onze economie is van ontwikkelingen op de internationale markten. Nederland is altijd een zeer open economie geweest en die openheid is het afgelopen decennium alleen maar fors toegenomen. Dit inzicht zou bovenaan op de nieuwe economische agenda van de Partij van de Arbeid moeten staan.

68 Geprofiteerd hebben we zeker van onze openheid. En dat doen we nog steeds. Nederland verdient zeventig procent van zijn bruto nationaal product in het buitenland en veel banen in Nederland zijn afhankelijk van buitenlandse investeerders.¹ Deze comfortabele positie is echter geen gegeven. Economische

en politieke verhoudingen veranderen snel in de wereld en internationalisering leidt tot verdere economische specialisatie. Wil Nederland blijven profiteren van zijn openheid, dan zijn twee aspecten cruciaal: de comparatieve voordelen die we hebben vragen versterking en het vermogen om ons aan te passen aan de veranderende mondiale economie moet worden vergroot.

Eén les uit de huidige crisis mag bovendien niet worden vergeten: markten kunnen niet zonder sterke overheden. Een sterke overheid is niet alleen nodig om een eerlijkere verdeling van de welvaart te bereiken maar ook om betere economische uitkomsten te creëren.

Wat we dus nodig hebben is minder 'onzichtbare hand' en meer 'zichtbare overheid', vooral in markten waar de publieke belangen groot zijn — een overheid die reguleert, die toezicht houdt, die regisseert en internationaal assertief en actief is. Helaas is het macro-economische beeld van de komende jaren daarbij niet gunstig. Forse tekorten en toenemende vergrijzingkosten maken pijnlijke keuzes voor deze overheid noodzakelijk.

Over de auteur Marten van den Berg is werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

Noten zie pagina 72

COMPARATIEVE VOORDELEN VERSTERKEN

Zee, havens en rivieren die het achterland in lopen — de gunstige ligging van ons land maakt het voor ons makkelijker een logistiek knooppunt in Europa zijn. Maar onze ligging alleen zal niet voldoende zijn om de sterke positie in de logistiek die ons land heeft opgebouwd, vast te houden. Er is meer nodig om de pieken in ons economische landschap te behouden. Vooral tegen de achtergrond van de globalisering, die tot toenemende specialisatie en concurrentie leidt. We moeten daarom onze comparatieve voordelen versterken. Waar we vandaag goed in zijn, daar moeten we ook morgen goed in blijven: de technologie intensieve en hoogwaardige activiteiten.

Het aandeel van deze activiteiten in ons exportpakket is het afgelopen decennium fors toegenomen en dat moeten we vasthouden. Meer specifiek kun je naar de Balassa-index voor Nederland kijken, die een indruk geeft van onze comparatieve voordelen.² Het is zaak om in die sectoren — onder meer de zakelijke dienstverlening, landbouw, water, energie, chemie, farmacie, medische industrie en voedingsmiddelenindustrie — ook in de toekomst goed te blijven presteren.

Succesvol concurreren in die sectoren zullen we moeten doen op basis van kwaliteit, creativiteit en vernieuwing. Dat vraagt om hoogwaardig onderzoek en uitstekend onderwijs, juist ook gericht op die sectoren. Daar moeten we in Nederland het wetenschappelijk en toegepast onderzoek, het (beroeps)onderwijs en het bedrijfsgerichte innovatiebeleid op inrichten. Zonder een sterke overheidsregie is dit niet mogelijk.

DIPLOMATIE

Een actieve economische diplomatie verdient eveneens een vast onderdeel op de nieuwe agenda nu globalisering niet langer synoniem is met het nog verder exporteren van het westerse model van marktdenken. Machtshebbers in China, India en Brazilië denken anders over de

verhouding tussen markt en overheid. Globalisering krijgt hierdoor een wezenlijk ander karakter, waarbij wij te maken krijgen met een buitenland waar de overheid een veel dominantere rol zal spelen in het economische proces. Die rol zal de Nederlandse overheid moeten matchen.

Nederlandse bedrijven staan in China, India, Brazilië en Rusland tegenover staatsbedrijven of bedrijven met nauwe banden met de overheid. De Nederlandse overheid zal Nederlandse bedrijven daarom intensief moeten steunen op buitenlandse markten. Maar zelfs in een land als de Verenigde Staten bleek de staatssecretaris van Economische Zaken nodig om marktkansen voor Nederlandse bedrijven na de ramp Katrina te verzilveren.³ Het gaat niet om zaken als het verlenen van subsidies, maar om het geven van politieke steun — politici die publieke deuren openen en marktbarrières op de agenda zetten in bilateraal politiek overleg.

Internationale overheidscontacten zijn daarnaast nodig om opkomende markten mee te krijgen in het naleven van sociale waarden: het tegengaan van kinderarbeid en het gebrek aan vakbondsrechten en veiligheid op de werkvloer. De ervaring leert dat deze rechten geen automatisch gegeven zijn in de opkomende markten.

AANPASSINGSVERMOGEN

Nederlandse bedrijven die exporteren zijn productiever dan bedrijven die zich puur op de nationale markt begeven.⁴ Internationalisering is, zeker voor onze relatief kleine economie, cruciaal voor de productiviteitsgroei. De sterke internationale positie van Nederland is geen vanzelfsprekendheid. We kunnen deze alleen vasthouden als we in staat zijn goed in te spelen op veranderingen elders in de wereld. Dat vraagt om het vermogen om je snel te kunnen aanpassen. Van belang is of Nederland in staat is zijn productiefactoren snel naar rendabele activiteiten te krijgen. Flexibele product- en arbeidsmarkten zijn daarvoor essentieel.

De OECD heeft een index voor flexibiliteit samengesteld, waaruit blijkt dat het aanpassingsvermogen van Nederland — ‘the ability to cope with globalisation’ — beter kan.⁵ We scoren gemiddeld, maar onder bijvoorbeeld Scandinavische landen op factoren die relevant zijn voor ons aanpassingsvermogen: een flexibele arbeidsmarkt, een hoge kwaliteit van het onderwijs, een goed gekwalificeerde beroepsbevolking, een hoge kwaliteit van het innovatiesysteem en een open houding naar buitenlandse bedrijven.⁶ Ook deze aspecten moeten belangrijke pijlers zijn van de op te stellen economische agenda. Snelheid van aanpassing bepaalt of we snel genoeg kunnen reageren op veranderende omstandigheden op internationale markten en dus of we kunnen blijven profiteren van internationalisering.

OUTSOURCING EN OFFSHORING

Het proces van specialisatie en het geografisch opknippen richt zich steeds meer op taken en activiteiten en niet op sectoren.⁷ Outsourcing en offshoring zullen zich hierdoor nog verder ontwikkelen. Daar angstig voor zijn is niet zinvol. Niet nodig ook. Mede door de insourcing (buitenlandse bedrijven die activiteiten naar Nederland verplaatsen), geeft dit immers voor Nederland als geheel een positief saldo. Buitenlandse bedrijven zijn verantwoordelijk voor 24% van de toegevoegde waarde, 21% van de bedrijfsinvesteringen en 15% van de werkgelegenheid in Nederland.⁸ In belangrijke sectoren als chemie, logistiek en transport en voedselverwerking hebben buitenlandse bedrijven veel activiteiten in Nederland geplaatst.

Verliezers van dit specialisatieproces zijn er ook. Mensen die door al deze veranderingen hun baan verliezen en nauwelijks elders opnieuw aan de slag komen. Hun verlies moet worden erkend en we moeten ze niet zomaar langs de kant laten staan. Ook hier ligt een belangrijke les uit het verleden. Te vaak zijn de positieve macro-groei-effecten van globalisering bejubeld, terwijl de verdelingseffecten met

daarin ook verliezers onvoldoende werden onderkend. We zullen ons aanpassingsvermogen moeten vergoten en tegelijkertijd voor iedereen een perspectief op werk moeten bieden. Juist daar zit de sleutel van een groter aanpassingsvermogen: bij een overheid die ook via een sterke sociale agenda de flexibiliteit verhoogt.

Hogere flexibiliteit en een sterkere rol van de overheid, het lijkt een paradox. Maar juist sterke prikkels van de overheid moeten partijen aanzetten tot training en herscholing en trajecten voor ‘een leven lang leren’. Een activerend sociaal stelsel maakt het makkelijker voor mensen om, indien nodig, van baan te veranderen en is zo de beste bescherming tegen werkloosheid. Ook de groep zzp'ers moet maximaal worden ondersteund in hun ondernemings- en scholingsbehoefte — recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten immers zien dat zij een belangrijke rol spelen op een flexibele arbeidsmarkt.

MARKT EN OVERHEID

Veel maatschappelijke functies worden verzorgd op het snijvlak van markt en overheid — de gezondheidszorg, het onderwijs, het openbaar vervoer. Bij het waarborgen van de publieke functies maakt de overheid veelvuldig gebruik van markten. De financiële crisis wordt vaak aangehaald om aan te tonen dat deze markten falen bij het leveren van maatschappelijke diensten en dat de overheid het heft weer in eigen hand moet nemen. Maar voordat we het kind met het badwater weggooien, is het raadzaam een onderscheid te maken tussen ‘markten’ en ‘zelfregulering’.

Markten kunnen zeer ondersteunend zijn in het invullen van maatschappelijke behoeften. De financiële markten hebben echter laten zien wat er kan gebeuren als de overheid te veel afwezig is in de markt, als te veel vertrouwd wordt op zelfregulering. Dan gaat het mis. De vragen die dat heeft opgeroepen zijn niet alleen relevant voor de financiële sector. Vergelijkbare vraagstukken spelen ook in andere sectoren met

publieke belangen. Welke verstrengeling van de publieke en commerciële functie maakte het systeem kwetsbaar? Waarom waren regels ontoereikend? Waarom bleken financiële buffers onvoldoende? Waarom schoten toezichhouders tekort? En waarom was er een gebrek aan internationale samenwerking in het toezicht?

Kiezen voor een strikte scheiding tussen publieke en commerciële functies maakt beantwoording van deze vragen overbodig. Dat zou een makkelijke oplossing zijn. Zo bepleiten in

De overheid kan ons aanpassingsvermogen vergroten door met een sterke sociale agenda de flexibiliteit te verhogen

de financiële sector sommigen een waterscheiding tussen investeringsbanken en spaarbanken. Deze oplossing komt voort uit de gedachte dat perfect toezicht een illusie is. Het is echter de vraag of een perfecte scheiding wel mogelijk is en of we daarmee niet marktprikkels die tot vernieuwing leiden, gaan missen.

We zullen mijns inziens de oplossing toch moeten zoeken in een betere ordening. Dat vraagt om scherpere regels, beter en strenger toezicht, betere corporate governance, hogere financiële buffers en juiste beloningsprikkels voor de individuele bestuurder. Ook zullen we moeten nadenken over de kwaliteit van de toezichthouder en hoe die te borgen. Bij internationale markten komt daar nog het vraagstuk van global governance bij: zorgen dat toezicht en regelgeving meegroeien met het proces van internationalisering. Zoals Baarsma en Theeuwes in hun bijdrage in *SED* laten zien, kunnen markten een uitstekende rol vervullen bij het leveren van publieke diensten.⁹ We zullen alleen opnieuw naar de relatie tussen markt en overheid moeten kijken, omdat marktwerking weliswaar tot meer efficiency kan leiden, maar de overheid

een hoofdrol hoort te spelen in de *ordering* van die markten. Regulering en toezicht moeten meegroeien met de complexiteit van markten — dat waren we de afgelopen jaren vergeten.

TEMPO VAN BEZUINIGEN

De crisis heeft diepe wonden achtergelaten in de overheidsbegroting. De reddingsoperaties, de werking van de automatische stabilisatoren en de fiscale stimulansen door de overheid hebben het begrotingstekort ver boven het EMU-maximum gebracht. Voeg daarbij de zilveren tsunami (vergrijzing) die voor de deur staat en een fors budgettair probleem laat zich zien.

De komende jaren zullen bedrijven, banken en consumenten vooral bezig zijn met het afbouwen van hun schulden en het opschonen van hun balansen. Dit zet een rem op het economisch herstel.¹⁰ Veel meer dan 1,5% economische groei per jaar lijkt er de komende tijd niet in te zitten. Dat betekent dat de overheid voorlopig zeer voorzichtig zal moeten omgaan met het terugbrengen van het begrotingstekort.

Terugdringing van het tekort vereist een goede afweging van verschillende risico's. Aan de ene kant het risico dat met het huidige begrotingstekort schuldeisers een substantieel hogere rentevergoeding gaan vragen. Aan de andere kant moeten we het tekort niet te snel willen oplossen want dat brengt het economisch herstel in gevaar. De timing is uiterst relevant want het tekort moet wel tijdig worden teruggedrongen indien het economisch herstel doorzet en de investeringen aantrekken — anders zal de toenemende vraag naar krediet een opwaartse druk geven op de rente. Exit-strategieën zullen dus voorzichtig moeten worden uitgevoerd.

De komende jaren vormt de vraagzijde een groot probleem. In 2010 is het de groei van de internationale handel (7,5%) die de Nederlandse economie uit het dal trekt. In 2011 voorspelt het CPB een geringere groei in de wereldhandel (5,5%), een kleine toename van de bedrijfsinvesteringen (2%) en nog nauwelijks herstel van de consumptieve uitgaven (0,5%).¹¹ Veel meer dan

0,5% van het bnp bezuinigen per jaar lijkt voor de komende vier jaar het economisch herstel in de knop te breken.

Een fors bezuinigende overheid zal een sterk negatief effect hebben op de groei van het bnp omdat andere bestedingscomponenten nog te zwak zijn om voldoende vraag te creëren in de economie. Het perspectief moet daarom een langere tijdsbalk zijn. De geloofwaardigheid en duidelijkheid van een tijdspad van bezuinigingen zal belangrijker zijn dan het tempo waarin het overheidstekort wordt teruggebracht.

De manier waarop de bezuinigingen worden ingevuld is verder uiterst relevant. We moeten goed in de gaten houden dat het terugdringen van de overheidsschuld niet alleen effect heeft op de teller, maar ook op de noemer van de schuldquote. Laten we dus geen bezuinigingen doorvoeren die op lange termijn slecht uitpakken voor de productiviteitsgroei. Dus terreinen als onderzoek en onderwijs maximaal ontzien, maar eerder bezuinigen op veiligheid, defensie en ontwikkelingssamenwerking. Nederland

is ook zeer afhankelijk van de exit-strategieën van andere landen. Internationale afstemming hierover, zeker in Europa, lijkt dan ook cruciaal voor de komende jaren.

STERKE OVERHEID

Tegen de achtergrond van een weinig rooskleurig economisch plaatje, zal er een stevig economisch programma geformuleerd moeten worden. Een programma dat rekening houdt met het open karakter van de Nederlandse economie en Nederland sterk maakt in het nieuwe mondiale krachtenveld. Dat vraagt om een agenda gebouwd rondom onze comparatieve voordelen en om een agenda die ons aanpassingsvermogen verder versterkt. Tegelijkertijd zullen we marktprikkels moeten blijven gebruiken om onze publieke diensten zo efficiënt mogelijk te produceren. Deze agenda vraagt in alle domeinen van de economie om een sterke overheid. Een overheid die reguleert, die toezicht houdt, die regisseert en internationaal assertief en actief is.

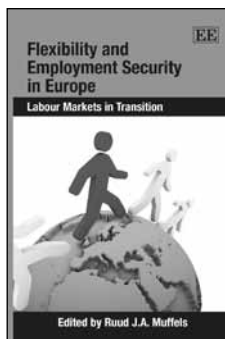
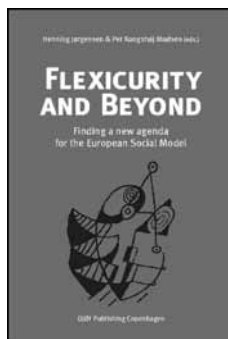
Noten

- 1 CBS, Internationalisation Monitor, 2009.
- 2 SER advies, 'Duurzame globalisering: een wereld te winnen', 2008; CBS, Internationaliseringmonitor, 2009. Balassa-index geeft aan het deel van een sector in de export van een land gedeeld door het deel van die sector in de export van de wereldexport.
- 3 Frank Heemskerk, 'Toenemend

- belang van economische diplomatie voor Nederland', *Internationale Spectator*, jaargang 64 nr. 2, februari 2010.
- 4 CBS, Internationalisation Monitor, 2009.
- 5 Dave Rae en Marte Sollie, 'Globalisation and the European Union, which countries are best placed to cope?', OECD working paper, nr. 586.
- 6 CBS, Internationalisation Monitor, 2009.
- 7 R. Baldwin, 'Globalisation: the

- great unbundling(s)', 2006.
- 8 CBS, Internationalisation Monitor, 2009.
- 9 Barbara Baarsma en Jules Theeuwes, 'Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn', *SE-D* 2009/10, p. 20-28.
- 10 Zie onder meer IMF en McKinsey: 'Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences', januari 2010.
- 11 Zie voorlopige ramingcijfers CEP 2010, CPB, 16-02-2010.

Exit baan voor het leven



Flexibility for whom? Working time flexibility practices of European companies

Heejung Chung, Reflect, Tilburg University PhD. Dissertation, Tilburg 2009

Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model

Henning Jørgensen en Per Kongshøj Madsen (red.), DJØF Publishing, Kopenhagen 2007

Flexibility and employment security in Europe. Labour markets in transition

Ruud J. A. Muffels (red.), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 2008

TRUDIE SCHILS

‘De werkloosheid is door de economische crisis minder snel opgelopen dan verwacht’ — juichende berichten van deze strekking sierden de laatste tijd kranten en tijdschriften. Een van de redenen die het Centraal Plan Bureau aanvoert voor de meevallende werkloosheidscijfers is de

Over de auteur Trudie Schils is universitair docente Algemene Economie aan de Universiteit Maastricht. Daarnaast is ze onderzoeksfellow bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS).

Noten Zie pagina 79

flexibele arbeidsmarkt: ‘Het is een aanwijzing dat de “flexibilisering van de arbeidsmarkt”, de vurige wens van het liberale deel van de politiek, al aardig op streek is. Want als de economie zo’n grote klap maakt terwijl de werkloosheid binnen de perken blijft, dan is er duidelijk iets veranderd ten opzichte van de jaren tachtig — toen economische tegenslag zich onmiddellijk in massawerkloosheid vertaalde.’

De flexibilisering waar het CPB op doelt, zit hem er vooral in dat werkgevers de maatregelen terugdraaien die eerder de krapte op de arbeids-

markt moesten oplossen — ze trekken vacatures in en de uren van parttimers worden weer gereduceerd. Daarnaast is de stijging van de werkloosheid uitgebleven door het gebruik van de deeltijd-ww (deeltijd-ww'ers worden niet geteld als werklozen), door een teruggelopen arbeidsaanbod, en doordat zelfstandigen zonder personeel veel van de klappen hebben opgevangen (ook zij worden niet als werkloos geteld als ze zonder opdrachten komen te zitten).²

Onze, welhaast geruisloos, flexibel geworden arbeidsmarkt lijkt dus goed te functioneren in economisch zware tijden. De nieuwe arbeidsmarktsituatie vraagt echter om een nadere bezinning op de arbeidsrechtelijke positie van flexwerkers. In hoeverre is het nodig en mogelijk om hun positie beter te beschermen? Een relatief nieuw begrip in dit verband is 'flexicurity': de wens om werknemers in een flexibele arbeidsmarkt te beschermen tegen inkomensverlies in de vorm van sociale zekerheid. De kerngedachte van flexicurity is dat flexibi-

liteit en zekerheid elkaar niet hoeven tegen te werken, maar dat ze, mits op een goede manier gemanaged, elkaar kunnen versterken.

Het begrip flexicurity is overgewaaid uit Denemarken en verwijst naar het arbeidsmarktmodel dat daar bestaat met een lage mate van ontslagbescherming, en een hoge mate van inkomensbescherming bij werkloosheid in combinatie met een sterk activeringsbeleid waardoor werklozen weer snel aan de slag komen. Als tweede praktijkvoorbeeld van flexicurity wordt ook wel de Nederlandse Wet flexibiliteit en zekerheid uit 1999 genoemd. Over de betekenis(sen) van dit nieuwerwetse begrip, over de mogelijke effecten ervan op investeringen in 'menselijk kapitaal', en over de vraag hoe een effectief flexicurity-beleid eruit ziet, gaat dit boekessay.



Ongrijpbaar begrip

De roep om 'flexicurity' is niet meer weg te denken in discussies over de arbeidsmarkt

PUBLICATIES OVER FLEXICURITY

In dit boekessay passeren drie recente werken de revue op het terrein van de flexibele arbeidsmarkt en flexicurity als arbeidsmarktbeleid: *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, een bundel uitgegeven onder redactie van de Denen Henning Jørgensen en Per Kongshøj Madsen, *Flexibility and employment security in Europe. Labour markets in transition*, onder redactievoering van Ruud J. A. Muffels (hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de Universiteit Tilburg) en *Flexibility for whom? Working time flexibility practices of European companies*, een proefschrift van Heejung Chung aan de Universiteit van Tilburg.

Flexicurity and beyond

- 74 De bundel van Henning Jørgensen en Per Kongshøj Madsen bevat een rijke collectie analyses van auteurs uit diverse disciplines: sociologie, economie en politicologie. Vragen die aan de orde komen zijn onder andere: Hoe kan het concept flexicurity ingezet worden om de doelstellingen van de Lissabon Agenda te verwezenlijken (zoals het creëren van meer en 'betere' banen, het verhogen van het kennisniveau van de beroepsbevolking, en het vergroten van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit van werknemers)? Hoe ziet flexicurity er in verschillende Europese landen uit? Welke maatregelen zijn voor andere landen interessant om over te nemen? De bundel besteedt ook in ruime mate aandacht aan de sociale dialoog en de collectieve onderhandelingen die nodig zijn voor een geslaagd flexicurity-beleid. Door de knelpunten voor grotere flexibiliteit op sectorniveau bloot te leggen en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken, kan de arbeidsmarkt in alle sectoren flexibeler worden, zonder dat de concurrentiepositie in bepaalde sectoren (bijvoorbeeld de industrie) bedreigd wordt.

en arbeidsmarktbeleid, maar wat het *precies* betekent is curieus genoeg onduidelijk. Flexibiliteit in welke vorm en voor wie? Makkelijker ontslag door werkgevers of flexibelere contracten voor werknemers (bijvoorbeeld flexibele werktijden)? Welk type zekerheid en voor wie? Baanzekerheid lijkt te worden vervangen door werkzekerheid, maar geldt dit voor alle werknemers? En als de overheid beleid wil maken op dit terrein, kan zij dat dan het beste doen op macroniveau of op microniveau (op sector- of op ondernemingsniveau)?

In de literatuur en het publieke debat bestaat een duidelijk gebrek aan consensus over de definitie en de uitwerking van het begrip flexicurity. Sommigen benadrukken de positieve aspecten hiervan: landen zijn zodoende vrij zijn om hun eigen (optimale) invulling aan het beleid te geven. Anderen wijzen erop dat het gebrek aan definitievorming tot een wildgroei aan interpretaties leidt, waardoor het lastig, zo niet onmogelijk, is om een conclusie te

geven over de richting en de werking van het flexicurity-beleid.

In hun bundel laten Jørgensen en Madsen zien dat de Deense, ofwel de 'traditionele', flexicurity op macroniveau en voornamelijk institutioneel is gedefinieerd: 'Flexicurity is de expliciete en gecoördineerde beheersing van de complementariteiten van een drietal instituties: arbeidsrecht, werkloosheidsvoorziening en activeringsbeleid.'³ Hiermee is de Deense definitie universeel, en beoogt ze alle groepen op de arbeidsmarkt in het flexicurity-beleid te vatten (al verschijnen recent ook cijfers over uitsluiting van bepaalde groepen op de Deense arbeidsmarkt, zoals de laagst opgeleiden en migranten, waar het model geen raad mee weet).

Jørgensen en Madsen stellen dat de Nederlandse invulling van het flexicurity-beleid meer gericht is op een aantal 'probleemgroepen', waaronder uitzendkrachten en werknemers die werken via tijdelijke contracten. Immers, de Wet flexibiliteit en zekerheid bevat met name

Flexibility and employment security in Europe

Ook de bundel van Ruud Muffels bevat een heterogene collectie, veelal empirische, analyses van economen en sociologen. Veel aandacht is er voor de diverse instituties (sociale partners, sociale zekerheidssysteem) en beleidsaspecten die invloed hebben op een goed functionerend flexicurity-beleid. Een voorbeeld van zo'n beleidsaspect is de vraag hoe flexibiliteit op de arbeidsmarkt kan worden vergroot en tegelijkertijd voldoende investeringen in menselijk kapitaal gewaarborgd kunnen worden. De diverse auteurs laten zien dat er geen eenduidige set instituties is die hiertoe leidt, maar dat de conclusie ook sterk afhangt van het theoretisch kader en de maatstaven voor flexibiliteit die worden gehanteerd. Sommige artikelen uit de bundel baseren zich op clusters van landen die tot een bepaalde typologie van een welvaartsstaat behoren, terwijl andere louter landspecifieke studies zijn naar de invulling van flexicurity.

75

Flexibility for whom?

Heejung Chung gaat in haar proefschrift concreet in op een specifiek en onderbelicht aspect van flexicurity: flexibele werkarrangementen. Ze vraagt zich daarbij af of de gevonden flexibiliteit werkgevers of werknemers dient, of allebei. Bedrijven wensen meer flexibiliteit om zich snel te kunnen aanpassen aan economische schokken, en werknemers wensen flexibiliteit om hun werk- en privé-leven meer op elkaar te kunnen afstemmen. Chung maakt gebruik van Europese data en onderzoekt welke bedrijfskenmerken, maar ook nationale instituties, effect hebben op de gebruikte flexibele werkarrangementen op bedrijfsniveau.

passages die moeten voorkomen dat er misbruik gemaakt wordt van flexibele werknemers en die ze recht geeft op een vast contract nadat ze een bepaalde tijd flexibele arbeid hebben verricht.

Muffels benadert de flexicurity-definitie op een andere manier en laat zien dat het begrip in zekere zin voortborduurt op het idee van de transitionele arbeidsmarkt zoals die is geïntroduceerd door Guenther Schmid halverwege de jaren negentig.⁴ In feite leidt dit perspectief tot de hypothese dat er een afruil bestaat tussen flexibiliteit en zekerheid. Door een gebrek aan loonflexibiliteit zijn het de tijdelijke werknemers die voor evenwicht op de arbeidsmarkt zorgen bij economische schommelingen. Deze benadering van flexicurity speelt zich meer op microniveau af en richt zich veelal op de externe flexibiliteit, zoals de inzet van werknemers op flexibele contracten en op uitzendbasis.

Door flexicurity-beleid moeten mensen steeds weer bij een nieuwe werkgever terechtkomen

Naast externe flexibiliteit, bestaat er ook interne flexibiliteit, zoals Chung die centraal stelt. Flexibele werktijden en parttime werk, maar ook de levensloopregeling, ouderschapsverlof of flexibele pensionering zijn hier voorbeelden van. Werknemers vragen naar dergelijke regelingen omdat deze hen in staat stellen

76 werk en privé (zorg, opleiding of vrije tijd) te combineren. Mensen kunnen op verschillende momenten in hun leven een andere invulling van flexibiliteit wensen. Werkgevers, aan de andere kant, vragen ook om deze intern flexibele regelingen, die op eenzelfde manier als de externe flexibiliteit ingezet kunnen worden om economische schokken op te vangen. De vraag naar externe en interne flexibiliteit van werkgevers en van werknemers verschilt aanzienlijk per land, constateert Chung.



Van baanzekerheid naar werkzekerheid

Flexicurity leidt tot het ontstaan van een nieuw type arbeidsrelatie, niemand die daaraan twijfelt. Baanzekerheid in de vorm van de levenslange baan die één werknemer heeft bij één werkgever (waarbij de werknemer intern via promotie hogerop kan komen), wordt — in de ideale situatie — verruild voor werkzekerheid, in de vorm van een keten van banen bij verschillende werkgevers (op de externe arbeidsmarkt). Flexicurity-beleid zou er vooral op gericht moeten zijn om mensen steeds daadwerkelijk weer bij een nieuwe werkgever terecht te laten komen. Daarvoor is een continue investering nodig in menselijk kapitaal. De werknemer kan 'employable' blijven op de arbeidsmarkt door zijn kennis up-to-date te houden en zijn vaardigheden continu te trainen.

Idealiter brengen de tijdelijke banen die elkaar opvolgen de werknemer naar een steeds betere baan, het 'stepping-stone' idee. Maar de realiteit is vaak anders. Flexicurity kan leiden tot een gesegregeerde arbeidsmarkt met aan de ene kant een groep flexibele werknemers (merendeels vrouwen, allochtonen en startende werknemers) die in tijdelijke en onzekere banen werken voor een lager loon, en aan de andere kant een groep werknemers met een vast contract, die in veel gevallen verzekerd zijn van een jaarlijkse loonstijging door de cao-afspraken (doorgaans mannen van middelbare leeftijd).

Diverse essays in Muffels laten zien dat er over het algemeen een duidelijk verschil is tussen de situatie in de noordelijke landen — waarin werknemers vrijwillig flexibel werken — en de zuidelijke landen — waarin onvrijwilligheid een grote rol speelt. In deze laatste landen blijken de tijdelijke contracten in veel mindere mate de stepping-stones naar reguliere of betere banen en raken de flexibele werknemers al snel gevangen in een kwalitatief slechter segment van de arbeidsmarkt. De situatie op de arbeidsmarkt in Spanje is hier een goed voorbeeld van.

Opvallend is overigens wel, zoals Janine Leschke in de bundel van Jørgensen en Madsen

laat zien, dat niet alleen in Spanje zeventig procent van de werknemers met een tijdelijk baan deze heeft omdat ze geen vaste baan kan vinden, maar dat dit percentage in Denemarken even hoog is. Dit lijkt haaks te staan op de conclusie van Muffels, al moet opgemerkt worden dat hij in zijn betoog met clusters van landen werkt en niet met individuele landen.



Arbeidsrecht en inkomensbescherming

Diverse bijdragen in Muffels, maar ook in Jørgensen en Madsen, maken de verschillen inzichtelijk die er bestaan tussen landen in de manier waarop werknemers met tijdelijke contracten bescherming genieten. In Denemarken en Spanje — landen met heel verschillend ingerichte verzorgingsstaten — blijkt de bescherming van werknemers met een tijdelijk contract hoger te zijn dan die van werknemers met een vast contract, terwijl dit omgekeerd is in landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Een van de indicatoren die Jørgensen en Madsen hiervoor gebruiken, is de OECD EPL-indicator, die rekenschap neemt van opzegtermijnen, maar ook van de maximale duur van tijdelijke contracten en het maximale aantal in een reeks van tijdelijke contracten (waarna recht op een

Hebben alle werkgevers wel behoefte aan een grotere externe flexibiliteit?

vast contract ontstaat). Hierbij dient kritisch te worden aangemerkt dat in Denemarken de ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract veelal geregeld is per cao, maar dat dit niet is meegenomen in de OECD EPL-indicator. Zo zal de ontslagbescherming van werknemers met een vast contract in de praktijk dus toch hoger uitvallen dan die van werknemers met een tijdelijk contract.

In het merendeel van de hierboven beschreven studies wordt overigens vooral ingezoomd op de arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers, terwijl de inkomensbescherming die werknemers genieten door middel van werkloosheidsverzekeringen ook van belang is. Het ontbreekt in de hier besproken bundels aan een systematische relatie van de arbeidsrechtelijke bescherming met de toetredingscondities voor de werkloosheidsverzekering, die bepalen of iemand met een tijdelijk contract in aanmerking komt voor een uitkering. Wel laten enkele studies in Muffels zien dat werknemers met een tijdelijk contract een grotere kans hebben om in armoede te eindigen dan werknemers met een vast contract. Deze kans is significant kleiner in landen met een genereus werkloosheidsregime.



Meer interne flexibiliteit?

De nieuwe 'flexi-zekere arbeidsrelatie' roept ook de vraag op of alle werkgevers wel behoefte hebben aan grotere externe flexibiliteit. Is een langlopend (vast) contract bij één werkgever zo slecht voor de werkgever? Vanuit de economische theorie is het rationeel om een goede 'job match' niet open te breken. Een goede job match blijkt uit positieve netto-opbrengsten voor beide partijen, zowel in termen van extrinsieke opbrengsten — zoals productiviteit en loon — als in termen van intrinsieke opbrengsten — zoals tevredenheid met de baan en met de werkgever-werknemer relatie. Zo toont Peter Auer in Jørgensen en Madsen bijvoorbeeld dat de relatie tussen productiviteit en baanduur parabolisch is, waarbij het optimum rond de 13-14 jaar ligt. Het ligt dus niet voor de hand dat alle bedrijven meer externe flexibiliteit wensen. De mogelijkheid tot het gebruik interne flexibele regelingen speelt hier mogelijk een rol.

Chung heeft in haar proefschrift onderzocht in welke mate de interne flexibiliteit verschilt tussen bedrijven, zowel voor werknemers-georiënteerde regelingen (zoals voor parttime werk of flexibele werktijden) als werkgevers-georiënteerde regelingen (zoals voor overuren

en onregelmatige werktijden). Dit onderscheid tussen beide typen regelingen is gemaakt op basis van een factoranalyse. Interessant in dit betoog is haar bevinding dat in bedrijven met een hoger percentage hoogopgeleide arbeid, er meer op werknemers georiënteerde regelingen zijn.⁵ Als verklaring voert Chung aan dat hoger geschoolden schaarser zijn, lastiger te vinden en duurder om aan te nemen. Dit past ook bij het idee dat eerder werd geschetst dat werkgevers *bepaalde* werknemers willen behouden en bereid zijn tot investeringen in de werkgever-werknemerrelatie.

Veelal is het een specifieke groep werknemers die om de intern flexibele regelingen vraagt, bijvoorbeeld vrouwen die een grotere behoefte hebben flexibele werktijden om werk en zorgtaken te kunnen combineren. Ook Muffels wijst op dit gegeven. Chung heeft in haar onderzoek inderdaad een positieve relatie gevonden tussen het percentage vrouwen in een onderneming en de mate waarin er intern flexibele regelingen zijn.

Het bestaan van intern flexibele regelingen wordt — net als die van extern flexibele regelingen — beïnvloed door arbeidsmarktinstituties. Een van de hypothesen die Chung in haar proefschrift toetst, is of er bij een gebrek aan gebruik van externe flexibiliteit (dus bij veel beperkende maatregelen voor het gebruik van tijdelijke contracten) een grotere mate is van interne flexibiliteit. Haar analyses laten echter een complementariteit zien op dit terrein. De eerder gegeven verklaring dat sommige bedrijven de voorkeur geven aan interne flexibiliteit boven externe flexibiliteit om zo werknemers vast te houden en kennis binnen het bedrijf te houden, kan ook hier weer gelden.



Grenzen aan flexicurity

Het is onduidelijk wat het flexicurity-beleid betekent voor investeringen in menselijk kapitaal. Diverse auteurs benadrukken dat dergelijke investeringen een belangrijk onderdeel zijn van het ‘employabel’ houden van mensen

op de arbeidsmarkt, maar een verdieping op dit terrein ontbreekt nog in de literatuur. Hoe zit het bijvoorbeeld met investeringen in hoger onderwijs? Gaan jonge mensen nog over tot de investering in een studie als ze niet zeker zijn van een vaste baan met bijbehorende loonontwikkeling in de toekomst? Of kunnen ze eenzelfde rendement behalen met een serie tijdelijke contracten? Daar zijn meer risico's aan verbonden in termen van kans op

Veelal is het een specifieke groep werknemers die om de intern flexibele regelingen vraagt

werkloosheid (en daarmee loonschade alsook depreciatie van kennis en vaardigheden), maar ook in termen van pensioenopbouw bijvoorbeeld. Het hebben van een hoogopgeleide bevolking is een kernpunt in het beleid van de Europese lidstaten om concurrerend te blijven in de kenniseconomie, maar het is onduidelijk of een flexicurity-beleid zal leiden tot een versterking van de mate waarin de bevolking leert en studeert, of juist een tegengesteld effect zal hebben.

En hoe zit het met de bereidheid tot investeringen in bedrijfsspecifieke kennis als vaste banen tot het verleden behoren? In dit opzicht bestaan naar verwachting grote verschillen tussen sectoren. Werkgevers in bepaalde sectoren (denk aan de technologische sector) hebben baat bij werknemers met bedrijfsspecifieke kennis. De theorie van het menselijk kapitaal laat zien dat investeringen in dit type kennis gepaard gaan met risico's voor de betrokken partijen omdat de kennis waardeloos is op het moment dat de arbeidsrelatie wordt verbroken. Het aangaan van vaste, stabiele arbeidsrelaties kan onder meer bijdragen aan voldoende investeringen om bedrijfsspecifieke kennis te garanderen. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat er

geen flexi-zekere arbeidsrelaties voorkomen in deze sectoren, al zal die dan meer in de interne flexibiliteit gezocht worden.



Flexicurity: geen doel op zich

Flexicurity is en blijft lastig samen te vatten in een paar concrete termen. Het gebrek aan een eenduidige definitie kan ertoe leiden dat het begrip een lege huls wordt, waar geen enkele beleidsmaker echt mee uit de voeten kan. De bijdragen die besproken zijn in dit boekessay trachten in ieder geval — door bundeling van bijdragen uit verschillende disciplines — meer naar de samenhang van de uiteenlopende studies te kijken, maar grote delen van de puzzel blijven onopgelost.

In Nederland wordt het streven naar flexicurity vaak over één kam geschoren met de versoepeling van de ontslagbescherming, omdat het Deense model minder strikte wetgeving op dit terrein kent. Er wordt dan echter voorbijgegaan aan het feit dat in de Wet flexibiliteit en zekerheid al ruimte wordt geboden aan werkgevers om in de cao af te wijken van de nationale wetgeving als daartoe overeenstemming kan worden bereikt met de vakbonden (maatwerk). Ook

dat is onderdeel van een flexicurity-strategie — in de literatuur wordt hier echter vaak aan voorbijgegaan. Juist omdat het begrip zo diffuus is, kan en moet flexicurity geen doel op zich zijn waar beleidsmakers naar streven — het moet een middel zijn om een zo efficiënt mogelijke werking van de arbeidsmarkt te bereiken.

Noten

- 1 Coen Teulings in de *Volkskrant*, vK Banen 16 december 2009.
- 2 CPB *Nieuwsbrief* december 2009, 'De Economie veert op'.
- 3 Henning Jørgensen en Per Kongshøj Madsen (red.), *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing, Kopenhagen 2007, p. 101.
- 4 Het idee is dat de bestaande arbeidsmarktinstituties ertoe leiden dat aanpassing aan economische schokken niet gebeurt door loonpolitiek, maar door aanpassing van de vraag naar arbeid, ofwel het personeelsbestand van bedrijven. Zie G. Schmid (2000), 'Transitional labour markets: a new European employment strategy', in: B. Marin, D. Meulders en D. Snower (red.), *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot: Ashgate, p. 223-254.
- 5 Het gaat hier uitdrukkelijk om het bestaan van dergelijke regelingen, niet om het gebruik ervan.

Jan Pen (1921-2010)

Op 14 februari overleed Jan Pen, sociaal-democraat in hart en nieren, en Nederlands beste uitlegger van 'het aardige van de economie'. Zo heette ook een van zijn veel gelezen boeken. Dat aardige, zei Pen, is dat de wereld er, gezien door een economische bril, nét een slagje anders uitziet dan je met het blote oog zou denken. Sparen, bijvoorbeeld, lijkt zo goed voor de groei, maar als mensen dat in een recessie te veel doen, verdiepen ze de ellende. Hij onderwees door zijn leerlingen te verrassen. Nog altijd herinner ik mij een gastcollege van hem, uit mijn studententijd. Hij liet een A4'tje zien, met een stip erop, en vroeg: 'Wat zien jullie nou?' 'Een stip', zeiden wij schaapachtig. 'Welnee', zei Pen, 'een wit vel dat op één punt onderbroken wordt. Leer nu eens om een probleem van verschillende kanten te bekijken' — dat snap je pas als je er in gelopen bent.

80 Als macro-econoom bleef hij zijn leven lang een overtuigd keynesiaan; hij bleef benadrukken dat overheden de regie over de bestedingen moeten behouden om evenwicht te scheppen in de economie. Daar was moed voor nodig, in de achter ons liggende decennia waarin de neoklassieke zienswijze ('marken vinden zelf wel hun evenwicht') ontaardde in cowboykapitalisme. Wat Keynes betreft was hij een echte gelovige, maar nooit dogmatisch. Integendeel. Hij heeft prachtige dingen geschreven over de neoklas-

sieke/keynesiaanse synthese, onder andere in het eerbiedwaardige Nederlandse vaktijdschrift *De Economist*, waarvan hij lange tijd redacteur was. Internationaal verwierf hij bekendheid met zijn proefschrift over loonvorming, waarvan een handelseditie verscheen bij Harvard University Press. Doe dat maar eens na. Later zou zijn *Moderne economie* de hele wereld overgaan (tot in het Japans vertaald) en publiceerde de Penguin Press ook zijn *Income Distribution*, een van de beste boeken ooit over dat onderwerp.

Voor die inkomensverdeling bedacht hij een aansprekende presentatie — een denkbeeldige parade van dwergen en reuzen die in één uur precies voorbijtrekt, en waarin iedereen zo kort of zo lang is als zijn inkomen. Voorop lopen een paar zzp-ers op hun handen (ondersteboven, met een negatief inkomen, omdat ze verlies geleden hebben). Dan volgen er heel kleine dwergen met minder dan het minimumloon, en duurt het een hele tijd voordat de deelnemers een beetje op lengte komen. Na een half uur komt de modale man langs (het keerpunt in de verdeling) en helemaal aan het eind, in de laatste seconden, lopen bankiers en andere bonusgenieters met hun hoofd in de wolken. Kijk maar eens goed; de modale mens blijkt minder te hebben dan het gemiddelde inkomen, want dat wordt door die reuzen omhooggetrokken.

Kijk, *economie*, heet zijn bekende boek voor

de geïnteresseerde leek dan ook. Aardig, toch? Meer in het algemeen wist hij voor een breed publiek in talloze boeken, artikelen, essays en columns moeilijke zaken toegankelijk te maken. *Het Parool* en het *Hollands Maandblad* konden gewoon niet zonder hem. Zo legde hij steeds weer uit dat de wat cynische theoretische constructie van een homo economicus ons in een kokervisie lokt. De mens leeft niet bij brood, efficiency of eigenbelang alleen. We hechten — in verschillende mate, dat wel — ook waarde aan veiligheid, onderlinge solidariteit, een fatsoenlijke samenleving, werkgelegenheid en een houdbaar milieu. Het individualisme kent zijn grenzen; er zijn veel dingen die we niet in ons eentje kunnen realiseren. Zelfs Robinson Crusoe had een maatje (Vrijdag, heette die — de dag van de ministerraad, die al die verschillende wensen op één noemer moet zien te brengen). In het voetspoor van zijn leermeester Hennipman, bij wie hij in 1950 cum laude was gepromoveerd, pleitte Pen zestig jaar lang voor een open welvaartsbegrip: een streefdoel in de economische politiek waarin doelmatigheid, rechtvaardigheid en houdbaarheid in onderling verband zijn gebracht. Daarmee was hij een van de grondleggers van de milieu-economie en van de nu meer en meer terrein winnende ‘behavioural economics’, waarin economen met aan de psychologie ontleende technieken ons keuzegedrag analyseren.

Ja, wat was hij nu eigenlijk: een briljant theoreticus, een begenadigde onderwijzer of een opiniërende journalist? Alle drie. Als theoreticus

riep hij altijd dat hij geen onderzoek deed, maar bovenzoek: dat hij inzichten van anderen, de knappe koppen boven hem, bijeenprokkelde om zijn onderwijs en zijn opvattingen mee te onderbouwen. Dat was valse bescheidenheid, opgefleurd met een tikkeltje koketterie. Als man van de wetenschap was hij niet te bang om opiniërende uitspraken te doen, maar hij stelde zich daarbij altijd controleerbaar op. Hij zag de wetenschap als een leugendetector voor ongefundeerde beweringen.

Als sociaal-democraat — zijn vierde dimensie — hebben we onnoemelijk veel aan hem te danken. Hij hield ons scherp, en spaarde de roede niet. Een wel erg uitbundige begroting van Den Uyl recenseerde hij onder de kop *Sinterklaas bestaat!* Maar zijn loyaliteit was onwankelbaar, evenals zijn onvermoeibare pleidooi voor een sterk milieubeleid en een rechtvaardige inkomensverdeling. Ongelijkheid vond hij ‘lelijk’ — en al gauw een vorm van machtsmisbruik. Samen met Jan Tinbergen schreef hij in 1977 *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*, waarin hij liet zien dat de ongelijkheid sinds de jaren dertig was gehalveerd. De opkomst van het cowboykapitalisme moet hem een gruwel zijn geweest.

Binnen het bestek van dit in memoriam heb ik niet in kunnen gaan op Jan Pen als vriend, Bach-kenner, boogie woogie-pianist en kunstschilder. Het zij zo, een zo groot man is met geen pen te beschrijven.

DIK WOLFSON

Emeritus hoogleraar economie

Terug naar het edele ambacht

Politiek is een edel ambacht. 'De kunst van het ivoordraaien' noemde Bas de Gaay Fortman het ooit. Van dat hoogstaande kenmerk lijkt weinig meer over. Ministers kunnen in de Kamer voor leugenaar worden uitgemaakt. Karaktermoord is een gebruiksvoorwerp geworden. Persoonlijke kwalificaties ('draaikont', 'leugenaar') zijn een terugkerend onderdeel van de politieke retoriek gaan uitmaken.

Met hartstocht is niets mis. De wens om een debat te winnen, gelijk te krijgen, jouw politieke wil door te zetten — het is altijd een drijvende kracht geweest. Zachtzinnigheid komt in het politieke woordenboek niet voor. En wie Den Uyl nog heeft zien dooronderhandelen nadat feitelijk al een akkoord was bereikt, weet dat ook vroeger de verhoudingen wel eens op de proef werden gesteld. Maar sinds de moord op Fortuyn heeft zich woede, minachting en onverholen haat in de politieke cultuur genesteld. Niet alleen in de anonimiteit van het internet. Daar, aan de rafelrand van de elektronische snelweg, kan iedereen zijn hart luchten, veelal naamloos. Veel indringender is de wijze waarop in het publieke debat tussen professionals de vervuiling heeft toegeslagen door het veelvuldig gebruik van geringschattende woorden, die wanneer zij in de kroeg zouden worden gebezigd al snel tot een handgemeen zouden leiden.

Voorafvallend is het gemak waarmee de uitspraken van de ander als leugens worden betiteld, én dat de persoon en het gedrag van de tegenstander bijna routinematig onderdeel van het debat zijn geworden. Dat men het met de politieke tegenstander niet eens is spreekt

vanzelf, anders had men wel dezelfde partij gekozen. Maar wanneer de inzet van het debat feitelijk wordt om aan te tonen dat de ander niet deugt, heeft er een fundamentele verschuiving plaatsgevonden. Dan is kennelijk om gelijk te krijgen elk middel geoorloofd.

Ons wordt verteld dat de breuk in het kabinet van CDA, Partij van de Arbeid en Christen-Unie voortkomt uit een gebrek aan vertrouwen. Lichaamstaal, blikken en uitlatingen moeten de bewijzen vormen voor het feit dat de hoofdrolspelers elkaar niet meer kunnen luchten of zien. De analogie met een stukgelopen huwelijk krijgt in de analyses vanzelfsprekendheid. Dan kun je maar beter uit elkaar gaan is de 'conventional wisdom'.

Het zou me een lief ding waard zijn als in de waardenschaal van het electoraat de kwaliteit van een politicus weer wordt afgemeten aan zijn vaardigheid scherp het debat te voeren zonder de tegenstander als persoon te beschadigen. Sterker nog: dat de meerwaarde zou worden ingezien van politieke bestuurders die niet hun tegenstander als 'fout' neerzetten, maar diens opvattingen. Dan komt wellicht ook weer de tijd terug dat een kabinet gewoon kan vallen omdat men het over een wezenlijk vraagstuk niet eens kon worden. En dan kan de leider van de christen-democraten na zo'n val wellicht weer respect opbrengen voor de keuze van de leider van de sociaal-democratie in plaats van hem als 'wegloper' te brandmerken.

JACQUES WALLAGE

Oud-voorzitter van de PvdA-Tweede Kamerfractie



WBS JAARBOEK 2009 LOKALE POLITIEK ALS LABORATORIUM — IN DE VOETSPOREN VAN WIBAUT EN DREES

Onder redactie van Frans Becker en Menno Hurenkamp
Gastredacteur: Pieter Tops
Wiardi Beckman Stichting, Den Haag 2009

Het wethouderssocialisme behoort tot de kern van het erfgoed van de sociaal-democratische beweging in Nederland. In de jaren tussen de oorlogen vonden de politieke creativiteit en daadkracht van de socialistische beweging vooral een uitweg in de gemeentepolitiek, waar de socialistische wethouders een omvattend project voor emancipatie en lotsverbetering van de Nederlandse arbeidersbevolking — en in bredere zin: de burgers van hun gemeenten — in gang zetten op het gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur. Ook na 1945 vormde de gemeente een van de belangrijkste werkterreinen voor de PvdA en was voor sociaal-democratische gemeentepolitiek en politici een pioniersrol weggelegd, tot in de huidige tijd.

In 2010 vinden er verkiezingen voor de gemeenteraad plaats. Reden voor de Wiardi Beckman Stichting om de aandacht te richten op de traditie en de vooruitzichten van de sociaal-democratische gemeentepolitiek. Welke inspiratie biedt het wethouderssocialisme voor nu? Wat zijn de belangrijkste politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in de sociaal-democratische gemeentepolitiek? En welke thema's zullen in de komende periode een centrale rol spelen in de gemeentepolitiek van de PvdA?

U kunt het Jaarboek bestellen via de website van de Wiardi Beckman Stichting (www.wbs.nl), prijs € 25,-.

- 3 COLUMN ADRIAAN VAN VELDHIJZEN
- 4 INTERVENTIE
KLAAS SWAAK Gezocht: visie op lokale politiek
WOUTER KONING Schaf dualisme weer af
FRANS GODFROY Stijgende pensioenkosten, stijgende premies?
JAN R. LUNSING De truc van Emmen
- 9 VRIJ LINKS Voorstellen voor een bijgestelde koers
-
-

De val van Balkenende IV: hoe verder?

- 21 Beeldimpresie naar aanleiding van de val van het kabinet
28 J.TH.J. VAN DEN BERG En weer botsten de oude rivalen
36 FRANS BECKER & RENÉ CUPERUS Over links of door het midden?
-
-

- 42 JOOP VAN HOLSTEYN Ijs en weder dienende — De invloed van
het weer op opkomst en kiesgedrag
-
-

De Derde Weg voorbij: de Den Uyl-lezing van Wouter Bos

- 48 WIM DERKSEN Een betoog met politieke consequenties
54 SJOERD KEULEN & RONALD KROEZE Breken met het verleden
-
-

- 63 RENÉ CUPERUS & PIM PAULUSMA De achilleshiel van het globalisme
68 MARTEN VAN DEN BERG Bezuinigen met beleid
73 BOEKESSAY
TRUDIE SCHILS Exit baan voor het leven
80 DIK WOLFSON In Memoriam Jan Pen (1921–2010)
82 OP DE AGENDA
JACQUES WALLAGE Terug naar het edele ambacht



JAARGANG 67 NUMMER 3 2010

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

Boom Tijdschriften

A photograph of several red, conical buoys with metal rings at the top, arranged in a row against a clear blue sky. The buoys are the primary visual element of the top half of the cover.

4

2010

PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO * PAUL TANG
ROMKE VAN DER VEEN * SADIK HARCHAOUI & RIENK JANSSENS
JAN ROTMANS * ANDRÉ VAN HOORN & ESTHER-MIRJAM SENT
MARK ELCHARDUS * THEO BECKERS

Een nieuwe balans

Bakens voor een progressieve koers

S&TD

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

REDACTIE

Mare Faber (eindredacteur)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Liesbeth Levy
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (bureauredacteur)
Monika Sie Dhian Ho (voorzitter)
Adriaan van Veldhuizen

REDACTIERAAD

Greetje van den Bergh
Daniël Roos
Kees Schuyt (voorzitter)
Paul Tang
Willem Witteveen

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
telefoon (070) 262 97 20
e-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (lay-out)
René van der Vooren (omslag
& basisontwerp)

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.

DIGITAAL S&D-ARCHIEF

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl, met uitzondering van
artikelen jonger dan zes maanden.

UITGEVER

Uitgeverij Boom, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam
www.uitgeverijboom.nl of www.boomtjidschriften.nl

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail boomtjidschriften@uitgeverijboom.nl voor een abonnement of kennis-makingsnummer. Voor een abonnement kunt u ook terecht op send.boomtjidschriften.nl.

Abonnementsprijzen per jaargang

Papier

- Student / aio / oio / Jong WBS / Jonge Socialisten: € 37,50
- Particulier Nederland: € 77,50

Papier & digitaal

- Student / aio / oio / Jong WBS / Jonge Socialisten: € 47,50
- Particulier Nederland: € 87,50
- Instelling Nederland: € 157,50
- Particulier buitenland: € 142,50
- Instelling buitenland: € 169,-
- Losse nummers € 9,50.

Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan.
Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang.

Administratie

Boom Distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Meppel
telefoon (0522) 237 555
telefax (0522) 253 864

Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2010 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd
en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Verliefd op Job Cohen

Toen Job Cohen burgemeester van Amsterdam werd, heeft mijn nicht een prachtige ode voor hem gecomponeerd. Dat zij, naar ik aanneem, een trouw VVD-stemster is, nam niet weg dat zij viel als een blok voor de charmes van deze sociaal-democraat.

Met het lied over haar nieuwe liefde haalde ze het televisieprogramma *Man bijt hond*. Samen met haar kleuterklas zong ze: 'Ik ben verliefd, verliefd op Job Cohen, ik ben verliefd, ik ben verliefd, ik ben verliefd, ik ben verliefd op Job Cohen!' Helaas wilde de burgemeester de aubade niet komen aanhoren, alle kinderlijke spontaniteit ten spijt.

Toen Cohen onlangs bekend maakte de plaats van Wouter Bos in te nemen als politiek leider van de Partij van de Arbeid, belde ik mijn nicht op, want dit was het moment om een megahit te scoren. Ze wilde er niet aan, helaas. Intussen is haar Job Cohen-adoratie van weleer overgeslagen op grote groepen mensen die traditioneel niet tot de vaste kiezersschare van de Partij van de Arbeid behoren. Het is koffiedik kijken hoe dat op 9 juni precies zal uitpakken.

Bij mij doemt, als ik aan die datum denk, telkens een beeld op uit de epiloog van de animatiefilm *Op zoek naar Nemo*, een scène met een paar vrolijk gekleurde visjes die in zakjes in de zee dobberen. Voor wie de film niet kent: deze draait om de zoektocht van clownvis Marlin naar zijn enige zoon Nemo (zijn vrouw en de rest van hun eitjes zijn aan het begin van de film verslonden door een barracuda). Nemo blijkt gevangen te zitten in een aquarium in de praktijkruimte van een tandarts. Samen met een aantal andere vissen probeert hij te ontsnappen als de tandarts het aquarium

schoonmaakt en de vissen tijdelijk in kleine plastic zakjes met water worden gestopt. Het plan mislukt. Nemo ontsnapt uiteindelijk via de gootsteen.

Nadat Nemo aan het eind van de film is herenigd met zijn vader, zien we in de epiloog hoe het met de andere vissen is afgelopen. Ze hebben toch nog een uitweg gevonden en hoppen in hun plastic zakjes over de kade, de oceaan in. In de volgende scène dobberen ze rond. De leider van de groep kijkt vragend om zich heen: 'En toen...?' Want ja, hoe moeten die zakjes open?

En toen? Die vraag zal ongetwijfeld aan de orde zijn als de diverse politieke partijen na de strijd van de verkiezingen verdwaasd om zich heen kijken. Wat gebeurt er als blijkt dat de Partij van de Arbeid onder leiding van Job Cohen de verkiezingen inderdaad heeft gewonnen en er een poging wordt gewaagd om Paars+ of een nieuwe coalitie met het CDA te realiseren? Zal het de Partij van de Arbeid dan lukken om gekoesterde sociaal-democratische idealen over eerlijk delen en welvaart in bredere dan puur geldelijke zin leidend te laten zijn? Of vallen we, als de plastic zakjes opengaan, terug in de pragmatiek van het netelige onderhandelingsproces van geven en nemen?

Dat laatste is niet te hopen, want anders moeten we de schrijver Jan Wolkers gelijk geven, die in zijn roman *De Walgvoegel* een van zijn personages de volgende uitspraak in de mond legt: 'Sociaal-democraten zijn als kreeften, ze worden pas rood als je ze kookt!'

LIESBETH LEVY
Redacteur S&D

Politieke steun, geen militaire

Heeft de PvdA een blank volkenrechtelijk geweten van het soort dat de commissie-Davids niet kon vinden bij het kabinet-Balkenende I? Anders geformuleerd: stemt onze partij alleen in met militair geweld ter verdediging van het eigen land, dat van bondgenoten of op uitdrukkelijk verzoek van de VN Veiligheidsraad?

Toen de Angelsaksen begin 2003 hun illegale inval in Irak voorbereidden, voerden CDA en PvdA overleg over een mogelijke coalitie voor Balkenende-II. De commissie-Davids wijdt daaraan het zesde hoofdstuk van haar onderzoeksrapport. Het vormt een mooie aanvulling op de herinneringen van Ruud Koole in *Mensenwerk* (zie p. 245 e.v.). De commissie constateert dat het de opvattingen van Wouter Bos waren, door informateur Donner zorgvuldig en door de premier wat slordiger aan de ministerraad overgebracht, die ertoe leidden dat Nederland geen actieve militaire steun aan de inval gaf. Dat lijkt wat te veel eer, aangezien ook de VVD-ministers de recente traditie volgden dat voor militaire missies ruime steun in de Kamer nodig is.

Bij het Kamerdebat op 20 maart, de dag na de inval, ging het mis. Balkenende verwachtte van de PvdA steun voor zijn politieke steun aan de inval, maar Bos wilde die niet geven. De dubbelgetongde slang uit Maastricht verspreidde daarop het verhaal dat hij van Nebahat Albayrak in een snackbar had gehoord dat de PvdA-fractie haar partijleider had 'teruggefloten'. Albayrak zou later ontkennen dat ze Verhagen had gezien. Gelukkig lag het coalitie-overleg even stil, omdat Donner ziek was. Pas na het weekeinde, op 24 maart, kwamen grote delegaties van CDA en PvdA bijeen om het Irak-beleid te lijmen. 's Avonds volgde een korte verklaring waarin onder andere stond te lezen dat men 'het beroep op VN-resolutie 1441 als feitelijke

grondslag [wilde] aanvaarden'. Wouter Bos zou deze formule later betitelen als een 'constructieve dubbelzinnigheid'. Wellicht bedoelde hij daarmee dat hij het feit aanvaardde dat de Angelsaksen zich op die resolutie beriepen. Het CDA zag in '1441' al een adequate volkenrechtelijke grondslag.

Maar vanwaar dan de stellige herinnering dat Wouter Bos de toverformule 'wel politieke, geen militaire steun' heeft uitgesproken? Het moet in een NOVA-achtig programma zijn gebeurd. Het zal ook wel in kranten van eind maart 2003 hebben gestaan. Vier jaar later, in maart 2007, werd Wouter Bos bij een bijeenkomst in het kader van de Statencampagne in café Hofman te Utrecht gevraagd *waarom* hij die uitspraak had gedaan. Hij antwoordde slechts dat de fractie die nooit had onderschreven. En op een echt antwoord mocht niet meer worden aangedrongen.

Een maand eerder, tijdens het formatiecongres van 17 februari 2007 in Zwolle, was al aan de orde gekomen waarom in het coalitie-akkoord dat CDA, PvdA en CU in Beetssterzwaag hadden opgesteld de Veiligheidsraad niet werd genoemd; er stond slechts in vermeld dat militaire missies een 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' vereisten. Wouter Bos verwees toen naar het rapport *Vreedzaam Veilig* van de PvdA-projectgroep Internationale Vrede en Veiligheid, opgesteld onder voorzitterschap van Nico Schrijver (inderdaad, dezelfde Schrijver die later zou plaatsnemen in de commissie-Davids). Dit stuk was op het PvdA-congres van eind 2005 uitgedeeld, maar nooit in de partij besproken of op een congres vastgesteld.

In het rapport putten Schrijver c.s. zich uit in beschrijvingen van allerlei situaties waarin een oordeel van de Veiligheidsraad uitblijft, maar militair ingrijpen toch verantwoord zou zijn. (Zoals een dreigend veto van China tegen ingrijpen bij genocide in Darfur — toen al!) Steeds wordt keurig vermeld dat men geen rechtvaardiging voor de inval in Irak bedoelt te geven, maar feitelijk wordt de gelijkstelling van de twee 'VR's' — Veiligheids-

INTERVENTIE

raad en volkenrechtelijke grondslag — verworpen. Precies die gelijkstelling zou, vier jaar later, nu juist het harde criterium van de commissie-Davids worden. Het voetnootje van commissielid Peter van Walsum ('er is meer dan volkenrecht') werd in 2005 ook door Schrijver en nadien, via het coalitie-akkoord van het kabinet-Balkenende IV, door de hele PvdA onderschreven.

Natuurlijk is vak k een ouweltje waard, zeker toen de oorlog toch eenmaal was begonnen. Maar we moeten wel beseffen dat wij binnen de PvdA kennelijk ongeveer net zo denken als CDA en VVD ten tijde van de inval. In militair opzicht had onze steun overigens meer om het lijf dan velen beseffen. Niet alleen waren er onze Patriots in Turkije, er werden ook duizenden militaire voertuigen vanuit Duitsland naar Antwerpen en Rotterdam vervoerd en van daaruit richting Irak (Oostenrijk had doorvoer verboden). Tienduizend Amerikaanse soldaten maakten een tussenstop op Schiphol. 'Dit betreft geen verplichtingen, maar bondgenootschappelijke steun', aldus VVD-minister Kamp.

En zo kwam Nederland toch terecht op het lijstje van 'the Coalition of the Willing' — doordat BuZa 'vergat' zich af te melden, aldus de commissie-Davids, die daar dan ook een forse volkenrechtelijke (her)scholing nodig acht. Het rapport-Schrijver zou daarbij geschikt studiemateriaal kunnen zijn. Misschien moeten we het toch maar eens in de partij behandelen.

WOUTER KONING

PvdA-lid

Eerst denken, dan snoeien

Het moet in 1998 of '99 geweest zijn. Ik zat als ambtenaar aan bij een overleg met minister Remkes, over zijn Nota Wonen. De discussie over het begrip marktwerking liep wat ongemakkelijk, totdat ik intuïtief over 'beheerste' marktwerking begon. Dat adjectief deed het 'm: Remkes keek mij dankbaar aan en zei dat het hem, inderdaad, om beheerste

marktwerking ging. Hoe die beheersing moest plaatsvinden, wie daarvoor verantwoordelijk was, hoeveel capaciteit of geld het zou vragen, bleef vaag. Bij beleidsdiscussies valt wel vaker een woord waarvan iedereen blij wordt omdat het iets lijkt op te lossen. Later blijkt dat niet altijd zo te zijn.

Met de Den Uyl-lezing van 25 januari jl. lijkt binnen de PvdA een ideologische herbronning op gang te zijn gebracht. Wouter Bos vergeleek de markt met Bokito, die door behoorlijk stevige hindernissen (overheid, toezicht) in toom moet worden gehouden. Een maand later wees Mariëtte Hamer in een speech getiteld *Nieuwe solidariteit* op het probleem van de mentale dimensie, de mentaliteit van 'ieder voor zich en de overheid voor ons allen'. Zij pleitte voor een 'balans tussen markt en mens'.

Bos plaatst in zijn lezing een belangrijke voetnoot bij de zorg: je kunt daar het marktmechanisme wel invoeren, maar als je publieke waarden wilt borgen, veroorzaak je zoveel aanvullende regels en controle dat de beoogde efficiencywinst gemakkelijk verloren gaat. Dat is een kernpunt. Hamer wil de publieke voorzieningen heroveren. Dat is een mooi doel, maar beladen met spanningen en verre van compleet. Dat we de onzin in het openbaar vervoer afremmen is prima, maar moet dat ook binnen de energievoorziening? Dat die grootschalig wordt gemaakt (zie de overname van Nuon door Vattenfall) lijkt mij geen bijdrage aan de duurzaamheid. Maar wat winnen we precies bij een nieuwe verstatelijking? Een openbare voorziening als de posterijen laat zich niet zomaar opnieuw realiseren: misschien is hier een tussenweg mogelijk, die de arbeidsvoorwaarden van mensen in stand houdt.

Complexer is de herovering van de publieke functie van woningcorporaties. Goed, er was een zonnekoning bij Rochdale in Amsterdam en de ss Rotterdam was voor Woonbron een beetje te duur. Maar door een strak huurbeleid en afroaming van de vermogens van corporaties via de vennootschapsbelasting wordt hun precies de armslag ontnomen die ze als maatschappelijk ondernemer toekomt. Dat is nu net de mop van dat type ondernemerschap!

INTERVENTIE

In de publieke sector moeten mens en kwaliteit weer voorop staan en niet prijs en efficiency, zegt Hamer. Ik deel het sentiment, maar waar komt dan het geld vandaan? En wie bewaakt die kwaliteit?

In de zorg, in de woningbouw moet een publiek belang worden gedefinieerd. Als oude volkshuisvester noem ik de kernbegrippen: beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit en rechtvaardigheid. Dit betekent dat er een mix moet zijn: het marktmechanisme als basis, met daarbij een goed instrumentarium voor overheidsinterventies voor die gevallen waarin de ‘marktmeester’ moet optreden. Bij Romke van der Veen heet dit ‘geregisseerde liberalisering’ of ‘managed competition’ (zie Jouke de Vries en Paul Bordewijk, *Rijdende treinen, gepasseerde stations*, p. 254). Ik bedoel maar: Remkes en ik wisten het tien jaar geleden al.

Maar wie gaat die concurrentie managen? Om die vraag te beantwoorden moet eerst worden nagegaan hoe de verhoudingen zijn tussen een bewindspersoon, zijn departement en de maatschappelijke werkelijkheid. Boeiend is het boek van Marcel Metze over de reorganisatie van Rijkswaterstaat (*Veranderend getij*, 2009/2010), waarin niet alleen de verhouding tussen departementale bureaucratie en samenleving uitgebreid aan bod komt, maar ook de politieke aansturing van technische specialisten.

Hoe dapper is Mariëtte Hamer als ze zegt terug te willen naar zeven kerndepartementen en drie bestuurslagen? Van mij mag het, alleen hebben we het de laatste veertig jaar niet bij benadering voor elkaar gekregen. Het is eerder andersom: regionale bestuursvormen zijn een vierde bestuurslaag geworden en het aantal ambtenaren daalt niet.

6 Over een kleinere overheid wordt veel te lichtvaardig gesproken. Het waarborgen van publieke belangen vereist ambtenaren, regels en toezicht. Natuurlijk zou Den Haag ervoor kunnen kiezen om lagere niveaus meer taken te geven en zich niet meer met alles te bemoeien. Maar dat is een terughoudendheid die je niet vaak ontmoet. Zomaar een voorbeeld uit Hamers eigen koker: 5% van het gemeentelijke personeel zou uit jonge arbeidsgehandicapten moeten bestaan. Ik zie het controlecircus al voor me.

Ik ben intens tevreden met de eerste tekenen van herbronning binnen mijn partij, de groei van rode donsveertjes op schraal kippenveld. Bij wijze van voorbereiding op een kille wind van bezuinigingen is dat dons niet verkeerd. Maar ik zou willen dat we de standpunten wat nauwkeuriger en systematischer bediscussieerden — onderling en met de kiezers. Het zou kunnen dat een groot deel van de oplossing van de problematiek van de overheidsfinanciën ligt in het bezuinigen op bestuur en ambtenaren, maar zomaar roepen dat een kleiner ambtenarenbestand volstaat is veel te gemakkelijk.

TOM VAN DOORMAAL
Voormalig rijksambtenaar

Het t-woord

‘Tough on crime, tough on the causes of crime.’ Met deze campagneslogan won Tony Blair in 1997 de Britse verkiezingen. Waar linkse politici veiligheid lang als rechts thema hadden weggezet en hoogstens aanstuurden op het wegnemen van de oorzaken van ongewenst gedrag, slaagde New Labour erin om de aanpak van concrete overlast en criminaliteit weg te sleuren uit het conservatieve politieke kamp. Blair bediende zich onder meer van de justitiële machinerie: in het eerste regeeringsjaar trad de *Crime and Disorder Act* in werking en werd het mogelijk om door middel van een zogenaamde *Anti-Social Behaviour Order* (ASBO) overlast te bestrijden. De ‘law-abiding majority’ moest het winnen van de ‘neighbours from hell’.

Ook binnen de PvdA is het gemeengoed geworden om zowel de wortels van onaangepast, hinderlijk gedrag als de daders zelf aan te pakken. Zo introduceerde de Rotterdamse wethouder Karakus de ‘tokkietoets’: potentiële huurders worden gescreend op een overlastverleden. Tweede-Kamerlid Heerts kondigde na de Goudse rellen de komst van een wetsvoorstel omtrent de buurtrechtter aan. Deze magistraat trekt de buurten in, is niet elitair (‘speelt geen hockey’) en werkt afschrikwekkend voor jonge overlast-

INTERVENTIE

veroorzakers. Zijn collega Kuiken begon met het verzamelen van verhalen over burenoverlast. In korte tijd bundelde zij een paar honderd klachten over elkaar terroriserende buurtgenoten. Naar aanleiding van dit zwartboek deed zij een elftal aanbevelingen aan gemeenten en de regering om overlastgevers beter en harder aan te pakken: harder straffen, verplichte buurtbemiddeling en snellere hulpverlening.

In navolging van Hein Roethof en Tony Blair zijn sociaal-democratische politici bereid burgers te verlossen van 'des mensen overlast'. Dat werd tijd ook. Als bij sommigen de gedachte opborrelt dat politiek links hiermee uit electorale beweegredenen achter ideeën van Dalrymple, Wilders en zijn adjudant Hero ('schiet maar in de knieschijf') Brinkman aanhobbelt, dan hebben zij het mis. Het creëren van een veilige woonomgeving is niet rechts. Het opkomen voor burgers wier leven door burenen tot een hel wordt gemaakt is niet rechts. Achter de voordeur treden wanneer iemand zijn woning of kinderen verwaarloost is niet rechts.

Dat neemt niet weg dat waakzaamheid tegen schendingen van vrijheidsrechten in naam van het grote goed veiligheid geboden blijft. Dat geldt des te meer nu alleen al het laten vallen van het t-woord — met de t van tokkie — een politiek argumentatief panacee lijkt te zijn geworden om nieuwe bevoegdheden in de strijd tegen overlast te veroveren: noch politici, noch hun kiezers identificeren zich met de getokkieficeerde overlastveroorzaker, met als gevolg dat harde maatregelen op weinig kritiek of weerstand stuiten. Waar dat toe kan leiden, blijkt nu in Groot-Brittannië. Daar zijn opmerkelijke ASBO's van kracht die mensen van al-

les en nog wat verbieden, zoals het gebruik van de eigen voordeur, een handschoen dragen, zingen onder de douche, lachen, in de handen klappen, luidruchtig bidden en het telen van tomaten. Toen een persoon die een verbod op het hebben van luidruchtige seks opgelegd had gekregen zich beriep op het recht op eerbiediging van de privacy, werd dat door de rechter van de hand gewezen; op overtreding van de ASBO volgt een voorwaardelijke celstraf.

Om dit soort exotische gevallen van overheidsbemoeienis in Nederland te voorkomen is helderheid in de politieke discussie over overlastbestrijding noodzakelijk. Dat veel mensen vinden dat overlast stevig moet worden aangepakt is nu wel duidelijk. Dat soms achter de voordeur getreden moet worden, is ook evident. Maar er is hier een fundamenteel probleem aan de orde, namelijk de vraag welk als hinderlijk ervaren gedrag welke vrijheidsbeperekkende interventie rechtvaardigt. Meer concreet gaat het om kwesties als: welk overlastgevend gedrag in een woning kan worden verboden? Wat rechtvaardigt een huisuitzetting? Mag een veroordeling voor seksueel misbruik leiden tot verbanning van de betrokkene uit een straat, wijk of stad?

Pas als er helderheid is, weten burgers en gemeentebestuurders waar zij aan toe zijn. En alleen dan zien linkse én rechtse partijen zich ertoe gedwongen scherp duidelijk te maken hoe ver zij willen gaan in de 'keiharde' aanpak van de tokkies onder ons.

MICHEL VOLS

Jurist en filosoof, promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen

Een nieuwe balans

Bakens voor een progressieve koers

‘De budgettaire problemen van de overheid hebben meer te maken met de vraag hoe we op langere termijn onze welvaart willen besteden dan met de economische crisis’, aldus **Paul de Beer** en **Monika Sie Dhian Ho**.

Paul Tang schetst een linkse visie op de tekortreductie, met als kernelementen groei, rente en bezuinigingen, maar ook belastingen. **Romke van der Veen** houdt methoden voor kostenbeheersing in de zorg tegen het licht. **Sadik Harchaoui** en **Rienk Janssens** betogen dat niet gelijkheid maar rechtvaardigheid het leidende principe moet zijn bij hervorming van de verzorgingsstaat. Duurzame innovatie verdient een forse impuls, stelt **Jan Rotmans**. De bnp-trend loopt niet synchroon met de beleving van welvaart door burgers, constateren **André van Hoorn** en **Esther-Mirjam Sent**. Net als zij vindt **Mark Elchardus** dat het meten van ‘geluk’ beleidsmakers de weg kan wijzen. **Theo Beckers** benadrukt dat een breed welvaartsbegrip tijdinclusief moet zijn: haast ondermijnt de kwaliteit van het bestaan.



Een nieuwe balans (1)

Rekenen met waarden

Pleidooi voor helderheid in het heroverwegingsdebat

PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO

De economische crisis heeft de overheidsfinanciën flink uit het lood geslagen. Dit jaar loopt het begrotingstekort naar verwachting op tot € 37 mrd, ofwel 6,3% van het bruto binnenlands product (bbp). Het kabinet-Balkenende iv verwachtte in de herfst van 2009 dat een groot deel hiervan een structureel karakter zou hebben en kondigde daarom 'brede heroverwegingen' aan, waarbij structureel € 35 mrd zou moeten worden opgehaald door bezuinigingen op de overheidsuitgaven, al dan niet in combinatie met lastenverzwaring voor de burgers. Door de val van het kabinet-Balkenende iv worden de heroverwegingen nu inzet van de verkiezingen. De polarisatie langs de culturele dimensie in de politiek die dominant was ten tijde van de Europese verkiezingen van vorig jaar en (al in mindere mate) bij de recente gemeenteraadsverkiezingen, wordt daardoor weer vergezeld van een klassieke strijd tussen links en rechts langs de economische dimensie van de politiek.

10 Politieke partijen maken daarbij dankbaar gebruik van het momentum van de crisis om structurele bezuinigingen en/of hervormingen

voor te stellen, die primair worden gedreven door andere motieven dan een reactie op de naschokken van de financieel-economische crisis. Gingen de 'brede heroverwegingen' in het najaar nog over maatregelen die nodig waren om een veronderstelde structurele terugval in de productie te verwerken, in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen gaan de heroverwegingen inmiddels ook over structurele ingegrepen in de overheidsfinanciën om de samenleving voor te bereiden op de vergrijzing en de stijgende kosten van de gezondheidszorg. Daarnaast grijpt een aantal politieke partijen het crisisbewustzijn aan voor een normatieve heroverweging met het oog op grootschalige investeringen in duurzaamheid en/of het drastisch verkleinen van de overheid.

Op 1 april presenteerden twintig ambtelijke commissies een halve meter papier aan varianten om deze uiteenlopende agenda's te bedienen. In de aanloop naar de verkiezingen zijn tegen deze achtergrond drie kanttekeningen van belang. Ten eerste is meer helderheid geboden over de vraag waarom we nu eigenlijk welke hervormingen willen doorvoeren. Ten tweede moeten we ons realiseren dat de Nederlandse economie nog steeds groeit — zij het in een minder hoog tempo dan in het verleden — en dat het debat dus gaat over besteding van toekomstige welvaartsgroei. En in het verlengde daarvan is het tijd om de waarden te expliciteren die richtinggevend moeten zijn bij de verdeling van die toekomstige welvaartsgroei.

Over de auteurs Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is redacteur van *S&D* en tijdelijk als research fellow verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting. Monika Sie Dhian Ho is directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Noten zie pagina 14

DE AANZWELLEND E H E R V O R M I N G S A G E N D A

Op 16 maart jongstleden kwam het Centraal Planbureau (CPB) met het 'goede' nieuws dat er 'slechts' een structureel financieringsprobleem van € 29 mrd zou zijn.¹ Dat scheelt een procent van het bbp, maar het gaat toch nog altijd om een structureel financieringsprobleem van 4,5% van het bbp. Men dient zich echter te realiseren dat dit niet betekent dat het begrotingstekort (oftewel het EMU-saldo) bij ongewijzigd beleid naar 4,5% zal gaan. Het CPB verwacht dat het tekort dankzij het economisch herstel in de komende jaren 'vanzelf' zal dalen naar iets minder dan 3% van het bbp, ofwel € 19 mrd, in 2013. Daarmee zou Nederland weer voldoen aan de EMU-criteria in het Stabiliteits- en Groeipact. De staatsschuld zou dan ondertussen wel oplopen naar 72% van het bbp — hoger dan de 60% die in de EMU als norm geldt (maar waar verschillende EMU-landen niet aan voldoen).

Dit geschatte tekort van 3% is overigens erg gevoelig voor het tempo van economisch herstel in de komende jaren, waarover we nog in grote onzekerheid verkeren. Het tekort kan in 2013 gemakkelijk hoger uitvallen als het economische herstel traag verloopt, maar ook lager als de economie de komende jaren sneller groeit dan het CPB nu verwacht. In een gunstig scenario daalt het tekort naar 1,5% in 2013, in een ongunstig scenario blijft het steken op 4,5%.²

Waarom komt het CPB, als het uitgaat van een schatting van het tekort in 2013 van € 19 mrd, toch uit op een benodigde ombuiging van € 29 mrd? De overheid zal dan immers een begrotingsoverschot van zo'n € 10 mrd of 1,5% van het bbp hebben. Dit heeft minder te maken met de crisis dan met het lange-termijnperspectief van de vergrijzing. Als gevolg van de groei van het aandeel ouderen in de bevolking zullen de uitgaven voor de zorg en de AOW in de toekomst sterk stijgen. Hierdoor zal op langere termijn ofwel het begrotingstekort weer gaan toenemen ofwel de belastingdruk moeten stijgen. Het CPB veronderstelt nu dat we geen van beide willen en daarom een overschot op de begroting moe-

ten creëren om te sparen voor de toekomstige vergrijzingsuitgaven.³ Hiervoor is een begrotingsoverschot van 1,5% van het bbp nodig.

Het CPB kijkt in zijn prognoses liefst vijftig jaar vooruit. Tot 2020 is er weinig aan de hand, maar daarna dreigt het begrotingstekort sterk op te lopen naar 9% in 2040 en ruim 11% in

Duidelijk is dat het CPB-bedrag van € 29 mrd aan ombuigingen met onzekerheden omgeven is

2060.⁴ Vooruitberekeningen op een dergelijk lange termijn zijn echter met grote onzekerheden omgeven. Dat blijkt al uit het feit dat het CPB zijn vergrijzingssommen om de paar jaar fors bijstelt! Hoewel het CPB stelt dat de berekeningen uitgaan van 'ongewijzigd beleid', maakt het een aantal veronderstellingen die wel degelijk als een beleidswijziging kunnen worden beschouwd.

Ten aanzien van de AOW verwacht het CPB dat de uitgaven zullen stijgen van 5% van het bbp in 2011 naar 6% in 2020 en 8,5% in 2040.⁵ Hierbij gaat het CPB ervan uit dat de AOW-uitkeringen in hetzelfde tempo stijgen als de feitelijk verdiende lonen. Volgens de huidige koppelingwet worden de AOW-uitkeringen echter aangepast aan de CAO-lonen, die gemiddeld ongeveer een procent per jaar achterblijven bij de feitelijk verdiende lonen.⁶ Zou de AOW-uitkering, conform het huidige beleid, inderdaad een procent minder per jaar stijgen dan de feitelijke lonen, dan lopen de uitgaven slechts op naar 5,3% in 2020 en 7,2% in 2040. Het houdbaarheidstekort wordt daarmee dus 1,3% van het bbp kleiner, zodat er feitelijk geen overschot op de begroting meer nodig is. Bovendien houdt het CPB in zijn berekeningen nog geen rekening met de verhoging van de AOW-leeftijd, omdat daarover nog geen definitief besluit is genomen. Verhoging naar 67 jaar levert op termijn ook nog eens een bezuiniging van 0,7% van het bbp op.⁷

De collectieve uitgaven voor de zorg stijgen volgens het CPB van 9,75% van het bbp in 2011 naar 10,75% in 2020 en 14,25% in 2040. Hierbij maakt men een omgekeerde veronderstelling, namelijk dat één procent van de jaarlijkse stijging van de zorgkosten niet uit collectieve middelen wordt gefinancierd, maar uit eigen bijdragen van de burgers. Dit levert tot 2040 een 'besparing' van ruim twee procent van het bbp op.⁸

Politieke partijen gebruiken de 'shock and awe' rond de financieel-economische crisis als breekijzer voor een neoliberale agenda gericht op terugdringing van de overheid

De toekomstige zorguitgaven zijn erg moeilijk te voorspellen. Het zuivere effect van de vergrijzing schat het CPB op 1,25% per jaar. Daar komt 1,75% bij onder de veronderstelling dat de zorguitgaven meegroeien met het bbp. Tot slot veronderstelt het CPB daar bovenop nog een extra stijging met 1% per jaar als gevolg van een intensivering van de zorg (door nieuwe behandelmethoden et cetera), die echter voor rekening komt van de individuele zorggebruiker.

Vanwege al deze tamelijk willekeurige en alerm minst neutrale (of 'technische', zoals het CPB zegt) aannames, is het duidelijk dat het bedrag van € 29 mrd aan ombuigingen met onzekerheden omgeven is. Bovendien is het belangrijk om in gedachten te houden dat er volgens de CPB-berekeningen tot 2020 niet werkelijk een financieringsprobleem is. De maatregelen die de politieke partijen bedenken om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen zijn feitelijk dus gericht op de periode ná 2020. Dit betekent dat er enige tijd kan worden genomen om deze maatregelen voor te bereiden en geleidelijk in te voeren. Aangezien het wel

vaststaat dat de ramingen voor de lange termijn nog diverse malen zullen worden bijgesteld, heeft het economisch gezien ook weinig zin om ons nu al precies vast te leggen op specifieke bedragen.

In het politieke debat spelen intussen andere, al dan niet geëxpliciteerde niet-economische motieven mee voor een ingrijpende heroverweging van de overheidsfinanciën. Aan de ene kant betreft dit oproepen tot extra investeringen om de economie te verduurzamen. In een artikel in deze *S&D* pleit Jan Rotmans, hoogleraar Duurzame Transitie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, voor een proactieve industriepolitiek die inzet op veelbelovende 'niche-sectoren' — zoals duurzame bouw, duurzame energie, groene chemische industrie, duurzame diensten en duurzame kennisinfrastructuur — die nu nog kwetsbaar zijn en structurele overheidssteun behoeven, maar die op termijn een rendement en werkgelegenheid van het duurzame soort zouden opleveren. Aan de andere kant roepen verschillende politieke partijen in het kader van de brede heroverwegingen juist ook om een 'bescheidener overheid'. De *shock and awe* rond de financieel-economische crisis — die deels is veroorzaakt door een disbalans tussen overheid en markt — worden zo, paradoxaal genoeg, gebruikt als breekijzer om een neoliberale agenda gericht op een verdere terugdringing van de overheid door te voeren.

VERDELING VAN DE WELVAART

Met de bovenstaande kanttekeningen willen wij de budgettaire problemen waarvoor de overheid staat geenszins bagatelliseren. Maar deze hebben meer te maken met de vraag hoe we op langere termijn onze welvaart willen besteden dan met de naweeën van de economische crisis. Als we op langere termijn ons stelsel van publieke voorzieningen op peil willen houden of zelfs willen verbeteren, zullen we daarvoor onvermijdelijk meer geld moeten uittrekken. Dit is een gevolg van de zogeheten 'ziekte van Baumol'. In de publieke sector stijgt de arbeidsproduc-

tiviteit minder snel dan in de marktsector, doordat het voor een groot deel om arbeidsintensieve dienstverlening gaat (zorg, onderwijs, welzijn, veiligheid). De lonen in de publieke sector dienen echter wel gelijk op te gaan met die in de marktsector (vvd en cda vinden dit overigens niet nodig, getuige hun verkiezingsprogramma's), om te voorkomen dat de publieke sector onvoldoende in staat is om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Daardoor stijgen de kosten per geleverde dienst in de publieke sector sterker dan in de marktsector. De publieke dienstverlening wordt relatief gezien duurder.

Het is daarom belangrijk om na te gaan of we de productiviteit in de publieke sector kunnen verhogen door overbodige bureaucratie te bestrijden en de organisatie efficiënter te maken, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening of de werkdruk vergroot. Sadik Harchaoui en Rienk Janssens doen hiervoor in dit nummer van *se&d* een aantal nuttige voorstellen. Romke van der Veen analyseert in zijn bijdrage hoe de kosten van de gezondheidszorg kunnen worden beheerst, rekening houdend met de drie kernwaarden in het sociaal-democratische denken over gezondheidszorg: solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid. Hoewel langs deze wegen ongetwijfeld belangrijke winst te boeken valt, is het een illusie te denken dat op deze wijze het gehele kostenverschil tussen markt en publieke sector kan worden weggewerkt. Daarom staan we, zoals Paul Tang het in zijn artikel formuleert, voor een eenvoudige politieke keuze, namelijk die 'tussen publieke voorzieningen en private bestedingen'. Met andere woorden: 'Is de derde vakantie of de tweede flatscreen u meer waard dan uw gezondheid en veiligheid?'

Wie denkt dat de particuliere koopkracht in harde euro's de ultieme maatstaf is voor onze welvaart, zal voor het eerste kiezen en dus draconische bezuinigingen op de publieke sector bepleiten — al zwijgt men daarbij in de meeste gevallen over het feit dat die bezuinigingen betekenen dat de burger meer zelf moet gaan betalen voor zijn gezondheidszorg, onderwijs,

kinderopvang of theatervoorstelling. Voor sociaal-democraten is welvaart echter zoveel meer dan alleen private koopkracht. Zoals Mark Elchardus, André van Hoorn, Esther-Mirjam Sent en Theo Beckers in dit nummer laten zien, hangen het welzijn en het geluk van mensen slechts in beperkte mate af van de hoogte van hun vrij besteedbare inkomen. De overheid mag dan niet in staat zijn haar burgers gelukkig te maken — daarvoor is geluk te sterk afhankelijk van persoonlijke factoren —, zij kan wel de voorwaarden scheppen waaronder mensen de meeste kans hebben om gelukkig te worden. Dat betekent dat sociaal-democraten zich niet primair moeten richten op een zo hoog mogelijke economische groei of koopkracht, maar — in klassiek-Uylianse termen — op de kwaliteit van het bestaan.

Voor sociaal-democraten is welvaart zoveel meer dan alleen private koopkracht

Daarnaast bestaat de grote politieke opdracht eruit om de noodzakelijke hervormingen door te voeren op een wijze die sociale spanningen en dreigende tweedelingen in de samenleving niet verder aanzet, bijvoorbeeld doordat de hervormingen sterk denivellerend zouden uitpakken of doordat emancipatiekansen zouden verminderen. Juist met het oog hierop heeft de PvdA haar verkiezingsprogramma de titel *Iedereen telt mee* meegegeven — een programma dat een reeks sociaal-democratische waarden vooropstelt van waaruit de verschillende uitdagingen worden tegemoetgetreden. 'Activerende solidariteit' en 'eerlijk delen' figureren daarbij prominent. Het is tegen deze zelfde achtergrond dat de oproep moet worden verstaan die Job Cohen deed bij de presentatie van het programma: een oproep tot het sluiten van nationale akkoorden over sociaal beleid en democratische vernieuwing.

Noten

- 1 Centraal Planbureau, *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB Document nr. 203, Den Haag: CPB, maart 2010.
- 2 Het CPB geeft zelf geen marge aan voor het financieringstekort, maar wel voor de economische groei. Deze ligt met 67% zekerheid de komende jaren tussen 1% en 2,5% per jaar (CPB 2010: 29). Over een periode van vier jaar (2010-2013) scheelt dit cumulatief 3% van het bbp ten opzichte van het basisscenario met een groei van 1,75% per jaar. Als de collectieve uitgaven niet worden beïnvloed door het groeitempo, maar de overheidsinkomsten (die ongeveer de helft van het bbp bedragen) wel, zal de onzekerheidsmarge voor het financieringstekort de helft van 3% oftewel 1,5% bedragen.
- 3 Strikt genomen gaat het niet om sparen, maar om het aflossen van de staatsschuld, waardoor in de toekomst minder rente hoeft te worden betaald en er dus meer geldt overblijft voor vergrijzingsgevoelige uitgaven.
- 4 Volgens het CPB (CPB 2010: 64) zal het tekort tussen 2015 en 2020 zelfs licht dalen van 3 naar 2,75%. Helaas geeft het CPB geen cijfers voor de periode tussen 2020 en 2040, maar uit figuur 6.1 valt op te maken dat het tekort na 2020 begint op te lopen.
- 5 CPB 2010: 64.
- 6 Het verschil, de incidentele loonstijging, hangt onder meer samen met de periodieken en promoties die werknemers ontvangen.
- 7 Centraal Planbureau, *Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd*, CPB Notitie 19 juni 2009, Den Haag: CPB.
- 8 CPB 2010: 65.

De schuld van rechts en het tekort van links

PAUL TANG

In de Nederlandse schatkist gaapt een gat: er stroomt meer geld uit dan in. Overheidsuitgaven zijn blijven stijgen en belastinginkomsten zijn verschrompeld. Dat is een direct gevolg van de ruimere begrotingsregels waarvoor de PvdA vorig jaar in de heronderhandelingen heeft gepleit. Burgers en bedrijven profiteren: zij kregen meer overheid voor minder geld. Met het oplopende overheidstekort — in Nederland en in andere landen — is bovendien de klap voor de economie verzacht en onnodig baanverlies voorkomen. Het Centraal Planbureau spreekt zelfs van 150.000 banen die door deze ruimere begrotingsregels zijn behouden. Met het hoge tekort en de oplopende schuld gaat de discussie bij de komende verkiezingen over bezuinigingen op overheidsuitgaven en verhoging van de belastingen.

Tekort, schuld, belastingen — het zijn woorden die bij conservatieve politici instinctmatig verzet oproepen. Het CDA heeft geen moment gearzeld om te pleiten voor een snelle reductie van het huidige tekort, zónder verhoging van de belastingen. Die mantra wordt tot op de dag van vandaag herhaald. De vvd laat al lang vergelijkbare geluiden horen.

De reactie van conservatieve zijde is vooral ingegeven door het gevoel 'we leven op te grote voet en sturen de rekening naar onze kinderen'.

Over de auteur Paul Tang is lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid.

Noten zie pagina 21

Schuld voelt als schuldig. Overigens worden ook rationele argumenten genoemd voor een kleinere overheid: belastingen zouden schadelijk zijn voor de economie en een hoge schuld gaat gepaard met een hoge rente. Met die argumenten wordt gepoogd een gevoel van urgentie en zelfs angst op te roepen.

Het pleidooi van progressieve zijde is minder eenduidig. Links kan niet zonder een eigen verhaal over tekort, schuld en belasting. Ze moet een weerwoord formuleren op de gevoelens en de argumenten van rechts. Niet één linkse partij pleit daarbij voor de combinatie van gelijkblijvende overheidsuitgaven en hogere belastingen; ook voor links is het feit dat volgens CPB-berekeningen een structurele verbetering van de overheidsfinanciën van € 29 mrd noodzakelijk is, voldoende reden om te willen bezuinigen op de uitgaven. De overheid moet onvermijdelijk de tering naar de nering zetten. Maar stuk voor stuk pleiten progressieve politici vooral voor een eerlijke verdeling van de pijn. Een samenhangend verhaal over de linkse aanpak van het tekort en voorwaarden daarvoor ontbreken vaak. In dit artikel wil ik een aanzet hiertoe geven. Centraal staan groei, rente, hervormingen en belastingen.

GROEI IS CRUCIAAL

Het kan niet genoeg benadrukt worden: groei van de economie en in het bijzonder herstel van de werkgelegenheid is een absolute voorwaarde

voor het verbeteren van het begrotingssaldo. Hardnekkige werkloosheid zoals in de jaren tachtig, is niet alleen een sociaal maar ook een financieel probleem: uitgaven aan uitkeringen blijven hoog en belastinginkomsten uit werk blijven achter. De ervaring leert dat zonder groei van de economie — en in het bijzonder van de werkgelegenheid — bezuinigingen het gat in de begroting niet dichten.

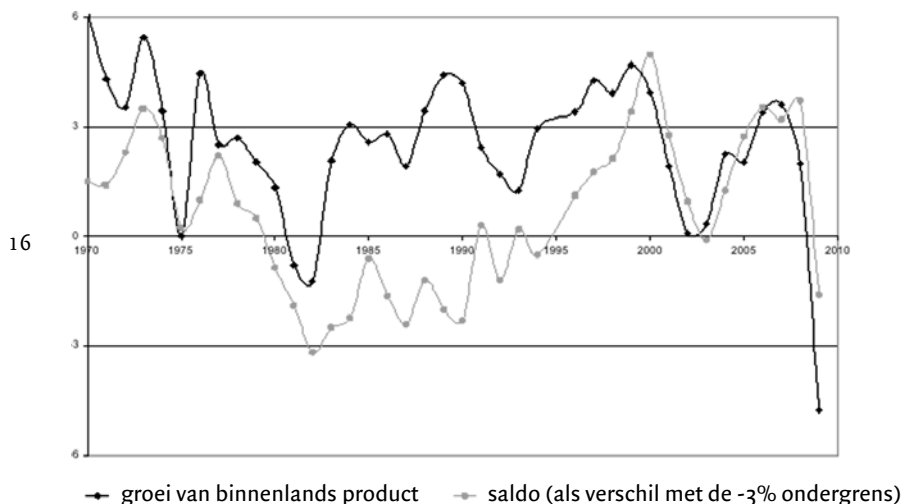
In de praktijk van de afgelopen veertig jaar bleek het tempo van economische groei sterk bepalend te zijn voor de omvang van het begrotingssaldo — zie figuur 1. Lage groei gaat gepaard met een laag saldo, soms met een jaar vertraging. Dat is goed te zien voor neerwaartse uitschieters in de jaren 1975, 1982, 2003 en 2009. Het omgekeerde gaat ook op. Hoge groei is een voorwaarde voor een hoog saldo en voor een snelle verbetering van het saldo. Zo is in de figuur te zien dat jaren met een positief saldo ook jaren zijn met een groei van meer dan 3%. Ook zijn in de figuur zeker twee voorbeelden van een snelle saldoverbetering te zien. Na het barsten van de dotcom-zeepbel en de econo-

mische vertraging in 2003 herstelt zowel de economie als het saldo zich in drie achtereenvolgende jaren. En in de tweede helft van de jaren negentig verbetert in een tijdspanne van zes jaar het saldo met zes procentpunten.

De praktijk leert dat bij een gezonde economische groei publieke uitgaven aan relatief belang kunnen inboeten: het nationaal inkomen groeit dan sneller dan de publieke uitgaven. Bezuinigingen betekenen dan niet zo zeer minder bestedingen, als wel minder méér bestedingen. Als daarentegen de publieke bestedingen niet in relatieve, maar in absolute zin omlaag gaan, zijn de verliezers aanwijsbaar en zal het verzet tegen bezuinigingen groeien. Zo gezien is het goed te begrijpen dat in veertig jaar begrotingsbeleid de reële collectieve uitgaven slechts bij hoge uitzondering zijn gedaald; ze zijn in de regel hooguit achtergebleven bij het nationaal inkomen.

Het CPB projecteert voor de komende vijf jaar een groei van de collectieve uitgaven van iets meer dan € 18 mrd.¹ Het CDA stelt voor om in de komende kabinetsperiode € 18 mrd te bezuini-

Figuur 1 Economische groei en begrotingssaldo



Bron: CPB, *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag.

gen. Daarmee wordt aangestuurd op een ‘zero sum game’: een hard spel waarin elke euro voor de één een euro minder betekent voor de ander. Dit is een beproefd recept voor een verdeeld Nederland: winnaars tegenover verliezers, werkenden tegenover werklozen, gezonden tegenover zieken.

Het is nog nooit vertoond dat de reële uitgaven jaren achtereen niet groeien. Dit zou alleen mogelijk zijn als de uitkeringen en ambtenaren-salarissen worden bevroren, ten koste van de

Het creëren en behouden van werk moet voorop staan bij maatregelen om de overheidsfinanciën op orde te brengen

inkomenspositie van werklozen en van agenten, onderwijzers en verpleegkundigen. Het CDA-plan klemmt des te meer omdat de groei in de zorg en in ouderdomsuitkeringen niet tegen te houden is. Meer mensen dan ooit bereiken de komende tijd de leeftijd van 65 jaar en krijgen recht op AOW. Het CDA zal dus elders in de begroting ongelofelijk hard moeten snijden.

Met name de werkgelegenheid is voor de overheidsbegroting van enorm belang. Deze is een tweesnijdend zwaard: een groeiende werkgelegenheid vergroot de belastinggrondslag en daarmee de inkomsten en verlaagt de uitgaven aan met name uitkeringen. De periode van Paars was een positief voorbeeld hiervan. In deze periode groeide de werkgelegenheid fors, onder andere door de grote toestroom van vrouwen op de arbeidsmarkt. De jaren tachtig waren een negatief voorbeeld: hoge werkloosheid ging gepaard met aanhoudend hoge tekorten. Figuur 1 laat zien dat de economische groei in deze periode soms boven de 3% kwam terwijl het begrotingssaldo onder de 3% bleef. In die jaren was de werkloosheid hardnekkig. Mensen belandden langs de zijlijn en raakten steeds

verder van die arbeidsmarkt verwijderd — totdat een terugkeer ondenkbaar was geworden. Honderdduizenden mensen werden feitelijk afgeschreven, vaak betrof het lager opgeleiden. Heel continentaal Europa kampte overigens met dit probleem — vandaar de naam Eurosclerose. Het is niet los te zien van de toenmalige stelsels van sociale zekerheid.

Sinds die jaren is er veel verbeterd. De sociale zekerheid is meer activerend geworden. Aan uitkeringsgerechtigden worden eisen gesteld en tegelijkertijd wordt geld gestoken in reïntegratie, variërend van hulp bij sollicitaties tot volledige omscholingsprojecten. Toch moeten we er ook de komende jaren voor waken dat werklozen en andere inactieven te ver van de samenleving en de arbeidsmarkt verwijderd raken, opdat terugkeer voor hen mogelijk blijft.

De les die we kunnen trekken uit het begrotingsbeleid van de afgelopen veertig jaar is dat het creëren en behouden van werk voorop moet staan bij de maatregelen die we nemen om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen.

DE RENTE STIJGT — EN DAN?

‘Voorspellen is lastig, zeker als het de toekomst betreft’, met dat belegen grapje heb ik vaak de onkunde van economen moeten erkennen als het op voorspellende uitspraken aankwam. Het afgelopen jaar heeft het CPB keer op keer de voorspellingen over de ontwikkelingen in de Nederlandse economie moeten bijstellen: de krimp werd ruim onderschat en de werkloosheid overschat.

Ook de voorspellingen over de manier waarop de economie zich de komende jaren zal ontwikkelen zijn van beperkte waarde. Reinhart en Rogoff hebben de naschokken van crisis op de financiële markten onderzocht.² Daaruit wordt duidelijk dat de economische recessie die het gevolg is van de financiële crisis, nog het meeste schade aanricht: de werkloosheid loopt op en de overheidsschuld piekt. In die zin zijn de problemen waar de Griekse overheid nu mee te kampen heeft, geen verrassing. Toch trekken

Reinhart en Rogoff geen eenduidige conclusie over economische groei en ontwikkeling van de rentestand na financiële crises. Zo is het volgens hen voorstelbaar dat er een duidelijke inhaal-groei optreedt. Evenzeer is het voorstelbaar dat er een periode van ‘Japanse groei’ aantreedt — de Japanse economie heeft na het barsten van de zeepbel begin jaren negentig een duidelijke vertraging in de structurele groei laten zien. Veel zal afhangen van de ontwikkeling van de rente wereldwijd. De korte rente is op het moment laag en zal op termijn weer omhoog gaan. Relevanter is de lange rente.

Op dit moment staat de lange wereldwijde rente op een historisch gebruikelijk niveau. De rente kan omhoog gaan als de economie aantrekt of als de inflatie oploopt. Dat laatste zou kunnen voortvloeien uit de ruime liquiditeiten die centrale banken voor financiële instellingen hebben vrijgemaakt. Maar bij een aantrekkende economie of oplopende inflatie is een hogere rente geen groot probleem voor de overheids-financiën — de groei verruimt immers ook de belastinggrondslag en de inflatie erodeert de waarde van de overheidsschuld. Problematischer is het als de reële rente wereldwijd stijgt als gevolg van concurrentie om kapitaal. Aan de ene kant wordt van banken gevraagd om minder risico’s te nemen, grotere buffers aan te houden en dus minder kapitaal aan te bieden. Aan de andere kant zien overheden hun schulden groeien en stijgt hun vraag naar kapitaal. In deze situatie kunnen wereldwijd publieke schulden private investeringen verdringen. Het

is daarom verstandig om de gevolgen van een hogere dan de huidige rente onder ogen te zien.

In tabel 1 zijn samengevat de rente-uitgaven bij verschillende rentevoeten en verschillende periodes waarin het financieringssaldo met 4,5 procentpunten verbetert. De cijfers in de tabel vormen hooguit een ruwe indicatie voor de effecten van het tempo waarin het tekort wordt teruggebracht. Het CDA kiest voor een periode van acht jaar terwijl de ChristenUnie inzet op twaalf jaar. Bij de huidige rentevoet van 3,5% blijkt het niet veel uit te maken of binnen acht of binnen twaalf jaar de schulden zijn wegge- werkt. Als daarentegen de rentevoet stijgt naar 5,5% wordt het verschil groter. Daarbij is het wel zo dat Nederland als netto-spaarder — denk aan pensioenfondsen — per saldo een belangrijk voordeel heeft. Dit voordeel komt ook ten goede aan de schatkist. De conclusie is dan ook dat het huidige renteniveau ons vooralsnog voldoende ruimte biedt om maatregelen te nemen die niet alleen de komende tien jaar maar ook de daarop- volgende tien jaar effect hebben.

Soms wordt wel de angst gewekt dat een hoge Nederlandse schuld zal leiden tot een hoge Nederlandse rente via een marktopslag voor risico. Het voorbeeld van Griekenland schiet te binnen. Toch is daar op dit moment geen goede reden voor. De Nederlandse rente ligt slechts een weinig boven de Duitse. Bovendien is de Nederlandse schuld in relatie tot het nationale inkomen veel hoger geweest in het verleden, zeker in de jaren vijftig, direct na de oorlog, maar ook in de jaren tachtig. In die laatste periode

Tabel 1 Renteuitgaven (als % van het bbp) voor verschillende aanpassingsperiodes

	Rente = 3,5%	Rente = 4,5%	Rente = 5,5%
8 jaar	1,4	1,8	2,2
10 jaar	1,5	2,0	2,4
12 jaar	1,7	2,1	2,6

Bron: eigen berekeningen op basis van CPB, *Economische Verkenning* 2011-2015, Den Haag. Aangenomen is dat het financieringssaldo verbetert met 4,5 procentpunten en dat de nominale groei van het bbp 3,5% bedraagt.

was de rente hoger; de rente-uitgaven waren toen zeker twee keer zo hoog als nu.

Het vertrouwen van financiers kan echter wel afnemen als Nederland ook voor de lange termijn kiest voor een pad van oplopende schulden en hoge tekorten. Het is immers duidelijk dat de uitgaven aan zorg en aan ouderdomsuitkeringen alleen maar zullen stijgen. Beleid dat op de middellange of lange termijn tekorten weet terug te dringen, biedt vertrouwen voor later en bevestigt het vertrouwen nu. Als daarvoor wordt gekozen, is een hogere Nederlandse rente door een hogere Nederlandse schuld niet te verwachten.

NU KIEZEN VOOR LATER

Bij een onzekere groei en de huidige rente levert een straf tempo van bezuinigen voor de komende jaren een groot maatschappelijk risico op. Bij een fragiel herstel van de economie kunnen harde bezuinigingen de economie nog ongenadig hard treffen. Bovendien zal bij een tegenvallend herstel het vraagstuk van verdeling prominent zijn en bestaat het gevaar dat Nederland sterk verdeeld raakt: winnaars komen dan steeds meer tegenover verliezers te staan. Bij de huidige rente is de opbrengst van straffe bezuinigingen ook niet bijzonder groot. Zo'n scenario is, kortom, zeer ongewenst.

Het zou overigens wel heel verstandig zijn om het tempo van bezuinigingen op gezette tijden te herzien. De economische en maatschappelijke voordelen daarvan wegen op tegen het nadeel van bestuurlijke en politieke onrust die het gevolg hiervan zullen zijn. Bij inhaalgroei of een rentesprong kan het tempo van bezuinigingen alsnog worden aangepast.

Structurele maatregelen die niet alleen de komende vier jaar maar ook later, veel later de overheidsfinanciën verbeteren, moeten daarentegen nu al worden genomen. Laten we ons niet blindstaren op een overschot op de begroting over tien jaar. Een doelstelling voor het saldo over tien jaar biedt schijnzekerheid of is groot-spraak. Dat is de les van het recente verleden: in

september 2008 is voor 2009 nog een overschot van 1,3% voorspeld; het werd een tekort van 4,5%! Laten we ons richten op maatregelen in de komende twee jaar, die hoe dan ook goed uitpakken voor de overheidsfinanciën, nu en later. Op die manier behouden we het vertrouwen van financiële markten. De opgave van € 29 mrd volgens de CPB-berekeningen ontspringt voor een aanzienlijk deel uit de stijgende uitgaven aan ouderdomsuitkeringen en zorg. In de nabije en verre toekomst kan hierdoor het tekort oplopen en de schuld omhoogschieten. Met tijdige besluiten kunnen we — ook al liggen de opbrengsten ervan in een verdere toekomst — vertrouwen wekken en voorkomen dat in de toekomst uitgaven voor andere publieke doelen worden verdrongen.

Bij een onzekere groei en de huidige rente levert een straf bezuinigingstempo een groot maatschappelijk risico op

Niet iedereen is overtuigd van de noodzaak van bezuinigingen, ook niet op de lange termijn. Zo keert Marcel van Dam zich geregeld tegen de CPB-berekeningen voor de lange termijn. En hij heeft natuurlijk gelijk als hij stelt dat deze berekeningen nog onzekerder zijn dan de voorspellingen over economische groei in het komende jaar. We mogen echter het risico niet lopen dat de stijgende uitgaven vanwege bijvoorbeeld een stijgende levensverwachting leiden tot dalende uitgaven aan sociale bescherming of onderwijs. We willen evenmin de lasten oneerlijk over generaties verdelen.

Wie oog heeft voor de verre toekomst maakt in de komende jaren structurele keuzes om de overheidsfinanciën in het gareel te houden. Eén zo'n keuze is de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Een andere keuze is snijden in fiscale subsidies — een rechts taboe.

KWALITEIT HEEFT EEN PRIJS

Raymond Gradus en Sylvester Eijffinger (respectievelijk directeur en bestuurslid van het wetenschappelijk instituut van het CDA) betogen in het *NRC Handelsblad* van 23 februari 2010 dat het gat in de schatkist niet gedicht mag worden met hogere belastinginkomsten. Hogere lasten zouden grote schade aan de economie toebrengen. Vergelijkbare betogen zijn te vernemen in D66- en VVD-kring. Mark Rutte spreekt zelfs van gif voor de economie, als hij het over belastingverhogingen heeft.

Het merkwaardige, maar hardnekkige idee heeft postgevat dat de overheid wel efficiënter zou kunnen werken maar niet efficiënter zou kunnen heffen. De economische schade van belastingheffing wordt daarom stelselmatig overdreven. Dat is des te vreemder gezien de veelheid aan aftrekposten, vrijstellingen en uitzonderingen die het Nederlandse belastingstelsel kent. Die hebben soms bedoelde effecten, bijvoorbeeld de aanschaf van zuinige lease-auto's, maar vaak ook onbedoelde effecten die juist schadelijk voor de economie zijn. Laat ik dat toelichten.

20 Eén probleem in het belastingstelsel is door de kredietcrisis duidelijk aan het licht gekomen: de renteaftrek voor hypotheek op het eigen huis. Deze regeling brengt burgers in een financieel kwetsbare positie. Feitelijk is dit een subsidie op schuld, die dus het aangaan van schulden aanmoedigt. Dit is uitermate riskant gebleken. Een Nederlander heeft gemiddeld een iets lagere hypotheekschuld dan een IJslander, maar een net iets hogere dan een Amerikaan, zo constateert de liberaal Hoogervorst als voorzitter van de AFM in een presentatie voor de Tweede Kamer. Gelukkig is er nog geen probleem als in IJsland — waar voor één op de vier huishoudens de waarde van het huis minder is dan de hoogte van de lening. Maar ook in Nederland zijn burgers door hypotheekschuld in de problemen gekomen. Ons belastingstelsel mag het aangaan van dergelijke schulden niet aanmoedigen. Tegen de subsidie op het lenen voor de eigen

woning kan geen gedragscode voor tussenpersonen of eed voor bankiers op. Voor de lange termijn zou het daarom verstandig zijn om te snijden in alle fiscale subsidies die een oneigenlijk verstorend effect hebben.

Ook Nederlandse bedrijven hebben als gevolg van de kredietcrisis weer eens geleerd dat schuld een ballast kan zijn. Private equity funds hebben overnames met schulden gefinancierd. Deze schulden komen deels ten laste van de belastingbetaler en deels ten laste van de overgenomen bedrijven. In crisistijd brengt een dergelijke constructie de continuïteit van die bedrijven in gevaar.

Niet alleen grote bedrijven hebben ontdekt al te zeer van schulden afhankelijk te zijn. Veel mkb-ers kijken voor (her)financiering naar banken, soms tevergeefs. De komende jaren zal die (her)financiering er waarschijnlijk niet makkelijker op worden. Zo zal de Europese Centrale Bank het monetaire beleid moeten verkrappen: de lage (korte) rente is maar tijdelijk. De PvdA

Er heerst een vreemd idee dat de overheid wel efficiënter kan werken, maar niet efficiënter kan heffen

pleit dan ook consequent voor mogelijkheden om het eigen vermogen van (mkb-)bedrijven te versterken. Daarbij past dat de bevoordeling van vreemd boven eigen vermogen in het belastingstelsel wordt verminderd of zelfs verdwijnt.

Kortom, burgers en bedrijven kiezen voor schuld om de verkeerde reden: om het gebruik van fiscale constructies. Juist om die reden is het niet zo moeilijk om manieren te vinden de economische schade van belastingheffing te verlagen. Het zijn de aftrekposten, vrijstellingen en uitzonderingen die het belastingstelsel én complex én economisch verstorend maken. Een vlaktaks verandert hieraan niets. Het probleem

is niet dat we meer dan één tarief hebben, het probleem zijn de vele aftrekposten.

De huidige lastendruk in Nederland is niet opvallend hoog en komt ongeveer overeen met het OESO-gemiddelde. Landen als Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk en Zweden kennen een veel hogere lastendruk. Voorwaar geen landen die een grote economische achterstand op Nederland hebben! De economische schade van belastingen is dan ook vaak een drogreden om te pleiten voor een goedgevulde schatkist en een kleine overheid.

Bepaalde publieke uitgaven zijn onontbeerlijk voor de economie. Zo is het economisch onverstandig om te bezuinigen op onderwijs.

Het rendement van scholing en studie is hoog en onderwijs is bij uitstek de manier om gelijke kansen voor iedereen te realiseren. De politieke keuze die voorligt is eigenlijk eenvoudig. Op tal van gebieden zal afgewogen moeten worden wat zwaarder weegt: de publieke voorziening of de private bestedingen van burgers. Is de derde vakantie of het tweede flatscreen u meer waard dan uw gezondheid en uw veiligheid? Verhalen over de dringende noodzaak van forse bezuinigingen en de angst die gezaaid wordt voor economische rampscenario's verstoren een goede afweging van die keuzes. Hogere belastingen zijn de prijs die we moeten willen betalen voor kwaliteit van leven en samenleven.

Noten		gen risico en als eigen bijdrage worden betaald.	(2009), <i>The aftermath of financial crises</i> , NBER working paper, nr. 14656.
1	2		
Dit is inclusief de uitgaven die als technische aanname, als ei-	C.M. Reinhart en K.S. Rogoff		

Zorguitgaven laten zich lastig beteugelen

ROMKE VAN DER VEEN

De roep om de kosten van de gezondheidszorg te beheersen klinkt luid, en zal allengs nog luider worden. De zorg is een van de grootste begrotingsposten — bovendien stijgen de zorgkosten relatief sterk als gevolg van de vergrijzing.

Uiteraard zouden die stijgende kosten opgevangen kunnen worden door verhoging van premies en belastingen. Maar het feit dat de overheidsfinanciën door de kredietcrisis snel verslechterd zijn en dat de vergrijzing niet alleen de zorgkosten onevenredig sterk doet stijgen, maar ook andere begrotingsposten, maakt dat deze strategie waarschijnlijk op zijn best ingezet kan worden in combinatie met kostenbeheersingsstrategieën. Het grote belang dat burgers hechten aan gezondheidszorg maakt waarschijnlijk wel weer dat er een zeker draagvlak bestaat voor lastenverzwaring ten behoeve van de financiering van de gezondheidszorg.

22 In dit artikel wil ik stilstaan bij de vraag hoe, vanuit een sociaal-democratisch perspectief, omgegaan kan worden met de noodzaak tot kostenbeheersing in de zorg. Welke mogelijkheden om de uitgaven aan gezondheidszorg te beïnvloeden staan ons ter beschikking en wat zijn de (neven)effecten daarvan?¹

Over de auteur Romke van der Veen is hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 29

EEN COLLECTIEF GOED

Gezondheidszorg en de zorgverzekering zijn ten dele een collectief goed. Zonder een zekere bemoeienis van de staat komen ze niet (volgende) tot stand. Dit komt door de ongelijke verdeling van gezondheidsrisico's onder de bevolking, de voorspelbaarheid van deze risico's en de kortzichtigheid van verzekerden (wanneer het mogelijke probleem nog ver weg is, is de prikkel om zich ertegen te verzekeren of ervoor te sparen gering). Averechtse selectie (uitsluiting van grote risico's door verzekeringsmaatschappijen) en onderverzekering (burgers die zich — nog — niet verzekeren) zijn het gevolg.

Verder spelen op het domein van de zorg informatieproblemen een grote rol. Patiënten (en verzekeraars) hebben minder kennis dan de professional en zijn daarom afhankelijk van de informatie en het oordeel van deze professional. De informatie-asymmetrie belemmert de vrije keuze in de zorg en maakt een onafhankelijke kwaliteitsbewaking in de zorg noodzakelijk, omdat de patiënt (en ook de verzekeraar) hier niet zelf toe in staat is.

Voor een goede bescherming tegen gezondheidsrisico's en voor een kwalitatief goede gezondheidszorg is bemoeienis van de staat dus onvermijdelijk — vooropgesteld uiteraard dat een voor iedereen toegankelijke gezondheidszorg en zorgverzekering wenselijk geacht worden. Dit hoeft niet te leiden tot verstatelijking

van de gezondheidszorg. Ook via een universele verzekeringsplicht (voor burgers) en een zorg- en acceptatieplicht (voor zorgaanbieders en verzekeraars), zoals we die in Nederland sinds 2006 kennen in de Zorgverzekeringswet, kan de staat een toegankelijke gezondheidszorg, dus zonder uitsluiting en afwenteling, garanderen. Ook de bewaking van de kwaliteit van de zorg vraagt om een zekere inmenging van de staat.

Dat privatisering leidt tot onderverzekering en uitsluiting en tot kwaliteitsproblemen betekent niet dat er helemaal geen ruimte is voor een vergroting van de individuele verantwoordelijkheid van burgers. Deze dient wel ingebed te zijn in systemen van collectieve risicodekking als de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (zvw). Een voorbeeld van een dergelijke vorm van individualisering is de al bestaande aanvullende zorgverzekering. De publieke, collectieve verzekeringen fungeren dan als een basis waarop een aanvullende (individuele) bovenbouw mogelijk is.

Kortom: het feit dat gezondheidszorg en de zorgverzekeringen ten dele het karakter hebben van een collectief goed beperkt de mogelijkheden van privatisering van de zorg en maakt dat vergroting van de individuele verantwoordelijkheid of van de werking van de markt op het terrein van de zorg(verzekering) slechts binnen het kader van collectieve regelingen plaats kan vinden.

KERNWAARDEN

Drie waarden spelen een belangrijke rol in het sociaal-democratisch denken over gezondheidszorg: solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid. Een goede gezondheidszorg vereist een zekere mate van solidariteit tussen mensen die gezond en mensen die ziek zijn, tussen jong en oud en tussen arm en rijk, omdat er via het collectieve goed van de gezondheidszorg(verzekering) herverdeling plaatsvindt tussen deze groepen. Toegankelijkheid houdt in dat iedereen in principe een

zorgverzekering kan afsluiten en gebruik kan maken van de zorg. Ten slotte speelt de waarde gelijkheid een rol, in die zin dat gezondheidszorg zo ingericht wordt dat de zorg beschikbaar is naar de behoeften van patiënten en niet naar bijvoorbeeld het vermogen van de patiënt om ervoor te betalen.

Het recht op gezondheidszorg moet worden afgestemd met de individuele verantwoordelijkheid van burgers

Deze waarden zijn niet absoluut. Vormen van georganiseerde collectieve solidariteit behoeven een zekere mate van wederkerigheid.² De burger heeft niet alleen rechten, maar ook plichten. Grofweg gaat het om de plicht om (binnen redelijke grenzen) zo veel mogelijk zelf verantwoordelijkheid te dragen en om de plicht bij te dragen aan het in stand houden van het collectieve goed.

Het recht op gezondheidszorg moet afgestemd worden met de individuele verantwoordelijkheid van burgers en met de noodzakelijkheid van zorg. Van burgers mag gevraagd worden dat zij ook zelf verantwoordelijkheid nemen voor de zorg die zij nodig (kunnen) hebben, bijvoorbeeld wanneer ze ouder worden. Ook mag van de burger gevraagd worden om verantwoord om te gaan met risico's, bijvoorbeeld niet of minder roken en niet overmatig consumeren.

Ook het feit dat de behoefte aan zorg geen duidelijke grenzen kent, maakt wederkerigheid in de organisatie van de collectieve gezondheidszorg(verzekering) onvermijdelijk. Zonder een zekere individuele verantwoordelijkheid en een beperking tot noodzakelijke zorg, zijn solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid niet te organiseren en zal ook het maatschappelijk draagvlak voor het collectieve goed hieronder lijden.

HOE MEER ZORG, HOE BETER?

De sociaal-democratische waarde ‘gelijkheid’ vertaalt zich in gelijke toegang tot de zorg en in behandeling naar behoefte. In de verdeling van gezondheid is er echter onherroepelijk ook sprake van ongelijkheid. Sociaal-economische verschillen zijn bijvoorbeeld bepalend voor de verschillen in levenskansen van pasgeborenen en ook de levensverwachting van mensen is sterk sociaal-economisch gedetermineerd. Dergelijke ongelijkheden laten zich niet (alleen) oplossen met een betere organisatie van de zorg(verzekering) maar vragen ook om ingrepen op andere terreinen, zoals woon- en arbeidsomstandigheden.

Verder is het zo dat gezondheid in belangrijke mate bepaald wordt door andere factoren dan de curatieve gezondheidszorg. Levensstijl of publieke gezondheidszorg zijn wellicht bepalender voor de gemiddelde gezondheid en levensverwachting van burgers dan de curatieve gezondheidszorg.³ Wanneer het doel van gezondheidszorgbeleid niet gedefinieerd wordt in termen van de organisatie en het aanbod van gezondheidszorg, maar in termen van de kwaliteit van het bestaan, verandert het gezondheidszorgbeleid ingrijpend van karakter en komen de voorwaarden voor gezondheid veel nadrukkelijker in beeld: een goede voeding, een gezond milieu, een veilige omgeving, et cetera.

Ten slotte is het zo dat de waarde ‘gezondheid’ niet altijd gediend is met *meer* gezond-

heidszorg. Er moet altijd een afweging gemaakt worden tussen de kwaliteit van het bestaan en de gezondheidswinst van medisch ingrijpen. Er zijn situaties waarin meer (kwaliteit van leven) gebaat is bij minder (gezondheidszorg), bijvoorbeeld in de laatste fase van het leven.

Een goede gezondheidszorg is, kortom, niet alleen gebaat bij goede en toegankelijke zorgvoorzieningen en -verzekeringen, maar evenzeer en wellicht zelfs meer bij beleid dat zich richt op de voorwaarden voor een gezond leven. Dit maakt dat het doel van het zorgbeleid, namelijk ‘gezondheid’ of ‘optimale kwaliteit van leven’, mede afhankelijk is van andere beleidsdomeinen en soms minder is gebaat bij verdere investeringen in de zorg en meer bij investeringen op andere gebieden.

KOSTENBEHEERSING

Ook zonder dat er sprake is van vergrijzing of van financieringsproblemen als gevolg van de economische crisis, bestaat er altijd een zekere behoefte aan beheersing van (de kosten van) de gezondheidszorg. Aan zichzelf overgelaten sluit de gezondheidszorg een aantal mechanismen in dat onvermijdelijk tot een voortdurende stijging van de behoefte en van het aanbod aan zorg zal leiden.

Het beleid in de gezondheidszorg staat daarom al vele jaren in het teken van beheersing. De afgelopen decennia is de efficiëntie van de zorg dan ook sterk toegenomen. Het kostenbewustzijn is gegroeid en de vraag naar de noodzake-

Wat kost de zorg?

De Nederlandse uitgaven aan gezondheidszorg worden voor 2010 geschat op ruim € 60 mrd. De grootste kostenpost vormt de ‘medisch specialistische en ziekenhuiszorg’, goed voor bijna 25%. Op de tweede plaats komt ‘verpleging en verzorging’, hier gaat ongeveer 20% van de uitgaven naartoe. Dit betreft vooral AWBZ-gefinancierde zorg voor ouderen en gehandicapten. Een derde grote kostenpost is de farmaceutische hulp — circa 10%. De geestelijke gezondheidszorg (inclusief langdurige hulp) is ook goed voor ongeveer 10% van de totale kosten van de gezondheidszorg. De persoonsgebonden budgetten in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) beslaan 5% van de totale kosten en de huisartsenzorg is goed voor 4%. Overige kostenposten als preventieve zorg, tandheelkundige zorg, paramedische hulp, verloskunde en kraamzorg, ziekenvervoer en hulpmiddelen omvatten alle 1 à 2% van het totaal.

lijkheid van de zorg is een onderdeel van de alledaagse afwegingen geworden.

In vergelijkend perspectief zijn de zorguitgaven in Nederland niet bijzonder hoog. Wel zijn zij de laatste jaren sterk gestegen onder invloed van een stijgende vraag, medisch-technologische vooruitgang en veranderingen in de financiering van de zorg. In het vervolg van dit artikel wil ik stilstaan bij een aantal mogelijkheden om de (stijging van de) kosten van de zorg te bedwingen. Eerst schenk ik aandacht aan het marktmechanisme als instrument ter beheersing van de kosten. Vervolgens zal ik de mogelijkheden tot het inperken van de 'noodzakelijke' zorg bespreken. Ten slotte zal ik ingaan op de mogelijkheden om de individuele verantwoordelijkheid van burgers te vergroten.

UITBREIDING VAN DE MARKTWERKING

Sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 kennen we een systeem van *managed competition* op het terrein van de zorg. Marktwerking dus, maar de staat bepaalt de randvoorwaarden voor de werking van de markt. Het systeem van *managed competition* wordt (via het mechanisme van prijsconcurrentie) geacht te zorgen voor verhoging van de efficiëntie in de zorg en voor kostenbeheersing.

Wat weten we over de werking van de markt in de zorg? De zorgmarkt vereist, zoals gezegd, een zekere mate van regulering omdat er anders sprake zal zijn van risicoselectie. Verzekeraars weigeren dan mensen met hoge risico's (chronisch zieken, ouderen) en zorgverleners zullen hoge risico's weren omdat die hun marktpositie kunnen ondermijnen (slechte resultaten kunnen tot een slechte reputatie leiden). Deze logica impliceert dat ook iedere vergroting van de markt binnen een systeem van *managed competition* kan leiden tot versterking van het mechanisme van risicoselectie. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de zorg. Wanneer de prijscompetitie wordt vergroot, kan dit leiden tot een dalende kwaliteit.

Het beleid van het kabinet-Balkenende IV tracht de beheersbaarheid van de kosten van de zorg juist te versterken door de werking van de markt binnen het systeem van *managed competition* verder te vergroten. De vraag is nu of via een verdere vergroting van de werking van de markt (meer competitie en keuzevrijheid) de kosten van de zorg daadwerkelijk beter beheerst kunnen worden. Er zijn goede redenen hieraan te twijfelen. Zonder beperking van de omvangrijke vraag naar zorg kan een vergroting van de markt, een stijgend beroep op de gezondheidszorg tot gevolg hebben. Het feit dat de gezondheidszorg in de Verenigde Staten, waar sprake is van een weinig gereguleerde markt, ongeveer 50% duurder is dan die in Nederland is hier een illustratie van. Vandaar dat ook bij gereguleerde marktwerking een macro-budget (het zogenoemde Budgettair Kader Zorg) noodzakelijk blijft.

Het huidige beleid richt zich vooral op het uitbreiden van het domein van de onderhandelbare zorg en op het vergroten van de inkoop-

Streven naar kostenbeheersing via meer marktwerking is discutabel, ingewikkeld en ineffectief

macht van de zorgverzekeraar, als mechanismen om de werking van de markt te versterken. Tot nu toe is slechts een beperkt deel van de zvw-gefinancierde zorg onderhandelbaar, dat wil zeggen dat de prijs het resultaat is van onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders en niet wordt vastgelegd door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Uitbreiding van het onderhandelbare deel vergroot de werking van de markt en dus ook de inkoopmacht van zorgverzekeraars.⁴

Marktwerking kan, zo georganiseerd, wellicht een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiëntere productie van zorg, de vraag blijft echter altijd of een dergelijke efficiëntieverhoging ook tot kostenbeheersing leidt. Het probleem

is dat in een marktsysteem altijd een vorm van productievergoeding wordt gehanteerd. Als de aanbieder meer producten levert, ontvangt hij meer geld. Dit maakt beteugeling van de kosten per definitie bijzonder moeilijk.

Aan het vergroten van de inkoopmacht van de zorgverzekeraars als middel om de kosten te beheersen, kleven ook nog diverse andere bezwaren, met name praktische.⁵ Zorgverzekeraars hebben hun organisaties nog niet ingericht op het uitvoeren van deze taak. Deze vereist een integrale en complexe afweging van inkoop-effecten (de kosten voor de zorg) en verkoop-effecten (de aantallen verzekerden), die nog in de kinderschoenen staat. Een fundamenteeler probleem betreft de beschikbaarheid van informatie. Inkoopmacht vraagt om betrouwbare en gedetailleerde informatie over 'producten' en 'prijzen'. Deze informatie is (nog?) niet voldoende beschikbaar. Verder is er op deze markt niet simpelweg sprake van twee partijen (vragers en aanbieders), maar spelen ook de hulpverleners — onder andere de artsen, die vaak ook zelf marktpartij zijn — en hun brancheorganisaties, de patiënten en hun belangenverenigingen, de zorgaanbiedende organisaties en hun belangenverenigingen en niet in de laatste plaats de overheid, een grote rol. Dit alles belemmert de werking van het inkoopmodel en leidt uiteindelijk waarschijnlijk eerder tot politieke dan tot economische onderhandelingen.

Samengevat: kostenbeheersing door middel van het instrument van meer marktwerking is discutabel, ingewikkeld en zal zeker niet op korte termijn tot veel resultaat leiden.

26 Ter relativering van de huidige concentratie op de markt is het tot slot nuttig te wijzen op het feit dat de veel langere en ook succesvolle historie van beheersing en efficiëntieverbetering in de zorg in Nederland laat zien dat deze ook via andere wegen dan de markt zijn te bereiken.⁶ Veranderingen in de organisatie van de zorg (bijvoorbeeld resulterend in kortere ziekenhuisopnames) en een toegenomen kostenbewustzijn van professionals (door budgetplafonds) zijn hier voorbeelden van.

INPERKING VAN HET BEGINSSEL VAN NOODZAKELIJKE ZORG

De Zorgverzekeringswet en ook de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten zijn gebouwd op het beginsel dat alleen noodzakelijke zorg wordt vergoed. Wat noodzakelijke zorg is, is afhankelijk van wat (technisch) mogelijk is en van wat wenselijk geacht wordt. Omdat de zorgbehoefte in zekere zin onbegrensd is en omdat de medisch-technologische vooruitgang voortduurt, zal er altijd sprake zijn van een opwaartse druk op het beginsel van noodzakelijke zorg.

Een onderscheid tussen basiszorg en luxezorg hoeft niet te botsen met het beginsel van gelijkheid

Kosten kunnen daarom ook worden beheerst door het beginsel van noodzakelijke zorg verder in te perken.

Dat kan door systematisch alleen de goedkoopste, kwalitatief vergelijkbare variant van zorg, een hulpmiddel of een farmaceutisch middel te vergoeden. In de farmaceutische hulpverlening heeft deze strategie de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan het beheersen van de groei van de kosten. Een andere, verdergaande en meer omstreden mogelijkheid is het uitsluiten van behandelingen en hulp bij situaties met een lage ziektelast, zoals griep en verkoudheid. Met name inperking van het beginsel van noodzakelijke zorg via de laatste route lijkt op het eerst gezicht aantrekkelijk, maar brengt ook veel praktische problemen met zich mee, met name wanneer het gaat om chronisch zieken en in situaties van comorbiditeit (meerdere aandoeningen tegelijkertijd). In dergelijke gevallen is er geen rechtlijnig verband tussen de te vergoeden hulp en de ervaren individuele ziektelast.

Behalve naar het inperken van het beginsel van medische noodzakelijkheid kan ook

gekeken worden naar de noodzakelijkheid om bepaalde zorgkosten op te nemen in een zorgverzekering. Zo zijn er kosten — zoals die van de anticonceptiepill — die nu worden vergoed, maar waarvan het de vraag is of het *zorgkosten* zijn. Een ander bekend voorbeeld is de rollator. Als je jong bent koop je een fiets, als je oud bent een rollator. Waarom wordt het ene vervoermiddel wel vergoed en het andere niet? Een derde voorbeeld betreft de woonkosten in de AWBZ-zorg. In veel AWBZ-voorzieningen bestaat een deel van de kosten van de zorg uit kosten van wonen. Als men buiten een AWBZ-instelling

Aan de introductie van financiële prikkels om gedrag te beïnvloeden kleven veel praktische bezwaren

verblijft moet men deze woonkosten zelf betalen, waarom binnen de AWBZ-instelling niet?²⁷

Door middel van zorgvuldig pakketbeheer, en dat is waar we het over hebben als we spreken over het beginsel van noodzakelijke zorg, is het dus zeker mogelijk een reductie van de (groei van) de kosten van de zorg te bewerkstelligen, zonder al te veel in te leveren op de kwaliteit van de gezondheidszorg.

Inperking van het beginsel van noodzakelijke zorg opent de weg naar de invoering van een onderscheid tussen basiszorg en luxezorg. Het is de vraag of dit botst met het beginsel van gelijkheid. Dit is niet of nauwelijks het geval wanneer de omvang van het basispakket omvangrijk is (nu nog wordt in Nederland ongeveer 90% van de zorg gedekt door het basispakket waarvoor alle Nederlanders zijn verzekerd) en wanneer er geen grote kwaliteitsverschillen ontstaan tussen de basiszorg en de luxezorg. Met name wanneer de luxezorg zich ontwikkelt tot een omvangrijke en apart georganiseerde markt, kunnen kwaliteitsverschillen een zichzelf versterkend proces van verdere scheiding tussen basiszorg

en luxezorg in het leven roepen die botst met het beginsel van gelijkheid. Dit pleit er wellicht voor om, als er een onderscheid tussen basiszorg en luxezorg ontstaat, ook luxezorg binnen het publieke systeem van gezondheidszorg mogelijk te maken.

VERGROTING VAN DE EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Een derde route om kosten te beheersen in de zorg richt zich op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dit kan op verschillende manieren. Een eerste mogelijkheid is om de ‘voorzienbare zorg’ uit te sluiten van vergoeding. Kosten die het gevolg zijn van oud(er) worden, zijn bijvoorbeeld goed te voorzien. Waarom kunnen burgers hier niet zelf voor sparen, of er een verzekering voor afsluiten?

Maar burgers kunnen kortzichtig zijn: ze verzekeren zich niet of gaan niet sparen voor dergelijke uitgaven in de verre toekomst (zogenoemd *myopic behavior*). Hier komt nog bij dat niet iedereen kan sparen.⁸ Verder bestaat het gevaar dat burgers de kosten afwentelen. In Nederland kan men immers altijd een beroep doen op bijzondere bijstand wanneer men niet in staat is zelf in de kosten van het levensonderhoud te voorzien. Deze problemen zijn wellicht oplosbaar door een verzekeringsplicht in te voeren, zoals we die ook bij de zvw kennen. Een lastige vraag is dan wel wat de aard en de omvang van de verplichte verzekering voor voorzienbare zorg zou moeten zijn.

Een tweede manier om de verantwoordelijkheid van burgers te vergroten loopt via invoering van stimuli voor gezond gedrag. Leefstijl en voedingsgewoonten zijn in niet geringe mate bepalend voor onze gezondheid en levensverwachting. Dit gegeven maakt dat de zorgkosten ook te beïnvloeden zijn door het gedrag van burgers te beïnvloeden. Binnen het domein van de zorg staan daar twee routes voor open: het versterken van de preventieve zorg of het introduceren van financiële prikkels.

Preventieve zorg is niet nieuw (screening, vaccinatie), maar wordt sinds kort steeds meer gericht op het beïnvloeden van de leefstijl en voedingspatronen. Zorgverzekeraars introduceren hiervoor programma's (die soms tot korting op de premie leiden) en heel voorzichtig worden inmiddels de eerste van dergelijke programma's opgenomen in het pakket (cursussen stoppen met roken bijvoorbeeld). Ook wordt gepleit voor de introductie van financiële prikkels in de verzekering om ongezond gedrag te voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan een hogere premie of een hoger eigen risico in geval van ongezond gedrag.

Hoewel het beginsel van wederkerigheid hier geen principiële bezwaren tegen opwerpt, zijn er wel veel praktische bezwaren tegen de introductie van financiële prikkels. Die betreffen in de eerste plaats de uitvoerbaarheid. Wie controleert en handhaaft de regels? De arts? Een tweede en meer fundamenteel probleem is het feit dat iemands leefstijl lang niet altijd de enige of de belangrijkste veroorzaker van een ziekte is. Sommige mensen met overgewicht hebben dit te wijten aan hun leefstijl, maar er zijn ook mensen met een genetische aanleg tot overgewicht. Hoe deze twee groepen van elkaar te onderscheiden?

Een derde manier om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten is het hulpbetoon onder burgers versterken. In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo) neemt het versterken en gebruiken van het maatschappelijk middenveld, van de *civil society*, een belangrijke plaats in. De redenering hierachter is dat we niet altijd hoeven terug te vallen op professionele, betaalde hulpverlening wanneer we behoefte hebben aan zorg. Uit studies naar mantelzorg is echter bekend dat lang niet iedereen toegang heeft tot deze niet-professionele vorm van zorg, dat mantelzorgers vaak overbelast zijn en dat veel mensen ook niet in de gelegenheid zijn mantelzorg te bieden.⁹

De wmo heeft daarom tot doel de mogelijkheden van niet-professionele hulpverlening, van mantelzorg te stimuleren. Een dergelijke

strategie kan, met name in de care-sector (de langdurige, ondersteunende zorg) en dan vooral in de ouderenzorg, versterkt worden ingezet. Met het oog op de te verwachten tekorten aan personeel in de zorg — zeer waarschijnlijk het grootste toekomstige probleem in de zorg — is iedere versterking van de niet-professionele dienstverlening toe te juichen. Het overheidsbeleid kan zich richten op het faciliteren van deze niet-professionele zorgvormen. Bijvoorbeeld door nieuwe woonvormen voor ouderen mogelijk te maken: woonvormen die zijn afgestemd op onderling hulpbetoon. Maar ook via het

Verhoging van het eigen risico remt de vraag naar zorg, maar slechts in beperkte mate

gezondheidszorgbeleid kan deze niet-professionele zorg gefaciliteerd worden. Een bestaand voorbeeld daarvan is de zogenoemde respijtzorg: zorginstellingen nemen zorgbehoeftige patiënten tijdelijk op om mantelzorgers even 'respijt' te geven om zo nieuwe krachten op te doen.

Ten slotte zouden de eigen bijdragen en het eigen risico van mensen omhoog kunnen teneinde ze meer eigen verantwoordelijkheid te geven. De zvw en de awbz kennen al een eigen risico en eigen bijdragen. Verhoging hiervan is een eenvoudige methode om de kosten te verminderen. Als instrument voor kostenbeheersing heeft dit echter een beperkte waarde. Het eigen risico remt weliswaar de vraag naar zorg, maar slechts in beperkte mate. De 'grootverbruikers' in de zorg — ouderen en chronisch zieken — hebben immers vaak weinig vrijheid om al dan niet een beroep op de zorg te doen. In de awbz is de werking beperkt: een groot deel van de gebruikers betaalt geen eigen bijdrage omdat het inkomen onder de norm ligt. Een belangrijk probleem met betrekking tot de eigen bijdragen

en de eigen risico's is dat het vaak niet de sterkste schouders zijn die de zwaarste lasten dragen. Mensen die veel zorg 'consumeren' (ouderen, chronisch zieken) zullen de grootste bijdrage leveren.

OP WEG NAAR EEN STELSELHERZIENING?

Er is niet één eenvoudige methode om de kosten van de zorg beter beheersbaar te maken. Ook het systeem van *managed competition*, dat sinds de invoering van de zvw in hoge mate bepalend is voor ons denken over het gezondheidszorgbeleid, lijkt niet de uiteindelijke oplossing te zijn voor de beheersingsproblemen in de zorg. Mogelijk is juist het tegendeel waar. Voor alle methoden geldt dat er veel haken en ogen aan zitten en vooral dat ze vaak niet op korte termijn

invoerbaar zijn. Op korte termijn hebben slechts de pakketmaatregelen die voortvloeien uit de inperking van het beginsel van noodzakelijke zorg en de verhoging van de eigen bijdragen en het eigen risico een waarneembaar effect.

Het voorgaande roept fundamentele vragen op met betrekking tot de inrichting van het stelsel van gezondheidszorg. Hoe handhaafbaar is het onderscheid tussen de zvw, de awbz en de wmo? Verdient het aanbeveling voort te gaan op de weg naar *managed competition* (en zo ja, hoe) of niet? Moeten burgers een grotere eigen verantwoordelijkheid nemen voor de zorg en dan met name voor voorzienbare zorg? Deze vragen verdienen een verdere doordenking. Voor elke stelselherziening geldt echter dat deze niet op korte termijn de beheersbaarheid van het stelsel zal vergroten.

Noten

- 1 Ik treed niet in de discussie over de vraag naar de omvang van de noodzakelijke kostenbeheersing.
- 2 Deze stelling wordt betwist door Marcel van Dam. In zijn boek *Niemand's land. Biografie van een ideaal* (De Bezige Bij, Amsterdam 2009) pleit Van Dam, in navolging van Ralf Dahrendorf (*The Modern Social Conflict*, Weidenfeld and Nicholson, Londen 1988) voor de onvoorwaardelijkheid van sociale rechten. Deze positie wordt in Nederland bijvoorbeeld verdedigd door Herman van Gunsteren (*Bouwen op burgers*, Van Gennep, Amsterdam 2008).
- 3 J. Mackenbach, *Ziekte in Nederland. Gezondheid tussen politiek en biologie*, Mouria, 's Gravenhage 2010.
- 4 Een tweede belangrijk (technisch) beleidsmechanisme dat momenteel ter discussie staat en dat bedoeld is om de marktwerking te vergroten betreft het verminderen van de verevening tussen zorgverzekeraars en dan met name de zogenoemde nacalculatie. Dit stelt zorgverzekeraars meer bloot aan marktwerking.
- 5 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Zorginkoop heeft de toekomst*, RVZ, 's Gravenhage 2008.
- 6 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De staat van de publieke dienst*, SCP, 's Gravenhage 2008.
- 7 De scheiding tussen kosten voor wonen en zorgkosten wordt inmiddels overigens al geleidelijk doorgevoerd in de awbz.
- 8 Een interessante oplossing voor het spaarprobleem is het in Engeland overwogen (maar nog niet ingevoerde) systeem van 'partnership savings'. Dit is een systeem waarin het individueel gespaarde bedrag in een bepaalde verhouding wordt aangevuld door de staat. Bij een verhouding van 1:1 wordt bijvoorbeeld iedere gespaarde euro verdubbeld, mits deze wordt besteed aan zorguitgaven. Een dergelijk systeem stimuleert sparen en kent minder perverse prikkels dan individueel sparen.
- 9 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De toekomst van de mantelzorg*, SCP, 's Gravenhage 2009.

Rechtvaardigheid als richtsnoer

SADIK HARCHAOUI & RIENK JANSSENS

De publieke sector moet gaan inleveren, tot wel 20% op de netto-uitgaven van 2010. Dat is een enorme opgave. Tegelijkertijd leeft in brede kring de overtuiging dat we in het verleden wel erg kwistig met overheids gelden zijn omgesprongen. Hier ligt een mooi aanknopingspunt om te 'saneren': de publieke sector *beter* maken door het geld slechts daar in te zetten waar het nodig is. Kan dat werkelijk? Ja, denken wij. De overheid zal zich op diverse terreinen moeten terugtrekken en haar voorzieningen veel gericht moeten aanbieden. Uiteindelijk zal een dergelijk beleid sociaal blijken dan het huidige is.

Om een patiënt te genezen is allereerst een diagnose nodig. We laten in dit artikel de diagnose van de kredietcrisis achterwege, en concentreren ons op enerzijds de uitdijende overheidsuitgaven en anderzijds het onvermogen om tegemoet te komen aan mensen die de steun vanuit de overheid hard nodig hebben. Want het blijft vreemd: terwijl iedereen meent dat in tijden van economische recessie de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, gebeurt in de praktijk vaak het tegendeel. Pakketverkleiningen in

de AWBZ, discussies over afschaffing van de basisbeurs, verhoging van eigen bijdragen in de ziektekosten — het zijn maatregelen die doorgaans vooral de lagere-inkomensgroepen en de kwetsbare burgers treffen. Waarom lukt het toch niet om structureel beleid te maken dat recht doet aan mensen die een publieke voorziening daadwerkelijk nodig hebben? Meer specifiek: hoe kunnen we voorkomen dat ook deze bezuinigingsronde weer gaat leiden tot kostbare hersteloperaties voor chronisch zieken, lage inkomensgroepen en relatief kansarme burgers?

CRISIS IN DE VERZORGINGSSTAAT

In zijn film *De onrendabelen* schetst Marcel van Dam een beeld van mensen die niet mee kunnen komen in de zogeheten prestatimaatschappij. In 1980 leefde naar zijn zeggen 4% van de huishoudens onder de armoedegrens, in 2009 was dat 11%. Veel van zijn cijfers zijn bekritiseerd, maar hij heeft zeker een punt. De koopkrachtontwikkeling van mensen met een uitkering is inderdaad achtergebleven bij die van mensen met een inkomen uit arbeid. En ook het minimumloon — de norm voor onder andere het bijstandsniveau voor gehuwden, alleenstaande ouders en alleenstaanden — is relatief gedaald.¹

Hoe komt dit? Van Dam zoekt het in het neoliberalisme dat sinds de jaren tachtig vanuit Amerika en Engeland is overgewaaid. Sindsdien

30

Over de auteurs Sadik Harchaoui is voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en voorzitter van de Raad van Bestuur van Forum. Rienk Janssens is algemeen secretaris van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Noten zie pagina 35

zou de gedachte dat iedereen, ongeacht afkomst en mogelijkheden, recht heeft op een menswaardig bestaan, zijn losgelaten. Mensen zouden niet meer een beroep kunnen doen op een gedeelde solidariteit, maar aangewezen zijn op zelfredzaamheid, op eigen prestaties en anders op de onberekenbare *goodwill* van mensen in de nabije omgeving, en niet meer op het collectief van de samenleving.

In onze ogen is dit een onvolledige en misschien wel onjuiste diagnose. De oorzaak van het verschijnsel dat lagere inkomensgroepen relatief het minste van de verzorgingsstaat hebben geprofiteerd, ligt namelijk niet zozeer in een toenemend beroep op eigen vermogens en prestaties (en daarmee in het neoliberalisme van de jaren tachtig), maar eerder in een tekort-

De crisis in onze verzorgingsstaat komt voort uit een ideologisch getint gelijkheidsdenken

schietend beroep op die vermogens (en daarom ten diepste in het progressieve gelijkheidsdenken van de jaren zeventig).

De crisis in de verzorgingsstaat komt voort uit het feit dat decennialang juist *iedereen*, ongeacht zijn sociaal-economische positie, van die verzorgingsstaat gebruik kon maken. Dat was aanvankelijk, tijdens de wederopbouw na de oorlog, misschien nog te begrijpen. Maar gaandeweg is er een ideologisch getint gelijkheidsdenken gaan meespelen, dat fataal uitpakte. Kwam iemand in aanmerking voor een bepaalde voorziening (bijvoorbeeld een financiële tegemoetkoming voor de oude dag of voor het onderhoud van kinderen), dan had iedereen daar recht op, ongeacht zijn of haar financiële situatie. In de loop der jaren zijn zo de *AOW*, de kinderbijslag en de Wet op de Studiefinanciering ontstaan, stuk voor stuk verzekeringen of overheidsvoorzieningen waarop iedereen min of meer (je moet wel een

bepaalde leeftijd bereikt hebben, kinderen hebben of studeren) in gelijke mate aanspraak kan maken.

DRIE SOORTEN FOUTEN

Inmiddels is duidelijk dat deze 'gelijke' verzorgingsstaatarrangementen ertoe hebben geleid dat mensen wel heel gemakkelijk aanspraak maakten op publieke voorzieningen — neem alleen al het excessief en dikwijls onrechtmatig gebruik van *ww* en *wao* in de jaren tachtig en negentig. Of mensen de voorzieningen ook daadwerkelijk nodig hadden, was lange tijd geen vraag. Tot men er achter kwam dat het onbetaalbaar en onbeheersbaar werd. Maar in plaats van voorzieningen vervolgens gericht te gaan aanbieden, werd overgegaan tot een algemene, generieke verlaging van de voorzieningen, met soms desastreuze gevolgen voor de echt kwetsbaren.

De *RMO* heeft dit mechanisme eerder geduid aan de hand van het begrippentrio 'fouten van de eerste, tweede en derde soort'.² Kenmerkend voor een verzorgingsstaat is dat de overheid een aantal basisvoorzieningen garandeert. Wanneer een deel van de maatschappij een dergelijke basisvoorziening mist — toegankelijk onderwijs, een oudedagsvoorziening, goede zorgverlening (in vaktermen de 'fout van de eerste soort') — dan is de logische reflex om het voorzieningenniveau op generieke wijze uit te breiden. Maar het resultaat daarvan is dat niet alleen de behoeftigen en rechthebbenden ervan profiteren, maar ook mensen die eigenlijk best zonder zouden kunnen, de 'fout van de tweede soort': een multimiljonair die *AOW* of kinderbijslag krijgt en een arbeidsgeschikte die om uiteenlopende redenen toch een *ww*-uitkering ontvangt.

Fouten van de tweede soort zullen op den duur onherroepelijk tot financiële tekorten leiden, met als gevolg dat de voorzieningen moeten worden afgebouwd. Als dat opnieuw op generieke, gelijke basis plaatsvindt — van alles een beetje minder — dan zullen precies die groepen de dupe worden die de voorziening ook

echt nodig hebben. De voorziening is dermate afgeroomd, dat voor hen onvoldoende overblijft om rond te komen. Ziedaar de ‘fout van de derde soort’.

Bezuinigingen — en dit is voor de huidige heroverwegingsoperatie cruciaal — leveren vaak fouten van de derde soort op: door generieke kortingen (kaasschaafmethodes, pakketmaatregelen) worden degenen ‘geraakt’ voor wie de voorziening bedoeld was en niet degenen die eigenlijk ook wel zonder zouden kunnen. Begrijp ons niet verkeerd: bezuinigingen zijn dikwijls gerechtvaardigd. De gedachte achter de afslanking van de wao, het tegengaan van oneigenlijk gebruik (bijvoorbeeld in conflictsituaties tussen werkgever en werknemer), was juist. En de maatregelen rond de awbz zijn terecht gericht op het verminderen van het aantal onnodige aanspraken. Maar — en de overheid kan hier niet alert genoeg op zijn — dan moeten ze niet leiden tot een verschraling van de voorziening die zo ingrijpend is dat nu al duidelijk is dat binnen afzienbare tijd herstelwerk nodig is voor mensen die ten onrechte gekort worden.

Op diverse fronten lijkt dit verschijnsel zich momenteel voor te doen, onder andere in het domein van de wmo en awbz. De invoering of verhoging van de eigen bijdragen voor huishoudelijke hulp, voor begeleiding en voor ziektekostenverzekering, alsook de beperking van de aftrekposten lijken vooralsnog vooral de (licht) chronisch zieken te treffen, zoals licht dementerenden, doofblinden en mensen die lijden aan zogeheten progressieve ziekten. Zij gaan volgens cijfers van het Nibud in 2010 gemiddeld 1,3% op hun inkomen achteruit, terwijl anderen slechts een kwart procent inleveren.³ Deze mensen behoren niet tot de zwaarste categorie zorgbehoevenden, maar zijn in hun dagelijks functioneren wel sterk afhankelijk van publieke voorzieningen.

Als nu de diagnose luidt dat zowel het aanbod als de verschraling van dat aanbod te veel langs generieke, gelijke lijnen plaatsvindt, dan lijkt de remedie ook voor de hand te liggen. We moeten toe naar een situatie waarin niet gelijkheid,

maar rechtvaardigheid centraal staat. Geen generiek beleid, maar specifiek beleid.

Natuurlijk is de overheid in veel opzichten daar al hard mee bezig — zie bijvoorbeeld de wet wij, het toeslagstelsel in de zorg en de strengere selectiemethode voor de wao. Maar in veel gevallen gaat het nog overduidelijk mis, zij het doorgaans met de beste bedoelingen. We noemen nog als voorbeeld de huidige ontwikkelingen in de Voor- en Vroegschoolse Educatie (vve). vve was oorspronkelijk zuiver bedoeld voor kinderen met een (taal)achterstand, de zogenaamde gewichtenkinderen. Zij kwamen op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven in aanmerking voor extra aandacht. Een specifieke maatregel, bedoeld voor een specifieke doelgroep.

De kaasschaafmethode raakt degenen voor wie een voorziening was bedoeld — niet degenen die ook wel zonder kunnen

Maar gaandeweg blijkt het lastig te zijn om iets gericht te blijven aanbieden, laat staan dat de voorziening écht ten goede komt aan de specifieke doelgroep. Want, zo werd al snel gedacht, op andere scholen en peuterspeelzalen, waar achterstand minder een rol speelt, zouden die programma's ook zinvol kunnen zijn, al was het alleen maar om achterstanden in de toekomst te voorkomen. Inmiddels zijn vve-programma's dan ook uitgebreid naar de niet-gewichtenkinderen, onder het motto ‘vve is goed voor alle kinderen!’⁴

Dit is een mooi staaltje van een fout van de tweede soort (overmatig gebruik van publieke middelen), waarna het wachten is op de fout van de derde soort (inkrimping van de voorziening vanwege onbetaalbaarheid, met als gevolg dat de echte gewichtenkinderen de dupe worden).

BEZUINIGEN OP BUREAUCRATIE

Het meest ironische van veel bezuinigingsoperaties is dat de operatie op zich al veel geld kost. En dat is ook niet vreemd. Publieke voorzieningen — vergelijk alleen al het zorgdomein — worden bij bezuinigingsoperaties vaak volgens nieuwe wetten, nieuwe verdeelsleutels en soms ook nieuwe organisaties aangeboden, geïndiceerd en gecontroleerd. Dat vergt veel tijd, geld en energie, die in eerste instantie vooral uitgaat naar het bureaucratisch apparaat. Nu kan bureaucratie legitiem zijn vanuit onder meer het oogpunt van rechtvaardige verdeling. Bureaucratie kan echter ook doorslaan, en dat gevaar doemt vooral op als de overheid zich enerzijds geroepen voelt om te gaan bezuinigen en anderzijds de burger graag zoveel mogelijk tegemoet komt in zijn behoeften, vragen en onzekerheden.

Ontkokeren is prima, mits het niet van bovenaf wordt opgelegd

Van beide — de noodzaak tot bezuinigen én de gedachte om als overheid op veel maatschappelijke problemen een direct en passend antwoord te formuleren — is momenteel sprake. Mede als gevolg van incidenten in bijvoorbeeld de jeugdzorg en structurele problemen op wijkniveau waait er een wind van alomvattend, integraal en ontokerd beleid, met als ambitie de problemen nu eens echt aan te pakken en geen ‘gaten meer in de hulpverlening te laten vallen’. Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties besteden veel tijd en energie aan integrale concepten, preventieve risicoanalyses, monitoring en allerlei afstemmingsoverleggen. Als we maar alles en iedereen in kaart brengen en zo vroeg mogelijk ingrijpen, zo is de gedachte, dan moet het toch mogelijk zijn die hardnekkige problemen aan te pakken. Het gevolg is echter een omvangrijke bureaucratische industrie, met vooral veel aandacht voor sturings- en organisatievraagstukken.

Een pragmatische benadering om met problemen van verkokering en ontkokering om te gaan is nodig. Ontkokering, zeker als dat gepaard gaat met hoge politieke ambities, resulteert onherroepelijk in bestuurlijke operaties en meer coördinatielagen. Er komt altijd wat bij, er gaat bijna nooit iets af. De centra voor Jeugd en Gezin kwamen erbij; de bureaus Jeugdzorg bleven. Daarnaast heeft verkokering zeker ook positieve kanten, al was het alleen maar om problemen vanuit verschillende disciplines te kunnen bekijken.

In een tijd van bezuinigen en hoge politieke ambities is de reflex sterk om van bovenaf — schaarse middelen moeten toch zo efficiënt mogelijk worden verdeeld — te gaan coördineren, af te stemmen en te ontkokeren. Maar in de praktijk blijkt het effectiever én goedkoper te zijn om de bestaande kokers te handhaven en de vakmensen op uitvoeringsniveau te laten samenwerken. Ontkokering zelf is niet slecht, het moet alleen niet integraal van bovenaf worden opgelegd of gecoördineerd, omdat het dan leidt tot louter bestuurlijke operaties. Misschien ligt daarom de belangrijkste opgave wel in het intomen van de almaar uitdijende coördinatiekosten: waar kunnen de coördinatoren van de coördinatoren worden gemist en kunnen de professional en de cliënt het weer gezamenlijk af? Dit levert niet alleen besparingen op, maar komt uiteindelijk ook de dienstverlening ten goede.

RUIMTE VOOR VAKMANSCHAP

Minder aandacht voor coördinatie en meer voor de unieke relatie tussen professional en cliënt, dat kan alleen vanuit een herwaardering van ‘vakmanschap’ — een term die in onze ogen geschikter is dan ‘professionaliteit’. In de taal van het *new public management* (NPM) wordt de term professionaliteit geassocieerd met ‘professionaliseren’, met het voldoen aan procedurele regels van de organisatie: nauwkeurig tijdschrijven, zich houden aan protocollen en zich schriftelijk verantwoorden aan chefs en toezichthouders

met behulp van de door de organisatie voorgeschreven formats. Op zich was NPM een logisch uitvloeisel van de wens om binnen de publieke sector efficiënter en objectiever te werken, en het heeft in die zin ook zeker bijgedragen aan verbeteringen op dit punt.

Maar er is ook een keerzijde: NPM bevordert 'sturen op wantrouwen' en daarmee een erosie van betrokkenheid. NPM draagt bij aan protocolisering en een houding van vakmensen die eerder gericht is op verantwoording en beheersing van het systeem dan op de hulpvraag van de cliënt. Vakmanschap daarentegen heeft betrekking op de kwaliteiten van de beroepsbeoefenaar die nodig zijn om het beroep goed te kunnen uitoefenen. Dat is zeker niet hetzelfde als 'meer ruimte' of 'vrij baan' voor individuele professionals. Essentieel voor vakmanschap is juist dat verrichte handelingen onderworpen kunnen worden aan kritiek en dat daaruit aantoonbare verbetering kan volgen. Maar de verantwoordelijkheid ligt bij de vakmensen zelf en niet bij hun protocol of toezichthouder.

Toezichthoudende functies in Nederland hebben een enorme vlucht genomen. Je hoeft de wekelijkse advertentiebijlagen er maar op na te slaan, en duidelijk wordt dat de toezichtsector een industrie is geworden waar veel geld in omgaat. Nu is goed toezicht op een complex domein als bijvoorbeeld de zorg niet eenvoudig, en het lijkt dus redelijk om daar (dure) kennis en kwaliteit voor in te huren. Daar komt bij dat toezicht ook een logisch gevolg is van de ontwikkeling die de publiekmaatschappelijke dienstverlening in Nederland heeft ondergaan. Woningcorporaties, publieke omroepen, ziekenhuizen, zorginstellingen en scholen hebben hun oorsprong in het particuliere initiatief, maar zijn na een periode van verstatelijking in de invloedssfeer van de markt gekomen. Dit proces ging en gaat gepaard met allerlei vragen rondom kwaliteit en vooral legitimiteit — vergelijk de diverse incidenten rondom falende bestuurders. Meer vrijheid via de markt is volgens velen prima, maar dan moet dat wel gepaard gaan met verantwoording via 'governance codes' en formele toezichtorganen.

Het valt echter te betwijfelen of deze beweging van verticaal toezicht de kwaliteit en legitimatie uiteindelijk ten goede zal komen. Niet alleen is toezicht duur, het leidt ook tot nieuwe vormen van protocolisering, standaardisering, bureaucratisering en daarmee tot het uithollen van de relatie tussen vakman en cliënt. Er kan beter geïnvesteerd worden in horizontale feedback. Scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties moeten hun energie voornamelijk steken in de relatie met hun cliënten: (de ouders van) leerlingen, de patiënten, de huurders. Dit voorkomt een dure verantwoordingsbureaucratie en zorgt tegelijk voor de broodnodige dialoog tussen organisatie en gebruikers.⁵

RUIMTE VOOR DE SAMENLEVING

Niet alleen op het terrein van toezicht en verantwoording zal de verticale oriëntatie plaats moeten maken voor een meer horizontale. De druk op de overheidsuitgaven kan wellicht aanzienlijk verminderen als de samenleving meer ruimte krijgt om dingen zelf te doen. Voorwaarde daarvoor is dat nieuwe, innovatieve toetreders zo min mogelijk hinder ondervinden bij het aanbieden van hun diensten. Nu zijn zij bijvoorbeeld bij aanbestedingsprocedures als gevolg van raamcontracten nog vaak buiten beeld bij de overheid. Als ze wel toetreden, ontstaat prompt een nieuwe dynamiek die ten goede komt aan de eerdergenoemde unieke relatie tussen cliënt en dienstverlener.

Soms zal de overheid zich doelbewust moeten terugtrekken, omdat ze zich op terreinen begeeft waar ze eigenlijk niet thuishoort. Het wordt bijvoorbeeld steeds duidelijker dat het huidige beleid van risicopreventie en monitoring van de jeugd een aanzuigende werking heeft, met als gevolg hoge kosten en lange wachtlijsten. Eigenlijk springt de overheid in een gat dat de sociale omgeving laat liggen. Daardoor kan diezelfde omgeving ook steeds minder haar verantwoordelijkheid nemen. Door de kringen rondom gezinnen zelf meer aan zet te laten zijn, kan een dubbele doelstel-

ling worden behaald: zowel besparing als meer betrokkenheid. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door bewust plekken en momenten te creëren waar ouders elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen delen. Of door sportfaciliteiten voor elk kind bereikbaar te maken.⁶

Dit zelfde gaat op voor andere domeinen, zoals de ziekenverzorging. Bij een initiatief als ‘Gemeenschapszorg’, een kleinschalige woonzorgvoorziening/ziekenboeg in de wijk, waarbij zowel vakmensen als vrijwilligers betrokken zijn⁷, wordt de zorg deels teruggegeven aan ‘gewone’ mensen — sowieso een van de opgaven van de wmo. Het ironische is echter, zo blijkt uit een casestudie in Dordrecht, dat veel vrijwilligers geen kans krijgen zich in te zetten vanwege de druk van de kant van betaalde vakmensen.⁸

WAARACHTIGE SOLIDARITEIT

We keren terug naar de hoofdvraag van dit artikel: is het mogelijk om op de publieke sector 20% te bezuinigen en tegelijk recht te doen aan mensen die de steun van de overheid niet kunnen missen? Het is onze overtuiging dat dit mogelijk is, op voorwaarde dat de overheid stopt

met het aanbieden van goedbedoelde voorzieningen voor al haar burgers.

De hoofdlijn moet zijn dat de overheid kaders stelt die bevrijdend zijn en die vooral ook veel aan de samenleving zelf overlaten. De voorzieningen die ze vervolgens aanbiedt zullen gericht en specifiek moeten zijn. Alleen zo kunnen zelfredzaamheid en solidariteit elkaar in evenwicht houden. Want, linksom of rechtsom, echte solidariteit komt alleen tot stand als publieke voorzieningen worden beschermd tegen overconsumptie en misbruik.

Uit onderzoek blijkt stevast dat mensen ten diepste de voorkeur geven aan een samenleving met meer onderlinge betrokkenheid.⁹ Zij zijn er in dat verband ook toe geneigd zich (financieel) in te zetten voor de ander, mits ze dit offer als billijk beschouwen. Voorzieningen zullen er dan ook altijd op gericht moeten zijn om mensen uiteindelijk op eigen benen te laten staan. Soms lukt dat niet. En in die gevallen komt het werkelijk aan op de solidariteit in onze verzorgingsstaat.

Dit artikel is mede gebaseerd op het onlangs door de RMO uitgebrachte briefadvies ‘Sociaal bezuinigen’ (zie www.adviesorgaan-rmo.nl).

Noten

- 1 Was in 1973 het sociaal minimum ongeveer gelijk aan het BNP per hoofd, dertig jaar later was dat gezakt naar 60%.
- 2 Zie RMO, *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector* (2004).
- 3 *Nederlands Dagblad*, 8 februari 2010.
- 4 Vgl. brochure *Vroegschoolse*

educatie: een zaak van geld en gewicht? Vroegschoolse educatie op scholen met weinig gewichten-leerlingen, januari 2010, pag. 3. De brochure is geschreven door Oberon, een onderzoeks- en adviesbureau voor de onderwijs- en welzijnssector dat onder meer in opdracht werkt voor het ministerie van OCW.

5 RMO, *Stem geven aan verankering* (2009).

- 6 Vgl. RMO en RVZ, *Investeren rondom kinderen* (2009).
- 7 Zie www.samenzorgenburo.nl.
- 8 Judith Metz, *Over onwennigheid, vraagtekens en ruimtegebrek. Casestudie naar de bijdrage van de civil society aan de wmo*, Onderzoekscentrum Drechtsteden (2009).
- 9 Zie bijvoorbeeld SCP, *De sociale staat van Nederland 2009*.

Duurzaamheid: banenmotor van de toekomst

JAN ROTMANS

Juist in deze tijden van bezuinigingen moet fors worden geïnvesteerd in een duurzame economie. Als de Nederlandse overheid gericht investeert in duurzame innovatieve sectoren levert dat veel werkgelegenheid op en op den duur structurele economische groei. Investeren in duurzame innovatie genereren een hoog rendement, waardoor ons land een koploperpositie kan verwerven in Europa. Zo kunnen substantiële en grootschalige investeringen in energiezuinige huizen en gebouwen in Nederland veertig- tot vijftigduizend banen per jaar opleveren. Om dit te bereiken is een industriepolitiek nieuwe stijl nodig: een proactief en consistent beleid dat veelbelovende duurzame niche-sectoren met subsidies ondersteunt.

De huidige financiële en economische crisis echoot nog jarenlang na in de vorm van bezuinigingen van ongekende omvang. Een puur bezuinigingsbeleid zou ons echter rechtsreeks naar volgende crises leiden, aangezien dergelijk beleid de onderliggende systeemcrisis ongemoeid laat. Die systeemcrisis is terug te voeren op decennia van overmatige productie en consumptie en uitputting van onze natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen. De perverse effecten van de resulterende onbalans zijn niet

verwerkt in de economische orde die we hebben gecreëerd. De bestaande economische orde is op termijn dan ook niet houdbaar. Zonder een transitie naar een duurzame economie vervallen we snel in oude patronen en creëren we automatisch de volgende crisis.¹ Uiteraard is de transitie naar een nieuwe, duurzame economie een mondiale opgave, maar hier richt ik me vooral op de vraag wat die opdracht betekent voor Nederland.

Uiteindelijk gaat het om een nieuw ordeningsmodel van markt, overheid en maatschappij. Elk van deze entiteiten heeft haar eigen afrekeningsmechanisme. De markt is gericht op korte termijn, groei, winst en efficiency. De overheid richt zich op iets langere termijn en streeft naar stabiliteit en incrementele veranderingen. Het maatschappelijk veld is gericht op belangenbehartiging vanuit duidelijke tegenstellingen. Een vernieuwde versie van het Rijnlands model, gericht op verduurzaming van de economie vanuit een fundamentele herbezinning, zou uitkomst kunnen bieden. Nodig zijn een overheid die deze systeemvernieuwing stimuleert en faciliteert, ondernemingen die continuïteit op (middel)lange termijn laten prevaleren boven kortetermijnwinst en een maatschappelijk veld dat collectieve belangen boven sectorale belangen stelt.²

Verduurzaming van de economie zal onherroepelijk gepaard gaan met beprijzing en (extra) belasting. Hierbij kunnen ongewenste herver-

36

Over de auteur Jan Rotmans is hoogleraar Duurzame Transities aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorzitter van de stichting Urgenda.

Noten zie pagina 41

delingseffecten optreden die moeten worden gecorrigeerd om te voorkomen dat de lage inkomens de dupe worden.

WAT IS DUURZAAM?

De kern van een nieuwe, duurzame economie is het schoon en veilig produceren en consumeren van goederen, materialen en energie. ‘Schoon’ betekent dat we niet gebruikmaken van fossiele energie (olie, kolen en gas), maar alleen van schone energie, zoals zonne- en windenergie, aardwarmte en bepaalde soorten biobrandstoffen. Een duurzame economie is circulair, wat betekent dat afval de grondstof vormt voor nieuwe producten: elk onderdeel van elk product is opnieuw bruikbaar of biologisch afbreekbaar. Een duurzame economie is ook ‘biobased’, wat wil zeggen dat we geen aardolie meer gebruiken, maar groene grondstoffen op basis van planten en restproducten.

Een duurzame economie biedt voor de delta Nederland unieke kansen om een nieuwe maak- en kennisindustrie te ontwikkelen, met als speerpunten: klimaatadaptief ontwikkelen, deltatechnologie, drijvend bouwen, groene chemie en duurzame kennis. Rondom deze nieuwe maakindustrie kunnen op grote schaal combinaties ontstaan van leren, werken en onder-

Verduurzaming van de economie biedt unieke kansen voor een nieuwe kennis- en maakindustrie

nemen, campussen waar bedrijven en scholen samenwerken en waar leerlingen onderwijs krijgen in alle aspecten van duurzaamheid, in theorie en praktijk.

In een duurzame economie is het fiscale systeem zo ingericht dat iedereen een eerlijke prijs betaalt voor het onttrekken van natuurlijke kapitaalvoorraden aan de aarde. Vervuilende producten en diensten worden fiscaal zwaarder

belast en groene producten en diensten juist niet. Die laatste zijn daardoor goedkoper.

Een voorwaarde voor een duurzame economie is een absolute ontkoppeling van economische groei en de druk op het milieu, de ruimte en de mens. Het is een drogreden dat meer economische groei automatisch leidt tot meer welvaart. Sinds de jaren tachtig stabiliseert de welvaartsindex in veel westerse landen; in landen als Nederland daalt hij zelfs.³ Meer economische groei leidt ook niet vanzelf tot een schonere en zuinigere economie — ook dat idee is in de praktijk weerlegd de afgelopen decennia. Verduurzaming van de economie zal daarentegen, zo valt te verwachten, uiteindelijk wél leiden tot een stijging van de welvaart.⁴ Zoals Wim Kok al in 1989 zei: ‘Op den duur is niets in economisch opzicht verstandig wat in ecologisch opzicht onverstandig is. Wat ecologisch noodzakelijk is moet de grondslag worden van ons economisch handelen.’⁵

NIEUWE SPELREGELS

Een duurzame economie vraagt om een grondige heroriëntatie, een nieuw perspectief op onze maatschappij, uitgaande van andere waarden dan groei, efficiëntie, doelmatigheid en kosten/baten, gericht op een balans tussen matiging en hebzucht, tussen korte en lange termijn, tussen meer en genoeg. Het herstellen van verbindingen tussen ons collectief handelen en de individuele beleving en waardering staat daarbij centraal. Uit zo’n nieuwe oriëntatie laat zich een aantal spelregels destilleren. Die zijn niet bedoeld als dogma’s, maar als een normatief kader dat de basis kan vormen voor afspraken tussen investeerders en financiers, overheid en burgers bij het gezamenlijk vormgeven van een duurzame economie. Het gaat dan met name hierom:

1. Minder eenzijdige fixatie op economische groei. Groeifetisjisme leidt tot een kortetermijnnoriëntatie, tot verspilling en overmatige consumptie. Duurzame groei gaat uit van begrensde, kwalitatieve groei die gericht is op

een duurzame economische ontwikkeling op langere termijn.

2. Afschaffen van het bruto nationaal product (bnp) als ijkpunt voor de welvaart. In het bnp zijn geen mens-, natuur- en maatschappijwaarden verwerkt, waardoor de groei van het bnp hand in hand kan gaan met een afname van de welvaart. Alternatieve indexen zoals gecorrigeerde bnp's zijn minder slecht, maar ook niet maatgevend voor welvaart. Een goed alternatief zou het bruto nationaal welzijn (bnw) kunnen vormen — een maat voor de materiële, sociale en geestelijke ontwikkeling van een land, oftewel een maat voor geluk of welbevinden.⁶

3. Duurzaam rendement is belangrijker dan snel gewin. Dat betekent dat consumenten stabiliteit en zekerheid prefereren boven kortetermijnrendement. Hiervoor is een mentaliteitsomslag nodig bij consumenten die uitgaat van andere waarden: lange termijn, beheersing en continuïteit.

4. Een minder eenzijdige focus op aandeelhouders, meer aandacht voor andere stakeholders. Een nieuwe vorm van het Rijnlands model, dat een evenwichtige ordening nastreeft tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld, is hierbij het uitgangspunt. Dit model moet het antwoord vormen op uitwassen van het Angelsaksische model (zoals aandeelhouderskapitalisme, zelfregulering en te ver doorgeschoten individualisme). Daarvoor in de plaats komen meer harmonieuze relaties tussen markt en overheid, tussen arbeid en kapitaal en tussen individualisme en collectivisme.

38 Het vernieuwde Rijnlandse model gaat uit van fundamentele morele waarden als welzijn, kwaliteit, ecologisch behoud, lange-termijndenken en 'samenredzaamheid' (zie onder punt 8) — stuk voor stuk voorwaarden voor een duurzame economie. In sociaal opzicht betekent dit onder meer dat professionals (zoals politieagenten, verpleegkundigen, docenten) niet louter als productiefactoren worden beschouwd. Zij zijn vakmensen die zich moeten kunnen ontplooiën — wat overigens niet wegneemt dat zij op hun prestaties mogen worden afgerekend. De trage

besluitvorming van het traditionele Rijnlandse model, het polderen van belangengroeperingen, wordt ingeruild voor slagvaardig opereren met nieuwe coalities in horizontale netwerken.

5. Milieuschade en maatschappelijke schade worden zoveel mogelijk doorberekend in de prijzen voor producten en diensten. Via een integrale kostprijsberekening kan alle schade worden meegenomen. Zo zal een vliegticket aanzienlijk (drie tot vijf keer) duurder worden als alle schade veroorzaakt door het vliegen

Stimuleer 'samenredzaamheid', een pragmatische vorm van solidariteit

(luchtverontreiniging, geluidsoverlast, klimaatbijdrage, ruimtebeslag, gezondheidsverlies) wordt doorberekend in de prijs van een ticket. Om de druk van deze doorbelasting op een rechtvaardige wijze te verdelen, dienen hogere inkomens significant zwaarder te worden belast dan lagere inkomens.

6. Vervuulende bedrijven betalen mee aan de maatschappelijke kosten die hun vervuiling oplevert. Schone bedrijven worden gecompenseerd voor extra kosten die schoner produceren met zich meebrengt. Zo ontstaat een gelijk, duurzaam speelveld.

7. Hervorming van het belastingsysteem: milieubelastende en energieverblindende productie en consumptie worden sterk belast, terwijl 'groene' activiteiten, producten en diensten juist worden gestimuleerd. Arbeid wordt fiscaal minder belast. Het fors belasten van fossiele brandstoffen (en het afschaffen van het indirect subsidiëren van vooral olie en kolen) vormt een wezenlijk onderdeel van deze fiscale hervorming.

8. Het stimuleren van een nieuwe vorm van solidariteit: samenredzaamheid. Dat is het vermogen van mensen om zich op kleine schaal te organiseren in netwerken en coöperaties die

gezamenlijk activiteiten ondernemen, zoals het organiseren van zorg of het genereren van duurzame energie. Samenredzaamheid is een pragmatische vorm van solidariteit: samen doen wat kan, met behoud van individuele vrijheid. Het biedt een middenweg tussen het neoliberale begrip zelfredzaamheid (ieder voor zich) en het klassieke socialistische idee van de verzorgingsstaat (het collectief voor ons allen).

9. Structureel investeren in kennis op het gebied van duurzaamheid, in het bijzonder in multidisciplinaire samenwerking op zowel technisch gebied (klimaat, water, energie, afval) als procesgebied (organisatie van complexe implementatieprocessen). Hybride samenwerkingsvormen tussen bedrijven en kennisinstellingen zijn hierbij van groot belang.

KANSRIJKE NICHES

De transitie naar een duurzame economie is al volop gaande, maar is voor veel mensen nog niet zichtbaar. President Obama zei het treffend tijdens zijn *State of the Union* eind januari 2010: 'Het land dat de duurzame energie-economie domineert, zal het land zijn dat de wereld-economie domineert.' Dat land moet de VS zijn, vindt Obama. Nu al is duurzaamheid de snelst groeiende economische sector ter wereld, met een huidige wereldwijde omzet van \$ 1.400 mrd. Deze omzet zal de komende tien jaar nog eens verdubbelen, aldus een recente studie van het milieuagentschap van de Verenigde Naties.⁷ Dit kan tientallen miljoenen 'groene banen' opleveren op het gebied van duurzame energie, afvalverwerking, landbouw, chemie, waterhuishouding, verkeer en vervoer en groene diensten. Bijna 2,5 miljoen nieuwe banen zijn de afgelopen jaren gecreëerd in de duurzame-energiesector — dat is meer dan in de fossiele-energiesector. Het economisch potentieel is enorm: duurzame energie levert het komende decennium naar schatting twintig miljoen nieuwe banen op, waarvan zo'n tien miljoen in wind- en zonne-energie. In China werken nu al tien miljoen mensen in de afvalverwerkings-

industrie en 600.000 mensen in de zonne-energiesector. Duurzaam gebruik van biomassa kan vijftien miljoen nieuwe banen opleveren in India, Brazilië, Venezuela en andere ontwikkelingslanden. Het verduurzamen van de bouwsector kan wereldwijd 10% extra banen opleveren ten opzichte van de 110 miljoen mensen die nu in de bouwsector werken.

Ook in Nederland neemt de omzet van duurzame producten en diensten stormachtig toe — twee keer zo snel als die van normale producten en diensten. Die omzet wordt mede gestimuleerd door de rijksoverheid, die vanaf 2010 een duurzaam inkoopbeleid wil voeren. Ook steeds meer grote bedrijven kiezen daarvoor. Elke week start een aantal nieuwe duurzame bedrijfjes op het gebied van bijvoorbeeld energie, bouwen, mode, kleding en persoonlijke verzorging. Deze entrepreneurs creëren groene niches die de pijlers kunnen worden van een nieuwe, duurzame economie. Kansen liggen onder meer in de volgende sectoren:

Elektrisch vervoer. Elektrisch vervoer is een zich snel ontwikkelende bedrijfstak. Nederland is qua infrastructuur, wegendichtheid, elektriciteitsvoorziening en gemiddelde verplaat-

Duurzaamheid is de snelst groeiende economische sector ter wereld

singsafstand uitstekend gepositioneerd om op dit gebied internationaal voorop te lopen. Door substantieel te investeren in een oplaadinfrastructuur, fiscale stimuleringsmaatregelen te nemen, pilots te starten met elektrisch rijden om het publiek daarmee vertrouwd te maken en door als eerste grote klant op te treden, kan de overheid een grote impuls geven aan elektrisch vervoer.

Duurzame bouw. In de bouw zijn enkele veelbelovende duurzame niches aan te wijzen. Zo worden er steeds meer 'groene gebouwen'

gerealiseerd. Dat zijn gebouwen die maximaal energiezuinig zijn, gemaakt van materialen die optimaal kunnen worden hergebruikt en met mogelijkheden voor het afvangen en benutten van regenwater. Ook het beheer ervan is duurzaam. Een andere interessante niche is die van duurzame daken, zoals groene daken die fijn stof uit de lucht kunnen filteren, water vasthouden en energie leveren. Kansrijk is ook het drijvend bouwen — een techniek die ruimte en kosten bespaart, flexibel is en een vorm van aanpassing is aan een veranderend klimaat.

Vereist zijn structurele investeringen en een schaa sprong in ons denken

Duurzame energie. In sommige Europese landen is al een florerende industrie ontstaan rondom zonne- en windenergie. In Duitsland heeft het stimuleren van duurzame energie via een ‘feed-in’ tarief⁸ meer dan 300.000 banen opgeleverd. Een Dutch Solar Initiative, grootschalige productie van zonne-energie, kan in Nederland zo’n 50.000 banen opleveren met een geschatte omzet van € 2,5 mrd. Windenergie kan in parken ver uit de Noordzeekust op grote schaal worden geproduceerd.

Groene chemische industrie. Duurzame chemische industrie vervangt fossiele grondstoffen door groene grondstoffen in de vorm van plantaardig en dierlijk (rest)materiaal. Grootschalige toepassing van de tweede generatie biomassa levert een enorm milieuvoordeel op en heeft op termijn een positief economisch effect van jaarlijks € 5 mrd tot € 8 mrd.⁹

Duurzame diensten. Een geheel nieuwe dienstensector zal ontstaan rondom duurzaamheid. Consumenten hebben behoefte aan duurzaam advies op uiteenlopende gebieden: energie, bouwen, voeding, mobiliteit et cetera. Zo kan men bij een ‘mobiliteitsmakelaar’ duurzame

vervoermiddelen huren of kopen. Kansen liggen er ook voor zorgmakelaars en energiemakelaars die service en diensten op maat leveren.

Duurzame kennisinfrastructuur. Een nieuwe, groene kennisinfrastructuur kent drie speerpunten. Ten eerste: structureel investeren in zowel proceskennis als technische kennis op het gebied van duurzaamheid. Ten tweede: het creëren van duurzame innovatiecampussen. Dat zijn broedplaatsen waar bedrijven en kennisinstellingen gezamenlijk werken aan het ontwikkelen, implementeren en vermarkten van innovatieve kennis voor de duurzame maakindustrie. Ten slotte: het faciliteren en ondersteunen van duurzame entrepreneurs die flexibel zijn en snel kunnen inspelen op ontwikkelingen op kennisgebied.

De hier genoemde duurzame niches hebben voldoende potentieel om uit te groeien tot de pijlers van een nieuwe, duurzame Nederlandse economie. Vereist is wel een schaa sprong in ons denken: elk huis een energiecentrale, een dak als ontwikkelingsgebied, een auto als accu, ondergronds bouwen, water als ruimtelijke drager, afval als voedsel, voedsel als cultuur... Bovenal vraagt het waarmaken van de belofte die de niches in zich dragen om structurele investeringen en een consistent beleid: een nieuwe industriepolitiek die de transitie naar een duurzame economie gericht versnelt.

EEN NIEUWE INDUSTRIEPOLITIEK

Het lijkt onlogisch om te pleiten voor substantiële investeringen in een periode dat er juist wordt nagedacht over circa € 30 mrd aan bezuinigingen. Maar nú investeren in duurzame innovatie (kennis, technologie en infrastructuur) levert voor volgende generaties onbetwist een duurzaam rendement op. De overheid investeert per jaar zo’n € 20 mrd en heeft € 33 mrd aan aanbestedingen te vergeven. Een belangrijk deel hiervan kan innovatiever worden ingezet dan nu gebeurt.

De nieuwe industriepolitiek zal in niets lijken op de ouderwetse, defensieve indus-

triepolitiek uit de jaren zeventig en tachtig, waarbij miljarden werden geïnvesteerd in noodlijdende bedrijfstakken — in de textiel, de scheepvaart (RSV), de vliegtuigindustrie (Fokker) — die nadien alsnog ten onder gingen. Geboden is een proactieve industriepolitiek die inzet op veelbelovende duurzame niches en niet alleen op sectoren die nu al sterk zijn. Het zijn niet zozeer de sterkste bedrijven die crises overleven, maar vooral die met het grootste aanpassingsvermogen.

De afgelopen decennia heeft Nederland geen consistent industriebeleid gevoerd, wat dramatische gevolgen heeft gehad voor duurzame innovatie.¹⁰ De huidige industriepolitiek is niet gekoppeld aan de innovatie-agenda. In de afgelopen kabinetsperiode is € 2 mrd uitgegeven aan energie, water, ICT en chemie — dat is een druppel op een gloeiende plaat. Een duurzame industriepolitiek zou (meer en slimmer) investeren in duurzame kennis, energie, voeding, vervoer en hightech maakindustrie. De hierboven genoemde duurzame sleutelniches vertegenwoordigen markten die in de toekomst de boventoon zullen voeren, maar vooralsnog zijn ze kwetsbaar en behoeven ze structurele overheidssteun. Zo had Econcern, een van de grotere spelers op de Europese markt voor duurzame energie, gered moeten worden. En Nedcar heeft de potentie om uit te groeien tot een grote producent van elektrische auto's, maar daarvoor is een impuls vanuit de overheid onontbeerlijk. Anders gesteld, dé

banenmotor van de toekomst, duurzame innovatie, bevindt zich nog in de marge en heeft een geweldige impuls nodig.

Wat houdt die duurzame industriepolitiek concreet in? Nodig is een investeringsfonds voor strategische investeringen in duurzame innovatie. Frankrijk en Duitsland hebben een dergelijk fonds al. Een belangrijk deel van de gelden uit het bestaande Fonds Economische Structuurversterking (FES) zou hiervoor kunnen worden aangewend. Ook regionale clustering van bedrijven, kennisinstellingen en overheden is belangrijk: de duurzame sectoren van de toekomst zijn vaak regionaal gebonden, dus de afstemming tussen nationaal en regionaal beleid is van vitaal belang.

Van politici wordt modern leiderschap gevraagd: de overheid heeft niet de regie, maar stimuleert, faciliteert en investeert in publiek-private samenwerkingsvormen. Van ervaringen uit het verleden hebben we geleerd dat de overheid niet op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten, maar voorwaarden moet scheppen voor duurzame innovatie: het vestigingsklimaat verbeteren, zorgen voor goede infrastructuur en de beschikbaarheid van hoog- en laagwaardige kennis. Nodig is een lerende overheid die ook in experimenten durft te investeren, via strategisch niche- en transitie management. Op deze wijze kan de overheid de transitie naar een duurzame economie versnellen en kan Nederland een koploper worden op het gebied van duurzame innovatie.

Noten 1 J. Rotmans (2003), <i>Transitiemanagement: sleutel naar een duurzame samenleving</i>, Assen: Van Gorcum. J. Grin, J. Rotmans en J. Schot (2010), <i>Transitions towards sustainable development</i>, Londen: Routledge. 2 P. Weaver, J. Jäger, en J. Rotmans (red.) (2008), 'Integrated Sustainability Assessment: concept,	process and tools', special issue van het <i>International Journal of Innovation and Sustainable Development</i>, vol. 3, nr. 1, p. 1-162. 3 H. Daly en J.B. Cobb (1989), <i>For the common good. Redirecting the economy towards community, the environment and a sustainable future</i>, Boston: Beacon. 4 P.T. Jones en V. De Meyere (2010), <i>Terra reversa: de transitie naar rechtvaardige duurzaamheid</i>,	Utrecht: Jan van Arkel. 5 H. Opschoor (1997), 'Wil de Partij van de Arbeid wel echt groen (of rood) zijn?', <i>Trouw</i>, 14 februari 1997. 6 R. Veenhoven (2008), 'Metten van Bruto Nationaal Geluk', <i>TPE-digitaal</i>, nummer over 'brede welvaart', vol. 2, nr. 3, p. 10-35. 7 UNEP (2008), <i>Green jobs. Towards decent work in a sustainable, low-carbon world</i>, New York.

- 8 'Feed-in' is geen subsidie maar een regeling die energiebedrijven ertoe verplicht om groene stroom van aanbieders te kopen tegen een aanzienlijk hoger tarief dan de marktwaarde met een garantie van twintig jaar.
- 9 Platform Groene grondstoffen (2009), *Biobased economy in Nederland: macro-economische verkenning van grootschalige introductie van groene grondstoffen* in de Nederlandse energievoorziening, Sittard: EnergieTransitie.
- 10 M. Hekkert (2008), *Naar een duurzaam innovatieklimaat* (oratie), Universiteit Utrecht.

Geluk is niet te koop, wel te sturen

ANDRÉ VAN HOORN & ESTHER-MIRJAM SENT

Met de Tweede-Kamerverkiezingen in aantocht zijn politieke partijen druk bezig met hun verkiezingsprogramma's. De economische gevolgen van de plannen laten ze doorrekenen door het Centraal Planbureau (CPB). Dit analyseert de economische effecten zoals gevolgen voor het bruto binnenlands product (bbp), de werkgelegenheid, het overheidstekort en de staatsschuld. Op het moment dat wij dit artikel schrijven is de concrete inhoud van de programma's nog niet vastgesteld, maar verwacht mag worden dat partijen er veel aangelegen zal zijn om het huidige begrotingstekort, naar verwachting 6,3% van het bbp in 2010, te reduceren en op termijn zelfs geheel weg te werken. Belangrijk is niet alleen de vraag hoe die tekortreductie wordt vormgegeven — via bezuinigingen, ombuigingen en/of belastingen — maar zeker ook de vraag hoe de pijn van deze maatregelen wordt verdeeld. Hier wreekt het zich dat de doorrekeningen van het CPB slechts in beperkte mate inzicht geven in de gevolgen van beleidsplannen voor de welvaart van mensen. Dit is niet in de laatste plaats het gevolg van de prominente rol die het bbp speelt in de CPB-analyses.

Over de auteurs André van Hoorn is junior onderzoeker aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Esther-Mirjam Sent is hoogleraar Economische Theorie en Economisch Beleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

Noten zie pagina 48

Sinds enige tijd is er veel aandacht voor de beperkingen die kleven aan het bbp als welvaartsmaatstaf. Bij de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OECD) in Parijs loopt een project dat tot doel heeft betere indicatoren voor de vooruitgang van samenlevingen te ontwikkelen. Evenzo heeft de Franse president Sarkozy een commissie met Nobelprijswinnaars Joseph Stiglitz en Amartya Sen in het leven geroepen om de mogelijkheden van alternatieve maatstaven voor welvaart te onderzoeken.¹

Hieronder gaan wij kort in op een aantal fundamentele beperkingen van het bbp als welvaartsmaatstaf. Aansluitend pleiten wij voor een breder welvaartsbegrip en geven we aan welke consequenties dit heeft voor economisch beleid.

WELVAART METEN

De idee achter het bbp of nationaal inkomen als welvaartsmaatstaf is dat het cijfer inzicht verschaft in de mate waarin de behoeften van mensen bevredigd zijn. Als economische statistiek is het bbp uitermate succesvol. Tegelijkertijd zijn er belangrijke nadelen aan de bbp-systematiek verbonden.

Al vanaf de initiële ontwikkeling van het bbp in de jaren dertig van de vorige eeuw hebben de betrokken economen benadrukt dat nationaal inkomen geen welvaart meet. Het probleem is dat het bbp zich beperkt tot marktactiviteit

en als zodanig veel zaken van waarde buiten beschouwing laat. Veel aandacht is vervolgens uitgegaan naar het aanpassen van de manier waarop het bbp wordt berekend.² Voor de hand liggende factoren waar het gecorrigeerde bbp wel rekening mee houdt, zijn transacties buiten het domein van de markt, zoals huishoudelijke productie, het milieu en vrije tijd. Daarnaast worden bepaalde typen uitgaven, de zogenaamde betreurenswaardige uitgaven ('regrettable necessities'), niet meegenomen. Denk hierbij aan bestedingen aan nationale defensie of justitie en politie. Als dit soort correcties wordt toegepast, geeft het bbp een beter beeld van welvaart of welzijn, zo is de achterliggende gedachte.

Deze uitgebreidere aanpak kent echter belangrijke zwakheden.³ Om te beginnen is het principieel onmogelijk om alle factoren die relevant zijn voor welvaart op te nemen in één allesomvattende index. Bovendien rijst de vraag of veel consumptieve bestedingen niet eigenlijk

Het is onmogelijk om alle factoren die relevant zijn voor welvaart op te nemen in één allesomvattende index

eenzelfde status hebben als de bestedingen die in het bbp als betreurenswaardige uitgaven worden aangemerkt. Is het wel mogelijk om een duidelijk onderscheid te maken? Met name dit laatste probleem blijkt fundamenteel.

44 Gemiddeld genomen is het bijvoorbeeld zo dat de welvaart van iemand die veel medische diensten en producten consumeert lager is dan die van iemand die nooit bij de dokter komt. Nu doet zich echter een paradox voor. Eenzelfde redenering is namelijk op te zetten voor veel 'normale' producten die mensen consumeren. Je koopt een snelbinder omdat de oude het heeft begeven, eten omdat je honger hebt en een jas omdat je het koud hebt. Zijn dit dan ook niet betreurenswaardige uitgaven? En zouden we

niet beter af zijn als we ze niet zouden hoeven doen? Bijna zestig jaar geleden heeft Kenneth Boulding in algemene termen beargumenteerd hoe inkomen en consumptie niet noodzakelijkerwijs goed zijn, maar juist laten zien dat het mensen aan iets ontbreekt.⁴

Voor inzicht in de welvaart van mensen moeten we dan ook niet kijken naar hun inkomen of consumptie maar naar hun consumentenkapitaal ('consumer capital'), zo stelt Boulding. Dat kapitaal bepaalt de mate waarin de behoeften van mensen bevredigd zijn, en dus hun welvaart of welzijn.

GELUK METEN

Een alternatief voor het bbp dat sterk in opkomst is, draait om zogenoemde geluksindicatoren. In wetenschappelijke kringen is de belangstelling voor geluk recentelijk flink opgeleaid. In feite is die interesse vele eeuwen terug te voeren, tot het werk van filosofen als Aristoteles en Epicurus aan toe. Op hun inzichten werd voortgebouwd door Thomas van Aquino, David Hume en Jeremy Bentham. Gaandeweg ontstond de consensus dat het nastreven van geluk een van de meest fundamentele motieven achter menselijk gedrag is.

De huidige, grotendeels empirische literatuur definieert geluk — of beter gezegd: subjectief welzijn ('subjective well-being') — als de mate waarin een individu zijn of haar leven in het geheel gunstig beoordeelt. Als zodanig hangt het samen met een cognitieve evaluatie alsmede de aan- en afwezigheid van positieve respectievelijk negatieve gevoelens. De eenvoudigste manier om geluk te meten is simpelweg aan mensen vragen hoe gelukkig of tevreden ze zijn. Voor de antwoorden kan een schaal gebruikt worden, bijvoorbeeld van 1, zeer ongelukkig tot 10, zeer gelukkig. Geluksscores gemeten met dit soort simpele vragen zijn opvallend zinnig en valide.

Duizenden studies zijn inmiddels gewijd aan het onderzoeken van verschillen in geluk en de oorzaken daarvan. Veel aandacht is besteed aan de relatie tussen geld en geluk. Deze blijkt in



WIJ EISEN GELUK

Muur in de Amsterdamse Bijlmer, februari 2007.

Foto Rob Mieremet/HH

hoge mate paradoxaal: enerzijds scoren rijkere mensen gemiddeld genomen hoger op maatstaven van geluk dan armere mensen, anderzijds heeft in ontwikkelde landen een alsmat toenemend bbp niet of nauwelijks tot een hoger geluksniveau geleid.⁵

De opleving in studies naar geluksindicatoren gaat hand in hand met een groeiende belangstelling voor mogelijke toepassingen van geluk in overheidsbeleid, al staat de wetenschappelijke literatuur hierover nog in de kinderschoenen.

GELUK BEVORDEREN

In termen van overheidsbeleid kan op vier manieren aandacht geschonken worden aan geluk: (1) geluk als beleidsdoel, (2) geluk als complement voor bestaande maatstaven voor welbevinden, zoals het bbp, (3) geluk als een meetlat bij een analyse van kosten en baten, en (4) het gebruik van geluk bij het vaststellen van armoede.⁶ In het algemeen kan aandacht voor geluk niet eerder overwogen beleidsalternatieven genereren, of helpen bij het maken van een keuze tussen verschillende beleidsopties. Graag illustreren we de vier mogelijkheden.

Geluk als beleidsdoel kan nieuwe en verrassende perspectieven bieden. Neem nu eens de belasting op een genotsmiddel als tabak. Op het eerste gezicht lijkt een dergelijke belasting negatief uit te pakken voor rokers, zij moeten immers de lasten van deze accijns dragen. Een gevolg van het feit dat veel rokers eigenlijk graag zouden willen minderen of stoppen is echter dat verhoging van de tabaksaccijns het geluk van rokers juist vergroot. Het lijkt erop dat hogere accijnzen mensen net het zetje geeft dat ze nodig hebben om hun ongezonde gewoonte in te perken, met alle voordelen van dien.⁷

Met geluk als complement voor bestaande welvaartsindicatoren is het mogelijk een dieper inzicht te krijgen in het feitelijke welzijn van mensen. Hoe dit werkt kan worden verhelderd aan de hand van een voorbeeld uit de criminologie. Het aantal zaken dat door rechtbanken

wordt behandeld, zegt iets over ons gebrek aan een gevoel van veiligheid. Het is een objectief cijfer, maar tegelijkertijd slechts een benadering. In een belangrijke aanvulling hierop wordt voorzien wanneer mensen worden bevraagd over de mate waarin ze zich daadwerkelijk

Geluk als beleidsdoel kan nieuwe, verrassende perspectieven bieden

(on)veilig voelen. Ook als de criminaliteit objectief gezien laag is, kan het zo zijn dat mensen 's avonds niet alleen over straat durven. Op een vergelijkbare manier kunnen geluksmaatstaven een discrepantie aantonen tussen objectieve indicatoren en de subjectieve belevenis van mensen.⁸

De derde toepassing, geluk als een meetlat, bestaat uit twee elementen. Allereerst dienen de gelukseffecten van een bepaalde beleidskwestie of mogelijke maatregel in kaart gebracht te worden. Vervolgens dient bekeken te worden met hoeveel het inkomen zou moeten veranderen om het gelukseffect — positief of negatief — van het voorgestelde beleid teniet te doen. Deze methode wordt vooral toegepast in analyses van de kosten en baten van collectieve goederen, zoals een schoon milieu. Deze zijn notoir lastig te meten, maar met behulp van geluksdata kan dit probleem soms ondervangen worden. Op deze wijze zijn onderzoekers onder andere in staat geweest om de prijs van overstromingsrisico's te bepalen of de gepaste hoogte van schadevergoedingen in specifieke strafzaken te berekenen.⁹

Armoede, ten slotte, is heel lastig te meten. Het probleem is dat armoede een belangrijke relatieve component kent: iemand die € 40.000 verdient zal denken dat € 100.000 een riant inkomen is, terwijl een persoon die daadwerkelijk € 100.000 verdient, denkt dat een inkomen van € 200.000 pas riant is. Het tegenovergestelde is ook het geval: iemand met een inkomen van € 40.000 denkt vaak dat een inkomen van

€ 20.000 veel krapper is dan de persoon die dat inkomen daadwerkelijk verdient. Geluksdata kunnen gebruikt worden om rekening te houden met dit soort relatieve aspecten van armoede.¹⁰

HET VERSCHIJNSEL GEWENNING

In de literatuur over geluk is 'hedonische adaptatie', oftewel gewenning, een veelbesproken begrip: het gelukseffect van positieve en negatieve ontwikkelingen neemt af met de tijd. Er zijn verschillende soorten hedonische adaptatieprocessen. De eerste is sensorische gewenning, aan onaangename geuren bijvoorbeeld. Ook aan lichamelijke beperkingen blijken mensen opvallend goed te kunnen wennen. Een derde proces betreft het vermogen van mensen om vervangende interesses te ontwikkelen en hun gedachten te verzetten.

Niet op alle terreinen zal echter sprake zijn van hedonische adaptatie. We wennen bijvoorbeeld niet aan geluidsoverlast.¹¹ Wel lijken we te wennen aan een hoger inkomen; het adaptatieverschijnsel verklaart mede waarom in ontwikkelde landen gelukscijfers niet of nauwelijks meestijgen met de economische groei.

Hedonische aanpassing heeft een belangrijke evolutionaire functie. Het mechanisme beschermt ons tegen externe invloeden en verhoogt onze perceptie in geval van belangrijke veranderingen in onze omgeving. Er kan echter een tragisch neveneffect optreden, aangeduid met de term 'hedonische tredmolen': we rennen en rennen om vooruit te komen, maar onze pogingen om ons geluk te vergroten blijken tevergeefs.¹² Dit fenomeen kan verregaande consequenties hebben. Immers, als mensen zich aanpassen aan alles wat er gebeurt en gewend raken aan alle positieve prikkels, waarom zou beleid zich dan door geluk moeten laten informeren?

De metafoor van de tredmolen kan ook belangrijke implicaties hebben voor duurzaamheidsbeleid. Adaptatie leidt ertoe dat mensen in hun streven naar geluk continu op zoek

moeten naar nieuwe prikkels. Deze permanente zoektocht kan op gespannen voet staan met een duurzame omgang met onze natuurlijke leefomgeving: mensen zouden steeds meer goederen moeten consumeren om hun huidige geluksniveau te handhaven, wat op termijn kan botsen met de fysieke grenzen van duurzaamheid. Consumptieve prikkels van tijdelijke aard worden dan geprefereerd boven een duurzame omgang met onze natuurlijke omgeving en een bijbehorende relatief langzame groei van de consumptie.

Een laatste relativisering van het belang van geluk draait erom dat we ons terdege moeten realiseren dat welvaart en welzijn fundamenteel subjectieve verschijnselen zijn.¹³ Geluk kan ons veel vertellen over hoe goed het gaat met mensen en een samenleving als geheel. Het vormt echter geenszins het definitieve antwoord op die vraag en naast geluk bestaan er nog andere zaken die breed erkend worden als wezenlijk onderdeel van het goede leven. John Stuart Mill

Adaptatie leidt ertoe dat mensen continu op zoek moeten naar nieuwe geluksprikkels

heeft dit inzicht treffend verwoord: 'It is better to be a human being dissatisfied than a pig satisfied; better to be Socrates dissatisfied than a fool satisfied.'¹⁴ Onderzoek toont aan dat mensen veel waarde hechten aan zaken als autonomie, persoonlijke groei en zelfacceptatie, zonder dat die zaken direct van invloed zijn op de mate waarin zij gelukkig zijn.¹⁵

DE PIJN VERDELEN

Even if you win the rat race, you are still a rat. Vertaald naar de Nederlandse context van het meten van welvaart betekent dit: zelfs als we de hoogste bbp-groei ter wereld weten te realiseren, dan is dat nog geen garantie dat de welvaart

in Nederland het hoogst zal zijn. Sterker, als Nederland in zijn geheel meer gaat produceren en consumeren, betekent dat niet noodzakelijk een toename in ons geluksniveau. Daar komt bij dat we met zo'n op het bbp gerichte beleidsvisie de natuurlijke grenzen aan onze consumptie-mogelijkheden zouden kunnen overschrijden; het niveau is simpelweg niet houdbaar.

Tegelijkertijd zijn uit het inzicht dat consumentenkapitaal belangrijker is dan inkomen cruciale lessen voor overheidsbeleid te trekken. Neem nu het verdelen van de pijn van tekortreductie. Duidelijk is dat beleidsmakers hiervoor niet alleen naar het effect op inkomen (de zogeheten koopkrachtplaatjes) zouden moeten kijken. Idealiter kijken ze naar wat het effect is op de mate waarin mensen in staat zijn om nu en in de toekomst hun behoeften te bevredigen. Ter illustratie: als een beleidsmaatregel vooral modale inkomens treft, maakt het in de praktijk een groot verschil of het gaat om een laagopgeleide huurder die alleen met veel overwerk aan dit inkomen komt, of om een hoogopgeleide huizenbezitter die slechts halve dagen werkt.

Juist nu zouden beleidsmakers een belangrijke stap kunnen en moeten zetten om beter inzicht te krijgen in de daadwerkelijke welvaartseffecten van beleidsmaatregelen; waarom, bijvoorbeeld, niet alleen met inko-

mensplaatjes rekening houden, maar ook met het langetermijnninkomen van mensen? Hier kunnen we voortbouwen op de inzichten van Kenneth Boulding. Het lange-termijnninkomen zegt veel meer over de mate waarin mensen in staat zijn de onvermijdelijke pijn van de reductie van het overheidstekort op te vangen dan het inkomen dat zij toevallig in een bepaald jaar verdienen. Zo zou het ook beter zijn om naast 'huidig inkomen' en 'koopkracht' ook 'genoten opleiding' expliciet mee te nemen; dat gegeven zegt iets over de draagkracht van mensen, misschien nog wel meer dan het inkomen doet.¹⁶ In theoretisch opzicht hebben we zo een veel zinnvollere maatstaf van totale welvaart in handen dan iemands inkomen gedurende een bepaald jaar kan zijn. Een praktisch voordeel is dat op deze wijze rekening kan worden gehouden met mogelijk schrijnende gevallen — denk aan de hierboven genoemde huurder vis-à-vis de huizenbezitter.

De kloof tussen objectieve indicatoren van welvaart en de subjectieve belevenis van de burger lijkt de afgelopen tijd alleen maar groter te zijn geworden. Geluksonderzoek kan de vinger op de zere plek leggen en beleidsaanbevelingen opleveren ter bevordering van geluk. Op welke manieren dit zou kunnen hebben we in dit artikel willen schetsen.

Noten

- 1 Zie www.oecd.org/progress en www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- 2 Bijvoorbeeld National Research Council, 2005, *Beyond the market. Designing nonmarket accounts for the United States. Panel to study the design of nonmarket accounts*, K.G. Abraham en C. Mackie, (red.). Washington: The National Academies Press.
- 3 Zie, in het bijzonder, A.M. Okun, 1971, 'Social welfare has no price tag', *Survey of Current Business*, juli 1971, p. 129-133.
- 4 K.E. Boulding, 1949-1950, 'Income or welfare', *Review of Economic Studies*, 17, p. 77-86.
- 5 Voor een algemeen overzicht, zie: E. Diener (et al.), 1999, 'Subjective well-being: Three decades of progress', *Psychological Bulletin*, 125, p. 276-302. Het baanbrekende onderzoek naar de relatie tussen geld en geluk is R.A. Easterlin, 1974, 'Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence', in: P.A. David en M.W. Reder (red.), *Nations and households in economic growth. Essays in honor of Moses Abramovitz*. New York / Londen: Academic Press.
- 6 Voor een uitgebreidere discussie, zie van A. Hoorn, 2009, 'Measurement and policy uses of subjective well-being', *Nijmegen Center for Economics Working Paper Series*, nr. 09-110.
- 7 J.H. Gruber, en S. Mullainathan, 2005, 'Do cigarette taxes make smokers happier?', *Advances in Economic Analysis & Policy*, p. 5.
- 8 E. Diener en M.E.P. Seligman, 2004, 'Beyond money. Toward an economy of well-being', *Psychological Science in the Public*

- Interest*, 5, p. 1-31.
- 9 Zie S. Luechinger en P. Raschky, 2009, 'Valuing flood disasters using the life satisfaction approach', *Journal of Public Economics*, 93, p. 620-633; en A.J. Oswald en N. Powdthavee, 2008, 'Death, happiness, and the calculation of compensatory damages', *Journal of Legal Studies*, 37, S217-S251.
 - 10 Zie in het bijzonder het werk van Bernard van Praag, bijvoorbeeld: B.M.S. van Praag en N.L. van der Sar, 1988, 'Empirical uses of subjective measures of well-being', *Journal of Human Resources*, 23, p. 193-210.
 - 11 S. Frederick en G. Loewenstein, 1999, 'Hedonic adaptation', in: D. Kahneman, E. Diener en N. Schwarz (red.), *Well-being. The foundations of hedonic psychology*. New York: Russell Sage Foundation.
 - 12 P. Brickman en D.T. Campbell, 1971, 'Hedonic relativism and planning the Good Society', in: M.H. Appley (red.), *Adaptation-level theory*. New York: Academic Press.
 - 13 Zie L.W. Sumner, 1995, 'The subjectivity of welfare', *Ethics*, 105, p. 764-790. Deze gedachte staat natuurlijk haaks op het wijdverbreide idee dat inkomen of andere economische welvaartsmaatstaven objectief zouden zijn.
 - 14 J.S. Mill, 1906 [1863]. *Utilitarianism*. Chicago, IL: University of Chicago Press, p. 260.
 - 15 Zie bijvoorbeeld C.D. Ryff, 1989. 'Happiness is everything, or is it? Explorations on the meaning of psychological well-being', *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, p. 1069-1081.
 - 16 Bedoeld is hier 'draagkracht' in de zin van verdien capaciteit, hetgeen uiteindelijk iets zegt over consumentenkapitaal à la Boulding en de mate van behoeftebevrediging en dus welvaart.

Van bnp-obsessie naar geluksbeleid

MARK ELCHARDUS

Het is niet helemaal onjuist geluk te beschouwen als een achttiende-eeuwse ontdekking. Zowel in de toenmalige Britse, speculatieve traditie (denk aan Jeremy Bentham), als in het werk van de empirisch gezinde Fransman François-Jean de Beauvoir, wordt economische groei belangrijk geacht omdat men aanneemt dat die bijdraagt tot 'the greatest happiness of the greatest number'. Meer geluk voor meer mensen, dat werd beschouwd als ware vooruitgang. Economische groei leek het middel daartoe.

Inmiddels hebben we geleerd economische groei te meten. We hebben van die maat zelfs een fetisj gemaakt, dé maatstaf voor het beleid van regeringen. Ondertussen vergaten we dat die groei eigenlijk moest dienen om gelukkiger te worden. Sinds enkele jaren zet de twijfel in. Steeds meer institutionele actoren tonen zich ontevreden met het bnp als maat van vooruitgang. Recent nog zette president Sarkozy een panel van uitzonderlijke experts aan het werk om betere maten voor vooruitgang te bedenken.

Een van de belangrijke redenen om aan de betekenis van het bnp te twijfelen, is de vaststelling dat vanaf een ontwikkelingspeil van bij de € 15.000 per capita, de relatie tussen de mate van geluk en van economische ontwikkeling

afvlakt.¹ In rijke landen blijkt economische groei niet bij te dragen tot meer geluk: bruto nationaal product en bruto nationaal geluk sporen daar niet meer. In die landen worden nu al geruime tijd pogingen ondernomen om andere en betere indicatoren van vooruitgang te ontwerpen. Zonder de ambitie exhaustief te zijn, kunnen we die grofweg in twee categorieën opdelen.

De eerste benadering blijft trouw aan de monetaire logica van het bnp, maar stelt vragen over wat nu precies moet worden bijgeteld en afgetrokken van de geldwaarde van wat in een land wordt voortgebracht. Het resultaat daarvan is een trits gecorrigeerde maten van het bnp, die proberen iets dichter te komen bij het meten van vooruitgang. De uitgaven voor reclame kunnen dan bijvoorbeeld niet worden meegeteld in de geldwaarde van wat wordt geproduceerd. Schade aan de omgeving kan in geldwaarde worden geschat en afgetrokken van het bnp, terwijl bijvoorbeeld de geldwaarde van vrijwilligerswerk kan worden bijgeteld, enzovoort. Mogelijkheden te over. Het is duidelijk dat het bijhouden van de nationale rekeningen op die manier een heel ingewikkelde en uitermate controversiële bezigheid wordt. Men moet immers beslissen over wat wel en wat niet bijdraagt tot welvaart en welzijn en over wat dan precies de geldwaarde van die bijdrage is.

De tweede manier waarop naar verbeteringen van de maat voor vooruitgang wordt gestreefd, verlaat de strakke monetaire logica

Over de auteur Mark Elchardus is hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel (onderzoeksgroep TOR).

Noten zie pagina 56

van het bnp en bouwt aan samengestelde maten die, naast de geldwaarde van het bnp in strikte zin, ook rekening houden met indicatoren betreffende de kwaliteit van het leven en het milieu. Op die manier wordt naast het bnp in strikte zin, dikwijls rekening gehouden met onder meer kindersterfte, alfabetisering, onderwijsontwikkeling en gemiddelde levensverwachting. Een inmiddels heel bekend voorbeeld van deze benadering is de Human Development Index (hdi).

De twee benaderingen ontsnappen niet aan het arbitraire en kunnen daarom ten eeuwigden dage voorwerp blijven van dispuut betreffende de dingen waarmee rekening dient te worden gehouden en het gewicht dat deze moeten krijgen. Het theorema van Arrow maakt duidelijk, en toont ook mathematisch aan, dat persoonlijke preferenties niet kunnen worden opgeteld of geaggregeerd tot collectieve preferenties. De criteria die we gebruiken om collectieve vooruitgang te meten, zijn daarom altijd het resultaat van een politieke beslissing, nooit van een simpele optelsom van persoonlijke preferenties. De herboren aandacht voor hoe we vooruitgang meten is daarom niet alleen uitstekend

Elke maatstaf voor vooruitgang moet rekening houden met de mensbeelden en de waarden van de collectiviteit in kwestie

nieuws voor de disciplines die zich met het ontwerpen van indicatoren bezighouden, maar opent ook een nieuwe en uitdagende arena voor het politieke debat. Discussies over de aard van de nationale rekeningen en de indicatoren van vooruitgang — bijvoorbeeld: nemen we indicatoren van gelijkheid op in onze maat voor vooruitgang? — kunnen fundamentele politieke debatten worden over wat belangrijk is voor de collectiviteit die men vertegenwoordigt. De verschillende politieke stromingen die

in onze parlementen aanwezig zijn, kunnen elk een eigen, op maat van de eigen opvattingen gesneden indicator van vooruitgang ontwerpen.

De variatiemogelijkheden zijn uiteraard niet onbeperkt. Elke maatstaf voor vooruitgang moet rekening houden met de mensbeelden en de waarden van de collectiviteit waarover men het heeft. Indicatoren of instrumenten waarmee we vooruitgang willen meten, zijn in het ideale geval operationele definities van onze fundamentele consensuswaarden. Zij moeten uitdrukking geven aan waarden waarvan men kan aannemen dat iedereen ze wil, er graag meer van heeft en niet graag minder. Geluk is zo'n waarde en verdient daarom aandacht in het debat over het meten van vooruitgang.

AANDACHT VOOR HET SUBJECTIEVE

De mogelijkheid geluk te gebruiken als een maat voor vooruitgang hangt nauw samen met culturele en wetenschappelijke ontwikkelingen. De rol daarvan is meteen duidelijk als we de achttiende eeuw — de eeuw van het geluk volgens Helveticus — vergelijken met vandaag. De overtuiging dat geluk een doel moest zijn, zowel van het persoonlijke leven als van het beleid, was destijds wijdverbreid. Die overtuiging was toen veel sterker aanwezig dan vandaag en vond bijvoorbeeld haar weg naar de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring. Ik wees al eerder op de verschillende benaderingen van het geluk: de speculatieve, filosofische benadering van de utilitaristen enerzijds, de meer empirische benadering anderzijds. De eerste steunde op de veronderstelling dat alle individuen, indien ze niet gehinderd worden door beperkend geloof en wetgeving, als van nature en op een vanzelfsprekende wijze naar hun geluk zullen streven. Het was de taak van het beleid dat streven mogelijk te maken. Dat kon, zo meenden de utilitaristen, langs de weg van wat vandaag marktfundamentalisme heet: geloof in een zelfregelende markt. De empirische benadering steunde op de overtuiging dat het observeren van geluk — het nagaan onder welke omstandigheden de

meeste mensen het grootste geluk vinden — de basis kan vormen voor een wetenschap van het geluk en op die manier ook voor een beleid van het geluk.

De twee benaderingen, de filosofische en de empirische, mislukten omdat men in die tijd niet beschikte over de intellectuele en technische middelen om geluk te meten. Die leemte werd toen gewoon opgevuld met een veronderstelling die weldra zou uitgroeien tot een zekerheid en een dogma: economische groei brengt

De politiek kan mensen greep op hun geluk geven door er voorwaarden voor te scheppen en kennis aan te reiken

geluk. Die zekerheid is nu verdwenen en inmiddels is er wel de mogelijkheid geluk te meten. De wetenschappelijke aandacht daarvoor mondt uit in groeiende methodologische verfijning. Daardoor is er ook steeds meer evidentie beschikbaar, zoals François-Jean de Beauvoir zich die 250 jaar geleden al wenste: een corpus van waarnemingen betreffende de voorwaarden voor geluk.

De toename in maatschappelijke en politieke belangstelling voor geluk is echter niet in de eerste plaats toe te schrijven aan dat wetenschappelijke werk. Veel belangrijker in dat verband is de sterk toegenomen waardering voor het subjectieve. Een kerntrek van de hedendaagse westerse samenleving is het respect voor en het belang dat wordt gehecht aan de subjectiviteit van het individu, aan wat we voelen, ervoor voelen, erbij voelen... De hedendaagse burger heeft niet alleen het recht te oordelen over de wijze waarop het beleid zijn of haar materiële levensomstandigheden beïnvloedt, maar ook het recht op respect voor zijn of haar gevoelens. Die ontwikkeling heeft allerhande gevolgen, waaronder problematische. ‘Vertherapeutisering’ van de samenleving, waarbij het ongeluk

van mensen in een therapeutische sfeer wordt geduwd, is een trend die we zouden moeten willen keren. De goede kant van de groeiende aandacht voor het subjectieve is dat die ervoor zorgt dat welbevinden en geluk een opdracht worden voor de overheid: een democratische politiek van het geluk geeft mensen greep op hun geluk door er voorwaarden voor te scheppen en kennis aan te reiken.²

Terwijl gegevens betreffende het subjectieve altijd al een belangrijke rol hebben gespeeld in de psychologie en de sociologie, schuwde de economie dat soort data. Daar komt sinds een paar jaar verandering in. Tekenend voor het groeien-de respect voor analyses die economische gegevens in verband brengen met subjectieve data, is de Nobelprijs economie die naar de cognitieve psycholoog Daniel Kahneman ging. De economen blijven uiteraard gefascineerd door geld, maar de economie van het geluk heeft de relatie tussen geld en geluk in grote mate verduidelijkt door rekening te houden met het soort mechanismen dat sociologen en psychologen al geruime tijd bestuderen, zoals gevoelens van (relatieve) deprivatie, stijgende verwachtingen, gewinning en andere subjectieve toestanden.

GELUK ALS INFORMATIEBRON

Wil ze geen academische oefening blijven, dan moet de wetenschap van het geluk zich vertalen in politieke posities en beleid. Op dat vlak waren de achttiende-eeuwse voorlopers van die wetenschap bijzonder ambitieus: het grootste mogelijke geluk voor zoveel mogelijk mensen en dat op een manier waarbij het geluk van iedereen evenzeer telt. De radicale filosofie van de achttiende eeuw wilde niet alleen beleid en wetgeving afstemmen op dat doel, maar ook de moraal en het persoonlijke leven. Het huidige streven naar geluk is niet zo voortvarend. Geluk wordt niet beschouwd als een doel waarvan het nastreven de samenleving grondig zal veranderen, zelfs niet als een doel dat mensen zich moeten stellen, waarop zij hun leven moeten afstemmen. Neen, geluk verschijnt vandaag

veeleer als een bron van informatie. Het meten van geluk en het analyseren van de gelukservaring kan beleidsmakers vertellen waar en hoe ze de schaarse middelen waarover ze beschikken, het beste kunnen investeren om de grootste mogelijke bijdrage aan het welzijn, het welbevinden, de tevredenheid en het geluk van de burgers te bewerkstelligen.

Geluksonderzoek en beleid ontmoeten elkaar in de kennis van de voorwaarden en omstandigheden die mensen gelukkig maken of — en dit is misschien een juistere formulering — in de kennis van de omstandigheden die in de weg staan van het geluk, die ongelukkig maken. Die kennis kan eventueel leiden tot meer algemene inzichten, zoals bijvoorbeeld: dat mensen wennen aan verbetering en geluk daarom niet proportioneel toeneemt met objectieve verbeteringen³; dat iets verliezen meer bijdraagt tot ongelukkig zijn dan hetzelfde winnen bijdraagt tot gelukkig zijn⁴; dat mensen graag kiezen maar ook onder de keuzemogelijkheden kunnen worden bedolven en dan ongelukkig worden omdat er te veel keuzestress is.⁵ De grootste bijdrage van de wetenschap van het geluk zal echter liggen in het identificeren van de omstandigheden die geluk bevorderen en dus in het aanreiken van beleidsdoelen.

De omstandigheden waaronder mensen hun persoonlijke geluk kunnen vinden, blijken uitermate voorspelbaar

In 2006 heb ik samen met Wendy Smits een grootschalig onderzoek verricht naar het geluk van de Belgen. Daarvoor werd een steekproef van 4500 mensen geïnterviewd.⁶ De maat van geluk die in die studie werd gehanteerd was zeer verfijnd en steunde op 36 vragen, waaronder een aantal vragen over tevredenheid met een uitgebreide waaier van omstandigheden

(werk, buurt, woning, lichaam...), vragen over gemoedstoestanden, over de relatie tussen het leven nu en wat men ervan had verwacht en over de vergelijking met andere mensen. Een eerste opvallende vaststelling was de zeer grote voorspelbaarheid van het geluk. Men hoort wel eens beweren dat geluk iets heel persoonlijks, haast idiosyncratisch is. Dat is misschien wel zo, maar de omstandigheden waaronder mensen dat persoonlijke geluk kunnen vinden, blijken uitermate voorspelbaar te zijn. Het geluk van de mensen wordt in zeer grote mate bepaald door een beperkt aantal omstandigheden en houdingen.

Die vaststelling maakt een hedendaagse politiek van het geluk mogelijk, niet in de zin dat de politiek of de overheid moet voorschrijven in welke mate en hoe mensen gelukkig moeten zijn (wat een nachtmerrie, alleen al de idee), wel in de zin dat beleid moet bijdragen tot de condities waaronder meer mensen een betere kans krijgen op geluk.

OORZAKEN VAN ONGELUK

Ik overloop een paar van de voorwaarden van geluk of oorzaken van ongeluk, zoals die in België werden waargenomen. De houdingen die geluk bevorderen laat ik daarbij buiten beschouwing. Deze komen in grote mate overeen met wat stoïcijnse wijsheren en Epicuristen wijsheid noemden: de driften en de ambitie een beetje in toom houden, het leven in eigen hand houden, optimist zijn. Mensen die dat kunnen zijn onder gelijke omstandigheden gelukkiger. Dit wijst erop dat een politiek en een beleid van het geluk ook wel een waardeverandering aankondigen, bepaalde houdingen beter zullen achten dan andere. Dat aspect laat ik hier echter buiten beschouwing; ik beperk me tot een paar omstandigheden die grote invloed uitoefenen op de kans gelukkig te zijn.

Eenzaamheid maakt ongelukkig (zie tabel 1). Dat is de sterkste determinant van de mate van geluk. De intensiteit van sociale contacten, de mogelijkheid terug te vallen op een sociaal net-

Tabel 1 Eenzaamheid en geluk (rijpercentages)

	Zeer ongelukkig	Eerder ongelukkig	Eerder gelukkig	Zeer gelukkig
33,3% minst eenzamen	2,6	15,7	50,5	31,2
33,3% middengroep	8,3	31,0	53,1	7,7
33,3% meest eenzamen	32,4	41,7	23,8	2,1
Bevolking	15,1	29,7	42,1	13,1

Toelichting: 'Zeer ongelukkig' zijn mensen met een geluksscore die meer dan één standaardafwijking onder het gemiddelde ligt; 'eerder ongelukkig' zijn mensen met een score tussen het gemiddelde en een standaardafwijking onder het gemiddelde; 'eerder gelukkig' zijn mensen met een geluksscore tussen het gemiddelde en één standaardafwijking boven het gemiddelde; 'zeer gelukkig' zijn mensen met een score meer dan één standaardafwijking boven het gemiddelde.

Tabel 2 Gezondheid en geluk (rijpercentages)

	Zeer ongelukkig	Eerder ongelukkig	Eerder gelukkig	Zeer gelukkig
33,3% meest gezonde	5,3	23,2	50,0	21,5
33,3% middengroep	11,0	29,2	48,0	11,8
33,3% minst gezonde	30,1	37,2	27,0	5,6
Bevolking	15,1	29,7	42,1	13,1

Tabel 3 Hoeveel kan men sparen (rijpercentages)

	Zeer ongelukkig	Eerder ongelukkig	Eerder gelukkig	Zeer gelukkig
Niets	26,3	31,6	32,0	10,1
Minder dan € 100 per maand	16,3	35,0	41,0	7,8
Tussen € 100 and 200	10,4	32,8	43,0	13,8
Tussen € 200 and 400	6,2	24,8	48,4	20,7
Meer dan € 400	6,1	20,7	52,5	20,7
Bevolking	14,9	29,5	41,9	13,7

Bron: Mark Elchardus en Wendy Smits (2007), *Het grootste geluk*, Tiel: Lannoo Campus.

werk draagt bij tot geluk. Dat geldt ook voor een actieve vrijetijdsbesteding, voor tijdsbesteding buitenshuis en deelname aan het verenigingsleven. Deze dragen niet alleen rechtstreeks bij tot geluk, maar ook op indirecte wijze, doordat zij het sociale netwerk verbreden en het risico op eenzaamheid drukken.

Het hoeft niet te verbazen dat een slechte gezondheid en zeker chronische ziekte het geluk drukken (zie tabel 2). Verbazend is echter dat de netto invloed van ziekte vrij bescheiden is.

Wie wil onthaasten maakt zich ongelukkig, zo blijkt uit onderzoek

Van belang voor het geluk is de combinatie van ziekte en de vrees niet over voldoende hulp en steun te kunnen beschikken.

‘Geld maakt niet gelukkig’, zo hoort men wel eens zeggen. Misschien is dat de armen een hart onder de riem, maar in feite blijkt geld wel bij te dragen tot geluk, hoewel het veel juist is te stellen dat een gebrek aan geld ongelukkig maakt. Mensen die het moeilijk hebben de eindjes aan elkaar te knopen en zelfs geen honderd euro per maand kunnen sparen, zijn veel ongelukkiger dan de anderen (zie tabel 3). De stap van een inkomen boven het gemiddelde naar een hoog inkomen, blijkt voor de gelukservaring niet meer zoveel uit te maken.

Tijdsdruk maakt ongelukkig. Hoewel bij nader toezien blijkt dat het niet zozeer de tijdsdruk, de stress, op zich is, dan wel de verzuchting naar onthaasting die daar dikwijls mee gepaard gaat. Wie wil onthaasten maakt zich ongelukkig, zo blijkt. Dat wordt ten dele verklaard door het gegeven dat veel mensen die willen onthaasten, zozeer door hun beroepsleven en gezinsleven gegrepen zijn, dat zij daar niet in slagen en derhalve gefrustreerd en ongelukkig worden. De rest van de verklaring ligt ironisch

genoeg in de eigenaardige betekenis die heel wat mensen aan de term ‘onthaasten’ geven. Vraagt men hun wat zij zich daarbij concreet voorstellen, dan blijkt dat het niet de bedoeling is om te schrappen in het aantal bezigheden dat men heeft, maar juist om veel meer te gaan doen (meer lezen, meer met de kinderen bezig zijn, meer op reis gaan, meer tijd om een muziekinstrument in te studeren...).

De combinatie van tijdsdruk en het gefrustreerde streven naar onthaasten, zijn tekenend voor het spitsuur van het leven en zijn er de oorzaak van dat mensen tussen de 25 en 55 jaar aanmerkelijk minder gelukkig zijn dan de oudere en de jongere mensen. De drukke leeftijd wordt gekenmerkt door een dip in het geluk.

PRIORITEITEN VOOR DE POLITIEK

Wat zouden nu, op basis van die vaststellingen, de doelen zijn van een geluksbeleid zijn? De volgende prioriteiten dienen zich aan:

- > Het stimuleren van sociale participatie. Werken aan sociale cohesie. Het verenigingsleven, de actieve vrijetijdsbesteding en de culturele participatie ondersteunen en bevorderen.
- > Gezondheid bevorderen. Meer investeren in het bevorderen van gezond leven.
- > Zorgen voor voldoende zorg. De gedeeltelijke transitie van ‘cure’ naar ‘care’ die ons te wachten staat, goed voorbereiden. De diensteneconomie uitbouwen.
- > Armoede bestrijden en de laagste (vervang) inkomens optrekken.
- > Sleutelen aan de levensloop. Het spitsuur van het leven verlichten door een redelijker verdeling van taken en lasten over de levensloop.

Met uitzondering van een levensloopbeleid vormen de opgesomde doelen zeker geen radicale breuk met het bestaande overheidsbeleid in België en Nederland. In sociale welvaartsstaten als de onze, die impliciet al ten dele een geluksbeleid voeren, ligt de bijdrage van wetenschappelijke inzichten met betrekking tot geluk zeker niet in het forceren van een radicale beleidsbreuk. Het voordeel van een expliciet

geluksbeleid is veeleer dat het kan uitgaan van een uniform criterium waarmee het belang van verschillende beleidsdoelen tegen elkaar kan worden afgewogen. Er is heel veel te doen,

maar alles tegelijk aanpakken is niet mogelijk. Prioriteiten moeten worden gesteld. Geluk is een belangrijke bron van informatie met behulp waarvan de politiek die keuze kan maken.

Noten

- 1 Dit werd al vastgesteld door R. Easterlin, 'Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence', in: P.A. David en M.W. Reder (red.), *Nations and households in economic growth*, New York: Academic Press. Meer recente evidentie

wordt besproken in onder meer R. Layard, (2005) *Happiness. Lessons from a new science*, Londen: Penguin.

- 2 Zie: Mark Elchardus en Wendy Smits (2007), *Het grootste geluk*, Tiel: Lannoo Campus.
- 3 R. Inglehart (1990), *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press; 212.

- 4 E. Diener en M.E.P. Seligman (2004), 'Beyond money. Toward an economy of well being', *Psychological science in the public interest*, 5, 1; 1-31.
- 5 B. Schwartz (2004), *The paradox of choice. Why more is less*, New York: HarperCollins.
- 6 Elchardus en Smits (2007).

Meer tijd, meer welvaart

THEO BECKERS

In zijn prachtige boek *De omweg naar Santiago* vertelt Cees Nooteboom hoe Philips II zijn wereldrijk bestuurde, vanuit een kleine, sobere kamer in het Escorial bij Madrid: 'Je zond een brief weg, of een leger, of een landvoogd — dan was er een tijdlang niets, vervolgens werd dat niets verdubbeld door de afstand terug en dan hoorde je wat ervan gekomen was.'¹ In de geografie van die dagen waren buiten Europa en het mediterrane gebied alleen de kusten in kaart gebracht en de chronografie, de kennis van tijd, was zelfs nog nauwelijks vertaald in woorden en begrippen. De klok en de Gregoriaanse kalender waren net geïntroduceerd. Tijd werd ervaren als cyclisch en ritmisch, een voortdurende terugkeer en herhaling van natuurlijke en religieuze gebeurtenissen.

De Romeinse staatsman en filosoof Seneca, die leefde aan het begin van onze jaartelling, ging uit van een toekomst die achter ons ligt en niet zichtbaar is, zo beschrijft filosoof Joke Hermsen in haar boek *Stil de tijd*.² Als die toekomst wél voor ons lag, zouden we wel beter met onze tijd omgaan, zo vermaant Seneca zijn lezers. Vervolgens roept hij hen er met klem toe op de tijd niet te verkwanselen, want het leven is maar kort — *vita brevis* — en 'de toekomst dringt van achteren'. De kracht waarmee ze dat doet bepaalt de mogelijkheden, die nog voor ons in het verschiep liggen. De tijd is een stromende rivier, waarover we geen zeggenschap hebben, die buiten onszelf ligt.

Over de auteur Theo Beckers is emeritus hoogleraar vrijetijdwetenschappen aan de Universiteit van Tilburg.

Noten zie pagina 62

Die gedachte huldigen sommige moderne Grieken nog steeds. Ze spreken van de tijd die aan hen voorbijgaat. Zijzelf staan stil en kijken hoe het heden langskomt, zien het verleden in wat zojuist voorbijgetrokken is, maar ze nemen niet waar wat nog komen gaat. Dat is de toekomst, die zich achter hun rug en buiten het gezichtsveld bevindt. Cognitief psycholoog Rafael Nunez trof hetzelfde aan toen hij onderzoek deed bij een indianenstam in de Andes.³ Vragen we de Aymara naar het verleden, dan wijzen ze naar voren, in de kijkrichting. Tenslotte kennen ze gebeurtenissen uit het verleden al. Omdat de toekomst zich achter hun rug afspeelt en dus onzichtbaar is, heeft het geen zin om er ook maar één gedachte aan te verspillen.

Nederlandse politici zijn geen Grieken of Aymara. Hun blik is juist sterk gericht op de toekomst en ze proberen de kiezers ertoe te bewegen dezelfde weg in te slaan, met een beroep op de noodzakelijke solidariteit met onze kinderen en kleinkinderen. De burger wordt geacht zich persoonlijk in te zetten voor het oplossen van grote problemen als het begrotingstekort, de vergrijzing, de opwarming van de aarde, de economische crisis.

Wat politici zich onvoldoende realiseren is dat steeds meer burgers een geheel ander perspectief op tijd hebben ontwikkeld: losgekoppeld van de lange tijd van verleden en toekomst, geconcentreerd op het heden. Onderzoek naar de perceptie van tijd, door het Copenhagen Institute for Futures Studies, laat zien dat zeven van de tien Denen *present-focused* zijn. Ze zijn bereid tot verandering, ofwel omdat ze zich

aanpassen aan wat ze beschouwen als onvermijdelijke ontwikkelingen of omdat ze selectief gebruik willen maken van nieuwe mogelijkheden. Ze zien ontwikkelen en veranderen echter niet als noodzaak, zoals de tien procent *future-focused* wel doen. De overige twintig procent is *past-focused*. De toekomst maakt hen onzeker en ze verzetten zich emotioneel tegen veranderingen.⁴ Er is alle reden om aan te nemen dat het Deense beeld overeenkomt met de Nederlandse situatie. We zien het in de totaal verschillende manieren waarop conservatieve en progressieve partijen in ons land naar de toekomst kijken.

Dat betekent dat het politieke debat een andere reikwijdte heeft dan de blik van de gemiddelde burger. De consequenties van deze kloof zijn des te groter in een situatie waarin van burgers wordt gevraagd om de noodzaak van forse bezuinigingen en lastenverzwaringen te onderkennen. Een politieke partij die kiezers wil betrekken bij haar agenda voor de toekomst, doet er goed aan zich rekenschap te geven van de behoeften en preferenties van burgers met betrekking tot de inrichting van het leven van alledag. De vraag is: tot welke politieke keuzes noopt de maatschappelijke onvrede met tijdsdruk, haast en onduurzame consumptie de Partij van de Arbeid?

TIJD EN MACHT

58 Sinds haar ontstaan is de strijd van de sociaal-democratie ook een strijd om de verdeling van en de zeggenschap over tijd geweest. Anderhalve eeuw geleden werden de cyclische tijden van de agrarische samenleving ingeruild voor de lineaire *modern times* van de industriële samenleving. Het ging toen om een strijd tussen de tijd van de baas en de eigen tijd. In het kader van de pacificatie tussen arbeid en kapitaal werd de tijd opgedeeld in afzonderlijke sociale praktijken — arbeid, zorg en vrije tijd — met elk hun eigen regels.

Op dit moment zijn we opnieuw getuige van een ingrijpende verandering in de sociaal-economische en de sociaal-culturele betekenis

van tijd. De 'goede' oude tijd van vaste banen, standaardtijden, voorspelbare levenslopen, collectieve ritmen en een scherp onderscheid tussen de drie domeinen behoort voor velen tot het verleden. De verschillen tussen arbeid en vrije tijd, tussen werkweek en weekend, tussen hoog- en laagseizoen, tussen dag en nacht vervagen.

Burgers bewandelen een steeds individueler pad door de tijd. Tijd wordt geabstraheerd van individuele ervaringen, is een container waarin steeds meer activiteiten zijn samengeperst. De mens is in zekere zin een tijdloos wezen geworden, dat in gedrag en kleding, via sport en cosmetische operaties de eeuwige jeugd

De verschillen tussen arbeid en vrije tijd, tussen werkweek en weekend, tussen dag en nacht vervagen

nastreeft en de leeftijd ontkent. De generatiekloof is overbrugd en kinderen passen zich op steeds jongere leeftijd aan aan de wetten van de volwassenen tijd. Tijdsdruk, plannen, afspraken maken, horloges zijn inmiddels de kinderwereld binnengedrongen.

In hun onderzoek naar tijdsdruk in onze veeleisende samenleving spreken onderzoekers van het SCP van een tijdsarm leven, veroorzaakt door een stapeling van ambities, die ze toeschrijven aan het ethos van zelfontplooiing.⁵ Die diagnose is interessant maar incompleet. Veranderingen in tijdbesteding en tijdsdruk mogen niet gereduceerd worden tot een optelsom van individuele paden door de tijd. Ze staan niet los van de institutionele context, zoals de ontwikkeling van een netwerksamenleving, die heeft geleid tot een geheel nieuwe definitie van tijd: de tijdloze tijd. Vergelijk de volgtijdelijkheid en geleidelijkheid uit de pre-industriële geschiedenis eens met de gelijktijdigheid en de onmiddellijkheid waarmee we ruim vierhonderd jaar later, in onze eigen

huis- of werkkamer, geïnformeerd worden over gebeurtenissen op grote afstand. De wijzerplaat van de analoge klok laat nog zien waar de tijd vandaan komt en naartoe gaat, verschaft een referentiepunt voor verleden en toekomst. De digitale klok van de computertijd daarentegen vertoont cijfers in een vacuüm, meldt een abstracte tijd die niet verwijst naar iets anders dan naar zichzelf.

Die digitale klok is een passende metafoor voor een maatschappij, waarin de tijdsoriëntatie steeds verder losraakt van ecologische en maatschappelijke ritmes en van de individuele tijdbeleving. Volgens de Britse fysicus Julian Baliour, die op zoek ging naar een theorie waarin kwantummechanica en relativiteitstheorie worden verenigd, is het universum slechts *one big bunch of nows*. Zo is het inderdaad: we leven in een cultuur van permanente actualisering. De dag zit vol met controles of er nieuws is en of er contact wordt gezocht — dat gaat via mailbox, voicemail, teletekst, sms, beurskoersen, agenda, nieuwsbrieven, Twitter...

De tijd van de netwerksamenleving kent geen verleden en toekomst en ontkent de sequentie. Volgens Manuel Castells zijn de huidige machtsverhoudingen gebaseerd op de tegenstelling van tijdloze tijd tegenover andere soorten tijden: de historische, de ecologische en de innerlijke tijd. ‘Timeless time, which is the time of the short “now”, with no sequence or cycle, is the time of the powerful, of those who saturate their time to the limit because their activity is so valuable. And time is compressed to the nano-second for those for whom time is money. The time of history, and of historical identities, fades in a world in which only immediate gratification matters, and where the end of history is proclaimed by the bards of the victors. But the clock time of Taylorism is still the lot of most workers, and the *longue durée* time of those who envision what may happen to the planet is the time of alternative projects that refuse to submit to the domination of accelerated cycles of instrumental time.’⁶

Om de ontwikkeling van de Nederlandse natiestaat mogelijk te maken werd een eeuw

geleden de eenheid van tijd ingevoerd: de middelbare zonnetijd van Amsterdam. Die eenheid van tijd is inmiddels een fictie geworden. We leven we in een land van meerdere snelheden en tempi. We delen nog wel de klok maar niet meer de tijd. Is dit gegeven een reden om pas op de plaats te maken? Of moeten we gewoon met onze tijd meegaan?

Onvrede over het tempo van de tijd is een vertrouwd verschijnsel: elke golf van technologische vernieuwing heeft tot maatschappelijk debat en zelfs morele paniek geleid. Aan het begin van de industriële revolutie gooiden Engelse arbeiders hun nieuwe machines de fabriek uit, omdat ze bang waren het tempo niet te kunnen bijbenen. Medici waarschuwden tegen de eerste treinen. Omdat die sneller bewogen dan het

We leven in een cultuur van permanente actualisering

menselijk lichaam, zouden ze slecht zijn voor de gezondheid. De introductie van telefoon, telegraaf, film, auto en vliegtuig ging eveneens gepaard met morele paniek over de sociale en culturele effecten van acceleratie. Een eeuw geleden hield psychiater Jellgersma het tempo van maatschappelijke veranderingen medeverantwoordelijk voor het ontstaan van allerlei ‘eigentijdse’ psychische kwalen.

Klagen over tijd hoort bij het proces van modernisering en technologische vooruitgang, hoort bij een zelfreflexieve cultuur, menen sommige hedendaagse auteurs en in hun spoor ook leidende liberale politici. We moeten ons niet verzetten tegen, maar meegaan in en met de tijd, zo vervolgt de redenering. Elke versnelling schept immers zijn eigen vertraging. Een moderne mondige burger gaat regelmatig bij zichzelf te rade en past slimme strategieën toe om de zeggenschap over tijd te vergroten. Alexander Pechtold zei in *Pauw & Witteman* helemaal niets te begrijpen van het besluit van Wouter Bos om voor meer eigen tijd te kiezen.

Feit is dat kinderen en jongeren weinig moeite blijken te hebben met het ritme van deze tijd. Het moderne tempo is terug te vinden in hun mediagebruik, hun taal en hun muziek. En ook veel volwassenen houden van de acceleratie van deze tijd. Dat er snel bewogen of veranderd wordt, is ook helemaal niet het probleem. Het probleem is dat economische, maatschappelijke en politieke systemen zo zijn ingericht dat we maar één keus hebben: de hoogste versnelling.

Voor sociaal-democraten zou het daarnaast een probleem moeten zijn dat de tijd verder is geabstraheerd van het dagelijks leven van burgers en dat de zeggenschap over tijd lijkt te verdwijnen. Castells heeft gelijk als hij wijst op een tweedeling op de arbeidsmarkt, met aan de ene kant diegenen die baas zijn over hun tijd, voor wie tijd geen inzet maar uitkomst is, en aan de andere kant de mensen die nog altijd onderworpen zijn aan de regels van de industriële samenleving, die geen zeggenschap hebben over tijdstip en tijdsduur, voor wie tijd wel de inzet is.

De tweedeling in macht over tijd is onderdeel van de groeiende ongelijkheid die Bos en Cohen signaleren tussen de 'winnaars' en de 'verliezers', tussen mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de bovenkant. De politiek verzaakt. Zij bemoeit zich tot dusver slechts met het verschijnsel tijd om fricties in het functioneren van de economie, met name op de arbeidsmarkt, op te lossen. Dat gebeurt via de introductie van tijdregelingen die geen rekening houden met de effecten op het leven van burgers en met hun uiteenlopende tijdorïentaties en ambities.

60

VERSNELLING IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Rond de verkiezingen gaat het debat als vanouds veel over bezuinigingen, geld en welvaart in zeer enge zin. Het brede welvaartsbegrip dat door Bos en Cohen is bepleit, moet tijdinclusief zijn en verdient weer een plaats hoog op de politieke agenda van de sociaal-democratie. Terecht zei Cohen in zijn Van der Wielen-lezing: geluk is meer dan euro's.⁷ De economen Daniel Kahne-

man en Alan Krueger hebben een interessante poging gedaan om subjectieve tijdbeleving te nemen als maat voor de 'well-being of nations', in plaats van het gebruikelijke bruto nationaal product.⁸

Toenemende haast, versnelling en tijdsdruk zijn niet alleen een probleem voor de individuele burger, maar hebben ook grote sociale,

Een tweedeling in macht over tijd is onderdeel van de groeiende ongelijkheid tussen 'winnaars' en 'verliezers'

culturele en ecologische gevolgen. Jan Pronk zei ooit, toen overwogen werd om de naam van het ministerie van vrom om te dopen in het ministerie van Tijd en Ruimte, dat tijd geen thema is voor de politiek, maar overgelaten moet worden aan de individuele keuzevrijheid. Hij had het mis. Zo'n benadering — een visie op de tijdsordening als een optelsom van onbedoelde uitkomsten, van individuele beslissingen, *the tyranny of small decisions* — ontkent de institutionele dimensie van de tijdsordening. Daarmee staat ze toe dat de tijdloze tijd als een virus het publieke domein binnendringt. Binnen de rechtspraak (snelrecht), het onderwijs (tempobeurs), de zorg (handen aan het bed, met stopwatch) en de politiek (spoeddebatten) heeft de afgelopen twintig jaar een gerichtheid op snelle resultaten, efficiency en productiviteit haar intrede gedaan. De ongeduldige burger, die het wachten beu is en in het heden leeft, wenst niet langer te wachten, wil daden zien in plaats van woorden.

Aldus raakt de balans tussen twee tijdschema's in de democratie verstoord. Dick Pels heeft erop gewezen dat de democratie twee gezichten kent: dat van de snelheid en dat van de traagheid. De scheiding der machten is tevens een scheiding van tijden. De *checks and balances* van het parlementaire proces vormen een systeem

van elkaar deels tegenwerkende tempi van discussie, besluitvorming en verantwoording achteraf. Het parlement vertraagt de regering of maant haar tot spoed. Raad van State en Eerste Kamer vertragen de handelingen van de Tweede Kamer. De bureaucratie werkt vanouds als snelheidsbegrenzer van te haastige besluiten.⁹ Heden ten dage wordt de ruimte voor input van kennis en advies echter ingeperkt; inkrimping van het aantal ambtenaren moet leiden tot snellere besluitvorming. Dat is geen goede ontwikkeling: adviesraden, onderzoek, planningstrajecten en inspraakprocedures zijn essentieel om politici te laten wikken en te wegen en hen voor misstappen te behoeden.

Daarmee is niet gezegd dat aan de organisatie van de besluitvorming niets verbeterd kan worden. Het huidige systeem is gebaseerd op een verouderde lineaire, sequentiële tijdsordening van eerst beleids- en planvoorbereiding, vervolgens politieke besluitvorming en ten slotte de uitvoering. Deze werkwijze, op basis van formele proceduretijden, maakt integrale beleidsontwikkeling moeilijk, veronderstelt dat besluitvorming rationeel is en dat de werkelijkheid zich schikt naar nota en plan. Ze is relatief ongevoelig voor nieuwe inzichten of onver-

De publieke sector zou een principieel andere relatie tot tijd moeten kennen dan de markt

wachte ontwikkelingen. Een meer dynamische, ontwikkelingsgerichte benadering van beleid vraagt om een tijdsverloop dat eerder cyclisch is dan lineair, meer gericht op de lange dan op de korte tijd; leren en bijsturen zijn belangrijker dan plannen en besluiten.

Een tijdpolitiek perspectief op sociale instituties legt de spanning bloot tussen politieke traagheid en economisch-technologische versnelling. Twee krachten vechten om de heer-

schappij over de tijd: de staat en de markt. De nieuwe economie van de mondiale markt bevordert het winstdenken van de korte termijn en versterkt een psychologie van vluchtigheid en onmiddellijkheid. Doordat fysieke grenzen zijn afgeschaft en de tijd maximaal wordt samengeperst, wordt het urgentiedenken algemeen en komt ook de staat onder permanente tijdsdruk te staan. Deregulering en privatisering van allerlei overheidsdiensten versnellen de polsslag van het maatschappelijk leven. De publieke sector zou echter een principieel andere relatie tot tijd moeten kennen dan de markt. De gezondheidszorg, het onderwijs, de sociale zekerheid, het pensioenstelsel, het openbaar vervoer, de zorg voor natuur, milieu en water zijn gebonden aan beginselen van continuïteit, voorspelbaarheid, democratische controle en voorzorg, die passen binnen de *economy of care*. Actor en systeem zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maatschappelijke veranderingen vragen dus om zowel micro- als macrostrategieën.

OPDRACHT AAN DE POLITIEK

De overheid zou zich in haar rol van hoeder van de publieke zaak moeten richten op het bewaken van de tijd en zich inzetten voor de realisering van drie fundamentele waarden: het vergroten van autonomie, het bevorderen van duurzaamheid en het verhogen van 'kwaliteit'.¹⁰ Meer autonomie betekent meer tijdsovereenstemming. Burgers moeten meer speelruimte krijgen om hun (levens)plan in de tijd te trekken. De levensloop is minder voorspelbaar geworden, zit vol onverwachte gebeurtenissen. Dit vereist flexibilisering op individueel niveau. Maak de hermetische grenzen van verlofregelingen, vakanties, pensionering losser. Koester de lange tijd, de culturele en natuurlijke cycli. Zet in op duurzame vormen van productie en consumptie en keer de groei van de geldwelvaart uit als groei van de tijdwelvaart. De analyse die destijds ten grondslag lag aan het pleidooi van Margreeth de Boer voor onthaasting is na de crisis weer zeer actueel,

zoals het recente boek van Femke Halsema onderstreept.¹¹

En ten slotte: herstel de balans tussen klok-tijd en innerlijke tijd, tussen moment en duur, tussen snel en langzaam. Maak rust weer tot wat het was: een teken van wijsheid en bezinning

en een bron van creativiteit. Bij 'kwalitijd' hoort ook de erkenning dat er achter de universele standaardtijd grote verschillen in tijdculturen en tijdpercepties schuilgaan. We leven nu eenmaal in een multi-temporele samenleving, een samenleving van meerdere snelheden.

Noten

- 1 Cees Nooteboom, *De omweg naar Santiago*, Amsterdam /Antwerpen, 1992.
- 2 Joke Hermesen, *Stil de tijd. Pleidooi voor een langzame toekomst*, Amsterdam /Antwerpen, 2009.
- 3 Stefan Klein, *Tijd. Een gebruiksaanwijzing*, Amsterdam, 2007.
- 4 Copenhagen Institute for Future Studies: www.cifs.dk.
- 5 Koen Breedveld et al., *De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2006.
- 6 Manuel Castells, *Communication power*, New York, 2009; p. 50.
- 7 *De Volkskrant*, Forum, 27 maart 2010.
- 8 Alan B. Krueger (red.), *Measuring the subjective well-being of nations. National accounts of time and well-being*, University of Chicago Press, 2009.
- 9 Dick Pels, *Unhastening science. Autonomy and reflexivity in the social theory of knowledge*, Liverpool, 2003.
- 10 Theo Beckers, *De hyperactieve samenleving. Op zoek naar de verloren tijd*, Tilburg: Telos, 2004.
- 11 Femke Halsema, *Geluk! Voorbij de hyperconsumptie, haast en huf-terigheid*, Amsterdam, 2008.

Over ‘Niemand's land’ van Marcel van Dam

Eind 2009 verscheen *Niemand's land*, een geruchtmakend boek waarin Marcel van Dam autobiografische, sociologische en politieke observaties samenbindt tot een ‘biografie van een ideaal’. ‘Hoe werd de opvatting dat we met zijn allen verantwoordelijk zijn voor het welzijn van iedereen verruild voor het neoliberale uitgangspunt dat iedereen verantwoordelijk is voor het eigen welzijn?’, zo vraagt Van Dam zich af in de inleiding. En wat was daarbij de rol van de Partij van de Arbeid, die ooit ook zijn partij was? In s&d reageren vier lezers op het boek: Ed van Thijn, Romke van der Veen, Petra Stienen en Rutger Zwart. Daarna krijgt Marcel van Dam het woord.

Ed van Thijn: ‘Zijn wij wel bij machte om dwars tegen de tijdgeest in te gaan?’

Als iemand mij in het begin van de jaren tachtig voorspeld had dat Marcel van Dam de PvdA een kwart eeuw later door de linkzijdigheid zou verlaten, zou ik een ambulance hebben gebeld. In die dagen werd hij met zijn indringende verhandelingen over de onweerstaanbare kracht van individualisering — zeker in kleine kring — beschouwd als iemand van de rechtervleugel. In *Niemand's land. Biografie van een ideaal* beklaagt hij zich daarover: ‘Den Uyl stond zeker niet alleen in de opvatting dat individualisering rechts was, en een aanpassing van de arrangementen van de verzorgingsstaat daaraan dus ook.’

Van Dam toont in een imposant boek met argumenten, gebaseerd op statistieken die als mokerslagen aankomen, aan dat de PvdA in de afgelopen decennia ten onrechte is meegegaan met de neoliberale tijdgeest. Zo zijn, ook onder kabinetten met de PvdA, de inkomensverschillen alleen maar toegenomen, is de koopkracht van de minima sterk achtergebleven, is de armoede gegroeid en is Nederland het enige oeso-land waar de uitgaven voor sociale bescherming in procenten van het bbp zijn gedaald.

Er is een onderklasse van ‘onrendabelen’ (het woord is een vondst) ontstaan die zich,

in de woorden van Van Dam, op materieel gebied schandelijk in de steek gelaten voelt. Het betreft voornamelijk de mensen met de laagste opleiding en het laagste inkomen, nota bene de doelgroep van de sociaal-democratie.

Van Dam noemt dit een 'breuk in de beschaving' die pas achteraf in alle hevigheid tot hem is doorgedrongen. De verzorgingsstaat die vanaf 1950 in dertig jaar tijd werd opgebouwd, werd met medewerking van de sociaal-democratie in de daaropvolgende dertig jaar weer goeddeels

De Derde Weg heeft het misverstand opgeroepen dat de oude links-rechts-tegenstelling zichzelf zou hebben overleefd

afgebroken. Hij vindt het onbegrijpelijk dat de PvdA de mensen aan de onderkant van de samenleving heeft laten vallen. Toen dat rond het jaar 2000 pas goed tot hem doordrong — de directe aanleiding was de grote belastinghervorming onder Paars II die volledig aan de lagere inkomensgroepen voorbijging — bedankte hij met pijn in het hart voor de partij. 'Blijvende loyaliteit aan die partij zou voor mij verraad hebben betekend aan de beginselen waarin ik altijd ben blijven geloven en waarvoor ik me heb proberen in te zetten.' De breuk in de beschaving leidde ook tot een persoonlijke breuk.

De vraag die mij kwelt, dit alles lezende, is of de sociaal-democratie deze ontwikkeling had kunnen voorkomen. Het spreekt vanzelf dat voor een maatschappijkritische partij (dat zijn we toch nog, hopelijk) de tijdgeest geen vaststaand gegeven kan zijn, maar in welke mate zijn wij bij machte om daar dwars tegenin te gaan? In zijn briljante essay *Herfsttij der democratie*, pal voor zijn dood geschreven, beschrijft J.J.A. van Doorn (ook socioloog) hoe de sociaal-democratie onherroepelijk ten dode is opgeschreven in een postindustriële samenleving

waarin de traditionele arbeidersklasse heeft plaatsgemaakt voor een 'bonte mengelmoe van geïndividualiseerde, niet in politiek geïnteresseerde consumenten'.

Alhoewel dit doembeeld mij te ver gaat, rijst toch de vraag of de sterke teruggang van de sociaal-democratie, zelfs in tijden van crisis in het kapitalisme, hiermee samenhangt en in ieder geval de marges voor eigen beleid sterk reduceert. En concreet: is de terugval van de PvdA in de afgelopen decennia het gevolg van een beleid waarin de mensen met de laagste inkomens meer en meer in de kou zijn gezet? Of konden deze mensen steeds minder beschermd worden omdat de PvdA steeds minder in de melk te brokkelen had? Kon dit gebeuren omdat de PvdA ideologisch gezien haar veren had afgeschud en haar niet duidelijk meer voor ogen stond wat nu precies haar 'core business' was? Of heeft ze zich genooddaakt gezien, juist om haar electorale positie nog een beetje op peil te houden, zich deze tijdgeest toe te eigenen? Was het niet een teken van noodzakelijke modernisering om zich te ontdoen van de oude inkomensreflexen? Was het niet juist een basisfout van dogmatisch oud-links om voortdurend messen te trekken als de sociale minima in het geding kwamen? Was het niet juist de kracht van een volkspartij als de PvdA dat ze niet uitsluitend oog had voor de lagere inkomens maar zich ook openstelde voor de middengroepen? Volgens Wouter Bos was dat een voorwaarde om überhaupt nog draagvlak te vinden voor sociaal beleid.

Het was vanwege dit soort vragen dat ook bij ons belangstelling is ontstaan voor het leerstuk van de Derde Weg. Het leek aantrekkelijk om ons te ontworstelen aan het ijzeren keurslijf van de digitale tegenstelling markt versus overheid en meer ruimte te creëren voor de 'civil society' en, nog belangrijker: de zelfredzaamheid van de burger ('empowerment'). Maar de onrendabelen van Marcel van Dam tonen aan in wat voor een onherbergzaam landschap de sociaal-democratie dan verzeild raakt.

Een van de grote misverstanden die de Derde Weg heeft opgeroepen is dat de oude links-rechts-tegenstelling zichzelf zou hebben overleefd en

dat de toekomst van de sociaal-democratie gebaat zou zijn bij een (fletse) middenkoers. Hoezeer dat op een misvatting berustte was af te lezen aan de opkomst van de SP.

Inmiddels heeft Wouter Bos in zijn recente Den Uyl-lezing afstand genomen van de Derde Weg en de PvdA weer een duidelijker profiel gegeven. Het zal wel toeval zijn dat sindsdien de PvdA weer gestegen is in de opiniepeilingen, een stijging die zich na de verrassende publiekswissel Bos/Cohen nog verder heeft doorgezet.

Dat is, naar mijn mening, ook de enige manier om weerwerk te kunnen bieden aan het oprukkende populisme. In het mei-nummer van

SGD van 2009 vroegen verschillende auteurs zich af of de PvdA geen afscheid zou moeten nemen van haar traditionele achterban die zelf al afscheid had genomen van de PvdA. Een macabere vraagstelling, zeker voor een beginselpartij. Zolang wij geen afscheid nemen van beginselen als eerlijk delen die, door alle tijdgeesten heen, een bruggenhoofd vormden tussen de verschillende groepen kiezers die ons in het verleden tot volkspartij maakten, hoeven Uylianen als Marcel van Dam niet te bedanken. Hoe geïndividualiseerd ze zich ook voelen.

Ed van Thijn is lid van de PvdA.

Romke van der Veen: 'Van Dam zet het ideaal van emancipatie bij het grofvuil'

Marcel van Dams boek *Niemand's land* is een behartigenswaardige analyse van de veranderingen die zich de laatste vijftientig jaar hebben voltrokken in de Nederlandse verzorgingsstaat. Van Dams stelling is eenvoudig: door de uitvoering van een neoliberale agenda heeft een — ook door hem lang niet opgemerkte — afbraak van de verzorgingsstaat plaatsgevonden. De overheidsuitgaven zijn gedaald, de sociale rechten van burgers zijn ingeperkt en de markt heeft veel publieke taken overgenomen. Kortom: de collectieve verantwoordelijkheid is gedaald en de individuele verantwoordelijkheid is toegenomen.

Het idee achter de neoliberale agenda is dat deze veranderingen de individuele en de collectieve welvaart dienen. Niets is minder waar, stelt Van Dam. De economische voorspoed is niet gediend met vermindering van de collectieve uitgaven. Het is onjuist dat hogere uitgaven aan sociale bescherming noodzakelijk samengaan met een verminderde concurrentiekracht.¹ Ook de individuele welvaart is niet gediend met een afname van de collectieve uitgaven.

Integendeel, de welvaart is steeds ongelijker verdeeld geraakt. De koopkracht van uitkeringsgerechtigden is sinds 1980 nauwelijks veranderd, terwijl de koopkracht van werkenden in dertig jaar tijd met bijna 60% is gestegen.²

Van Dams grootste bezwaar tegen de neoliberale agenda betreft echter het idee dat iedereen, mits voldoende en juist geprikkeld, gestimuleerd kan worden tot betere prestaties. Anders gezegd, volgens het neoliberale gedachtegoed heeft sociale bescherming averechtse effecten: het minimumloon zorgt ervoor dat economisch minder rendabele mensen niet aan het werk komen. Van Dams bezwaar tegen deze zienswijze is dat er altijd onrendabele mensen zullen zijn en dat juist deze kwetsbare mensen voor de rekening van de neoliberale agenda zullen opdraaien. Zij worden werkende armen met een bijzonder laag inkomen of ze verliezen het recht op een uitkering omdat ze niet inzetbaar zijn en worden afhankelijk van de goedheid van hun familie.

De onvermijdelijke aanwezigheid van onrendabelen onderbouwt Van Dam met wetenschappelijke argumenten, ontleend aan de moderne

psychologie en biologie. Terwijl het moderne sociale beleid mensen steeds meer verantwoordelijkheid voor hun eigen lot geeft, wint de wetenschappelijke overtuiging dat mensen minder autonoom zijn en minder te kiezen hebben dan ze zelf denken, juist terrein. Sommige mensen worden met geringe capaciteiten geboren en hieraan is later weinig meer te veranderen, ook niet met de prikkels van het neoliberale programma.³ Ook de verzorgingsstaat heeft bij Van Dam een biologische fundering gekregen: we hebben haar afgekeken van de mensapen die vruchten uit een boom naar beneden brengen voor oude apen die niet meer kunnen klimmen.⁴

Mijn grootste bezwaar tegen Van Dams analyse betreft het feit dat hij met zijn biologisch gefundeerde verdediging van de onvermijdelijkheid van onrendabelen, niet alleen het neoliberale gedachtegoed maar ook het sociaal-democratische ideaal van emancipatie bij het grofvuil zet. Het idee van de veranderbaarheid van het individu ligt namelijk niet alleen ten grondslag aan het neoliberale denken, maar ook aan het sociaal-democratische emancipatie-ideaal. Beide stromingen gaan er immers van uit dat mensen hun lot in eigen hand kunnen nemen. Onder het neoliberalisme heet dat 'van krantenjongen tot miljonair', terwijl de sociaal-democraten het idee bevechten dat 'wie voor een dubbeltje is geboren nooit een kwartje wordt'.

Met de stelling van de onvermijdelijke aanwezigheid van onrendabelen in onze samenleving pleit Van Dam voor herstel van een passief makende, op bescherming gerichte verzorgingsstaat. De staat moet onrendabelen niet tot arbeid dwingen, maar accepteren dat deze mensen niet rendabel zijn, ze een uitkering geven en ze verder met rust laten. De pogingen van de afgelopen vijftientig jaar om een verzorgingsstaat te ontwikkelen die afhankelijkheid juist tracht te voorkomen en die geen nazorg maar voorzorg pleegt, veegt Van Dam in één grote beweging van tafel.

Van Dams gelijkstelling van het herzieningsbeleid gericht op activering met liberaal afbraakbeleid is een karikatuur van wat er de

afgelopen vijftientig jaar heeft plaatsgevonden. De herziening van de verzorgingsstaat in Nederland wordt gekenmerkt door een aantal verschillende ontwikkelingen. Inderdaad: in de eerste plaats liberalisering, maar op veel terreinen is dit een zeer sterk gecontroleerde vorm van liberalisering. De staat legt de markt allerlei grenzen op en daarbinnen krijgt het marktmechanisme ruimte. Dat is iets heel anders dan de neoliberale ideologie voorschrijft. Liberalisering in Nederland leidt vaak tot meer staat en niet tot minder staat. Er zijn wel enkele gebieden aan te wijzen waarop verdergaande liberalisering heeft plaatsgevonden — het taxivervoer bijvoorbeeld — maar dat zijn nu net niet de gebieden die we tot de verzorgingsstaat rekenen.

In de tweede plaats is de verzorgingsstaat minder vrijblijvend geworden. De uitvoering van allerlei regelingen wordt strenger gehandhaafd en tegenover rechten zijn in toenemende mate plichten gezet. Deze ontwikkeling is een reactie op de perverse effecten die een op uitkeringsverstrekking en bescherming gerichte verzorgingsstaat bleek te hebben, zoals het uit de hand lopende beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekering in de jaren zeventig en tachtig in Nederland op pijnlijke wijze illustreerde.

Deze verandering is in mijn ogen het gevolg van een leerproces waarin steeds duidelijker werd hoe een verzorgingsstaat werkt (en hoe niet) en niet van een ideologische omslag naar het neoliberalisme. Sterker nog, een stringenter handhaving en een beter evenwicht tussen rechten en plichten heeft juist tot doel om de verzorgingsstaat toekomstbestendig te maken en om afbraak hiervan — als gevolg van een te hoog beroep op regelingen en daardoor afnemende legitimiteit — te voorkomen. Dit leerproces schijnt Van Dam niet te hebben doorgemaakt.

Van Dam verwerpt het idee dat tegenover rechten plichten staan. Burgerschap interpreteert hij als een niet-economisch concept waarbij de rechten die burgers hebben onvoorwaardelijk zijn. Een dergelijke opvatting gaat terug op het republikeinse idee van burgerschap en richt zich vooral op politieke participatie. In een

verzorgingsstaat krijgt burgerschap echter een andere betekenis: burgers krijgen *sociale* rechten en deze zijn alleen dan handhaafbaar en uitvoerbaar als er sociale plichten tegenover staan — al was het maar omdat burgers belasting moeten betalen om sociale rechten mogelijk te maken. Maar tegenover een uitkeringsrecht staat onvermijdelijk ook een participatieplicht (een sollicitatieplicht bijvoorbeeld) omdat anders een systeem van sociale zekerheid onbeheersbaar kan worden. Van Dam stelt echter dat wanneer sociale rechten niet meer onvoorwaardelijk zijn — en dat is tegenwoordig dus meer en meer het geval — de deur openstaat voor de zichtbare harde hand van de machthebber die mensen vertelt wat ze moeten doen. Dit leidt er volgens Van Dam toe dat *workfare* verwordt tot dwangarbeid.⁵

Workfare staat voor de derde ontwikkeling die zich in het Nederlandse beleid ten aanzien van de verzorgingsstaat heeft voltrokken: een op bescherming gericht beleid is geleidelijk aangevuld met, en soms ten dele vervangen door, een beleid gericht op activering en preventie. Dit moet ervoor zorgen dat participatie centraal staat, dat geen onnodig groot beroep op de verzorgingsstaat wordt gedaan.

Marktwerking, sociale plichten en activering hebben tot doel een op participatie gerichte verzorgingsstaat van de grond te tillen en ook om de toekomstbestendigheid van de verzor-

gingsstaat te vergroten. Dit dient niet alleen collectieve belangen van beheersing en legitimiteit, maar ook de belangen van de individuele burger. Als een op participatie gerichte verzorgingsstaat goed functioneert, biedt deze burgers kansen en faciliteert hen. Kortom, deze verzorgingsstaat maakt emancipatie mogelijk en veroordeelt niemand (en zeker niet bij voorbaat) tot afhankelijkheid van een uitkering en maatschappelijke uitsluiting.

Uiteraard is de alledaagse praktijk van de uitvoering van vele regelingen minder rooskleurig dan ik zojuist heb geschetst en valt er nog een wereld te winnen. Dat zal echter niet gebeuren door terug te keren naar het oude ideaal van sociale bescherming en door alle herzieningen op de schroothoop van het neoliberalisme te gooien. We moeten juist verder investeren in een verzorgingsstaat die mensen kansen biedt en die emancipatie mogelijk maakt.

Romke van der Veen is hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

- 1 Marcel van Dam, *Niemand's land. Biografie van een ideaal*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2009, p. 145-146.
- 2 Ibidem, p. 229.
- 3 Ibidem, p. 288.
- 4 Ibidem, p. 270.
- 5 Ibidem, p. 336.

Petra Stienen: 'Het woord "onrendabelen" is stigmatiserend'

Marcel van Dam wil met *Niemand's land* de politieke elite in Nederland wakker schudden. Zelf is hij net ontwaakt uit een nachtmerrie waardoor hij zich heeft gerealiseerd dat hij als politicus, als programmamaker en als columnist decennialang niet heeft opgelet. De verzorgingsstaat is voor zijn ogen verschaald zonder dat hij het door had. Het siert hem dat hij deze dwaling toegeeft.

Ik ben *Niemand's land* gaan lezen na het zien van de documentaire *De onrendabelen* die regisseur Hans Heijnen maakte op basis van een idee van Marcel van Dam. Vooral de verhalen van drie inwoners uit mijn geboortestad Roermond raakten me. Ze vertelden lijdzaam over hun armoede en achterstand, die soms al generaties voortduren. Hiermee werd Van Dams stel-

ling onderstreept dat de ongemerkte uitholling van onze verzorgingsstaat een hele groep mensen tot 'onrendabel' heeft gemaakt. In het boek *Niemand's land* besteedt Van Dam een heel hoofdstuk aan 'de onrendabelen'; mensen die de staat minder opleveren dan ze kosten. Het woord is natuurlijk stigmatiserend. De vraag is ook of een dergelijk label mensen helpt om uit hun achterstandpositie te komen.

Ik herken het verhaal van mijn vader in de analyses van Van Dam. Nadat hij gezondheidsklachten kreeg door zijn werk als huisschilder kwam hij in een fuik van uitkeringen terecht. Hij raakte verstrikt in het vangnet van de verzorgingsstaat. De wao was een handige manier voor iedereen — zijn werkgever en de Sociale Dienst — om hem uit het arbeidsproces te halen toen het wat minder met hem ging. Terwijl hij nog best veel kon; alleen had hij niet de juiste opleidingen voor ander werk. Niemand stelde hem toen de vraag: wat kun je dan wel? Hoe zou je wel betekenis kunnen hebben voor jezelf, voor je gezin en de samenleving? Mijn vader was niet onrendabel. Misschien was hij kansarm, ook niet zo'n fijn woord, maar daar zit in elk geval nog de belofte van een kans in. De onrendabelen van Van Dam lijken kansloos te zijn.

68 Net als Marcel van Dam ben ik een product van de Nederlandse verzorgingsstaat. Elke keer als ik tijdens mijn werk als mensenrechten-diplomaat in Egypte en Syrië in gesprek raakte met Egyptische en Syrische vrienden over mijn achtergrond, merkte ik dat zij ervan uitgingen dat ik van goede komaf was. Of dat mijn vader goede connecties had en een opleidingsplek voor me had geritseld bij de diplomatieke dienst. De verbazing was altijd groot als ik vertelde dat mijn ouders weinig opleiding hadden genoten. Ik was er trots op om een land te vertegenwoordigen waar er voor iedereen kansen zijn, een land waarin mensen er op eigen kracht kunnen komen, ongeacht hun afkomst, hun achtergrond of sociale milieu.

Van Dam maakt zich ernstige zorgen over die nadruk op 'meritocratie'. In hoofdstuk acht blijkt waarom. Daar gaat hij uitgebreid in op

het feit dat de mens geen vrije wil heeft en dus nauwelijks iets kan doen aan zijn of haar omstandigheden. Voor hem geen gepraat over 'eigen verantwoordelijkheid voor eigen welzijn en welvaart'. Integendeel, Van Dam meent dat de neoliberale wind die de afgelopen decennia ons land teisterde totale vernietiging heeft aangericht. Hij ziet Nederland als een land dat van niemand meer is.

Mijn progressieve hart kan dat standpunt niet accepteren. Dus blijf ik hoop putten uit het verhaal van mijn moeder. Zij stimuleerde mij

In het woord 'kansarm' zit in elk geval nog de belofte van een kans

altijd om economisch onafhankelijk te zijn en echt mijn ambities na te leven. Die houding kwam haarzelf alsnog goed van pas toen ze na de scheiding van mijn vader langdurig in de bijstand belandde. Gedurende die periode heeft ze met de steun van haar kinderen, vrienden en vriendinnen een opleiding afgemaakt en geheel op eigen kracht — via een Melkertbaan — een vaste baan gevonden. Zij voelt dat ze betekenis heeft voor de samenleving en de mensen om haar heen. Het verhaal van mijn moeder is niet uniek; er zijn veel meer mensen die vanuit een behoorlijke lastige achterstand toch betekenis aan hun levens hebben gegeven. Ook al waren ze tijdelijk wat minder 'rendabel'.

Van Dam raffelt zijn meeslepende verhaal over de teloorgang van de verzorgingsstaat iets te snel af in het laatste hoofdstuk 'De toekomst is van iedereen'. Natuurlijk ga ik graag met hem mee in het belang van een droom voor iedereen. Zo zegt hij op p. 340-341: 'De eigen wensen en de door de onrendabele zelf ingeschatte mogelijkheden moeten uitgangspunt zijn voor het maken van een plan. Ieder mens heeft een idee van zijn eigen rol in de samenleving. Dat idee, die droom, is lang niet altijd te realiseren. Maar het biedt wel aanknopingspunten voor activering.'

Die activering wil hij bereiken via het creëren van meer financiële ruimte voor een ander overheidsbeleid waarbij de beschikbare middelen op een andere manier worden gebruikt om toegang van de onrendabelen tot de arbeidsmarkt en onderwijs te vergroten. Dat verbaast mij. Want ook al is het de afgelopen dertig jaar vreselijk fout gegaan, nog steeds lijkt Van Dam te geloven dat een herziening van de verzorgingsstaat het beste antwoord is op het probleem van de 'onrendabelen' in onze samenleving. Denkt hij echt dat de overheid het dit keer wel goed gaat doen? Ik denk dat de overheid het hooguit 'anders' kan gaan doen. Hoewel Van Dam het wel heeft over 'happy networks' en het belang van 'sociaal kapitaal', had hij dieper in kunnen gaan op de manier waarop de overheid een faciliterende rol kan vervullen in het samenspel van een vitale samenleving en actieve burgers.

Niemand's land is daarom een uitdaging voor de progressieven in Nederland. Ik ben benieuwd naar hun antwoord op Van Dams visie. Zij zullen de komende tijd moeten laten zien dat zij een ander mensbeeld hebben. Dat zij wel het vertrouwen hebben dat mensen vanuit hun eigen kracht kunnen meedoen in de ontplooiingsamenleving in het Nederland van de 21^{ste} eeuw. Een land dat van ons allemaal is. Een land waar we het strategische geduld kunnen opbrengen om erop te vertrouwen dat alle mensen vanuit hun eigen kracht, eventueel met een duwtje in de rug, weer betekenis kunnen hebben.

Petra Stienen werkte zeventien jaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Over haar ervaringen als mensenrechtendiplomaat schreef ze het boek 'Dromen van een Arabische Lente'. Nu werkt ze als senior adviseur bij BMC advies en management.

Rutger Zwart: 'De verzorgingsstaat zal activerend zijn of hij zal niet zijn'

In *Niemand's land* levert Marcel van Dam harde kritiek op de Partij van de Arbeid. Sinds de jaren tachtig is de partij volledig de weg kwijtgeraakt, zo betoogt hij. Om zijn visie te onderbouwen gebruikt Van Dam grote woorden. Tot 1980 constateert hij in de westerse wereld een gestage ontwikkeling naar meer humanisering en beschaving. In Nederland kreeg die trend na de Tweede Wereldoorlog vooral gestalte in de uitbouw van de verzorgingsstaat. In de jaren zestig werd met de Algemene Bijstandswet en de wao de kroon op dit sociale bouwwerk gezet. Rond 1980 is er volgens Van Dam sprake van een paradigmawisseling. De langjarige trend naar meer beschaving werd bruut omgebogen. Sindsdien is internationaal (Reagan, Thatcher) en nationaal (Lubbers, Bolkestein) een 'neoliberale' agenda gaan overheersen. Het ging bij deze agenda niet meer om verdere humanise-

ring, maar om doelen als een kleinere overheid, lagere collectieve lasten en meer eigen verantwoordelijkheid voor het individu. De opvatting dat we met zijn allen verantwoordelijk zijn voor het welzijn van iedereen werd ingeruild voor het neoliberale uitgangspunt dat iedereen verantwoordelijk is voor zijn eigen welzijn.

Van Dam verwijt de PvdA dat zij in de jaren negentig onder de schuilnaam 'de Derde Weg' heeft meegewerkt aan deze neoliberale agenda. In plaats van vast te houden aan de trend naar meer beschaving heeft de PvdA meegeholpen aan — Van Dam gebruikt veelvuldig het SP-jargon — de 'afbraak' van de verzorgingsstaat. Tal van maatschappelijke problemen, zoals het ontstaan van achterstandswijken en de enorme groei van de criminaliteit, vloeien volgens Van Dam rechtstreeks hieruit voort. Het hardst getroffen door het neoliberalisme zijn echter de

'onrendabelen'. Zo omschrijft Van Dam de burgers die niet in staat zijn zelfstandig volledig in hun levensonderhoud te voorzien — degenen die zijn aangewezen op ondersteuning door de overheid. Met tal van statistieken toont hij aan dat werkenden in Nederland sinds 1980 hun koopkracht met meer dan 50% zagen stijgen, terwijl uitkeringsgerechtigden in dertig jaar wat koopkracht betreft geen stap vooruit zijn gekomen. Hij spreekt van een 'postmoderne onderdrukking en slavernij van meer dan tien procent van de bevolking'.

Op Van Dams analyse valt vanuit sociaal-democratisch perspectief heel wat af te dingen. Het ondersteunen van mensen die het niet zelf kunnen redden is een kerndoel van de sociaal-democratie, daar bestaat geen twijfel over. Maar daarnaast zijn er ook nog andere belangrijke doelen, zoals het creëren van banen, of in klassieke termen: het streven naar volledige werkgelegenheid. Het mede door de PvdA ingezette beleid van 'werk boven inkomen', onder andere door de modernisering van de verzorgingsstaat, is enorm succesvol geweest: volgens het CBS is het aantal werkzame personen in Nederland tussen 1982 en 2008 gestegen van 5,8 miljoen naar 8,7 miljoen. Dankzij die bijna drie miljoen extra werkenden heeft Nederland met afstand de laagste werkloosheid van Europa. Voor dat beleid hoeft de PvdA, regeringspartij tussen 1989 en 2002, zich niet te schamen. De verzorgingsstaat zal activerend zijn of hij zal niet zijn.

Meer fundamentele kritiek op de visie van Van Dam heb ik voor wat betreft zijn mensbeeld. Hij besteedt een heel hoofdstuk aan moderne inzichten uit de neurobiologie en de gedragswetenschappen om te betogen dat er vraagtekens gezet moeten worden bij begrippen als 'ik' en 'vrije wil'. Hersenonderzoek toont aan dat de mens veelal een speelbal is van neurologische processen. Mensen zijn minder autonoom en hebben minder te kiezen dan ze zelf denken. Kan de overheid dan nog wel een beroep doen op de vrije wil van burgers? Met deze ondermijning van het begrip eigen verantwoordelijkheid verwijdt Van Dam zich mijlenver van het

klassieke sociaal-democratische emancipatie-ideaal om burgers vrij en krachtig te maken. Van oudsher gaat het de sociaal-democratie om het creëren van een maatschappij waarin burgers zich in vrijheid kunnen ontplooien én waarin ze zelf mede verantwoordelijkheid dragen voor deze ontplooiing. Lees bijvoorbeeld Den Uyls rapport *De weg naar vrijheid* uit 1951. Den Uyl heeft altijd sterk aangedrongen op het belang

Het klassieke ideaal van gelijke kansen valt moeilijk te combineren met een relativering van het begrip vrije wil

van het bevorderen van het verantwoordelijkheidsgevoel bij burgers. De sociaal-democratie liep volgens hem het gevaar te eenzijdig gericht te zijn op het verbeteren van de materiële welvaart. Vandaar de pleidooien in de jaren vijftig voor 'verheffing' via een actieve cultuurpolitiek.

Van Dam schampert dat de PvdA in de jaren negentig het klassieke gelijkheidsideaal heeft ingeleverd voor het slappe aftreksel daarvan: gelijke kansen. Daarbij vergeet hij echter dat de PvdA van oorsprong altijd gestreefd heeft naar een maatschappij waarin zoveel mogelijk gelijkheid ontstaat doordat burgers gelijke kansen hebben. Zo stelt het Beginselprogramma uit 1959: 'De partij acht gelijkheid van ontwikkelingskansen en het wegnemen van belemmeringen, die vrije doorstroming en maatschappelijke opklimming in de weg staan, een van de belangrijkste maatschappelijke doeleinden: karakter en bekwaamheid behoren daarbij het richtsnoer te zijn.' Het is volgens de sociaal-democratische traditie de rol van de overheid om iedereen, ongeacht geboorte of afkomst, gelijke kansen te geven op maximale ontplooiing. Bij dat mooie ideaal van gelijke kansen hoort ook dat van eigen verantwoordelijkheid. De overheid helpt kansen te creëren, maar burgers

moeten die kansen uiteindelijk zelf grijpen. Zonder krachtige, vrije en verantwoordelijke burgers lukt het niet. Dit klassieke ideaal van gelijke kansen valt moeilijk te combineren met een relativering van het begrip vrije wil. Alle neurologische bewijsvoeringen ten spijt maak je van burgers geen gelukkige mensen als je hun de hoop op vooruitgang afneemt omdat ze volgens bepaalde theorieën zwak van wil zijn en zullen blijven. Wie niet gelooft in de vrije wil en het bevorderen van verantwoordelijkheidsgevoel, kan ook niet een klassiek sociaal-democratisch ideaal als 'iedereen doet mee' aanhangen.

In zijn voorwoord beschrijft Van Dam hoe zijn afscheid van de PvdA tot stand is gekomen. Juist door zijn nadere studie van de geschiedenis van de PvdA, werd zijn afscheid onvermijdelijk. Hij schrijft: 'Het opzeggen van mijn lidmaatschap werd een bagatel: van een "lege" vereniging neem je makkelijk afscheid.' De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat in het vertrek van Marcel van Dam uit de sociaal-democratische beweging een zekere logica zit. Wie eenzijdige idealen huldigt, hoort bij een eenzijdige partij thuis.

Rutger Zwart is fractievoorzitter van de PvdA in de Nijmeegse gemeenteraad.

Marcel van Dam: 'De groep achterblijvers verdient net zoveel respect als welke yup dan ook'

Veelzeggend in de besprekingen van mijn boek *Niemand's land* in deze *SED* is dat geen van de recensenten de overdaad aan feiten tegenspreekt waarmee ik aantoon dat de sociaal-democratie ver weg is geraakt van haar *core business*: het opkomen voor de belangen van de mensen met de laagste opleiding en het laagste inkomen. Een aantal politici (niet van de PvdA, want die deden er het zwijgen toe) deed dat wel. Zoals staatssecretaris Jack de Vries die bij *Pauw & Witteman* suggereerde dat de cijfers verkeerd werden geïnterpreteerd. Zo zou het teruglopen van de uitgaven aan sociale bescherming veroorzaakt zijn door het teruglopen van de werkloosheid. Alsof de uitgaven aan sociale bescherming alleen betrekking hebben op uitkeringen en niet op andere voorzieningen en alsof de uitgaven aan uitkeringen in 1980 hoger waren dan nu. Sinds ik de persprijs van het CBS heb gekregen — een prijs die 'op initiatief van het Centraal Bureau voor de Statistiek jaarlijks wordt toegekend aan journalisten die in de media aansprekende onderwerpen onder de aandacht hebben gebracht en hierbij gebruik hebben gemaakt

van CBS-informatie, met de juiste interpretatie en analyse' — hoef ik me daartegen niet meer te verdedigen.

Veelzeggender is dat in drie van de vier reacties die in deze *SED* op mijn boek worden gegeven, al of niet expliciet, het meehelpen van de PvdA aan de teloorgang van de verzorgingsstaat wordt verdedigd. Ed van Thijn is de uitzondering. De cijfers waaruit onder andere blijkt dat de mensen met het laagste inkomen nu minder koopkracht hebben dan in 1980, terwijl mensen met een cao-loon hun koopkracht zo'n zestig procent hebben zien stijgen (exclusief incidenteel) en dat Nederland het enige Europese land is waar de uitgaven aan sociale bescherming in procenten van het bbp zijn gedaald, hebben hem getroffen als een mokerslag. Terecht, want we zitten nu op het niveau van Engeland en we naderen dat van de Verenigde Staten. Ik twijfel er niet aan dat we na de komende bezuinigingsronde definitief zijn afgezaakt van het Scandinavische model waartoe we in 1980 behoorden naar het Angelsaksische model. De verdedigende verklaring van Van Thijn is dat de

PvdA te weinig invloed had om deze ontwikkeling tegen te houden. De neoliberale tijdgeest was te machtig.

De andere drie, Romke van der Veen, Rutger Zwart en Petra Stienen, betwisten niet de feiten maar vinden die kennelijk ook niet zo erg. Ik mag van Romke van der Veen niet spreken over afbraak van de verzorgingsstaat want er is volgens hem alleen maar sprake van een noodzakelijke hervorming die gericht was op activering. Als dat zo was, waarom is dan ook de koopkracht van de AOW-uitkering nog ongeveer gelijk aan die in 1980? Moeten ook gepensioneerden worden geactiveerd? En moeten de afbouw van het welzijnswerk, de bezuinigingen in de jaren tachtig op het onderwijs, de voortgaande bezuinigingen in de gezondheidszorg, de afbouw van de subsidies in de volkshuisvesting, het terugtreden van de overheid en de opmars van het marktdenken en de commercialisering ook allemaal worden gezien als activeringspolitiek?

Bovendien bestrijd ik dat een volwaardige verzorgingsstaat activering van mensen met een uitkering in de weg staat. Zweden was in 1980 wereldkampioen uitgaven sociale bescherming en is dat nu nog, maar kent niettemin een hogere participatiegraad dan Nederland. Het argument dat medewerking van de PvdA aan de afbouw van de verzorgingsstaat (door de verdedigers daarvan stevast hervorming genoemd) wordt gerechtvaardigd door het grote aantal banen dat werd gecreëerd (Rutger Zwart) is voor bestrijding vatbaar. In de eerste plaats moeten de Nederlandse werkloosheidscijfers, om ze te kunnen vergelijken met die in andere landen, worden gecorrigeerd voor de aantallen werklozen die bij ons, in afwijking van andere landen, in andere regelingen zitten, zoals WIA, Wajong en bijstand. In de tweede plaats moeten de verschillen in gemiddelde arbeidsduur worden verdisconteerd. Nederland kent bijvoorbeeld een recordaantal deeltijdbanen. Ook de forse groei van de wereldeconomie in de tweede helft van de jaren negentig hielp natuurlijk de werkloosheid terug te dringen.

Zeker, ook het activeringsbeleid zal hebben geholpen. Maar wat voor sociaal-democraten altijd een leidend beginsel moet zijn, is dat het doel niet alle middelen kan heiligen. Net zomin als herinvoering van de slavernij toelaatbaar is om de werkloosheid uit te bannen, acht ik het voor sociaal-democraten aanvaardbaar om mensen arm te maken om ze te activeren. In 1980 was een bijstandsuitkering een garantie tegen armoede, nu een garantie voor armoede — terwijl iedere sociale wetenschapper weet of kan weten dat armoede garant staat voor achterstand, die de kans op opvoedingsproblemen, schooluitval, verslaving, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid

*Een beleid dat mensen arm
maakt om hen te activeren
acht ik voor sociaal-democraten
onaanvaardbaar*

en criminaliteit aanzienlijk vergroot. Niemand van de recensenten reageert op mijn betoog in *Niemand's land* dat de afbouw van de verzorgingsstaat zoveel maatschappelijke problemen heeft veroorzaakt dat het middel, ook uit kostenoverwegingen, erger bleek dan de kwaal.

Ed van Thijn voelt zich door de feiten in mijn boek als sociaal-democraat in verlegenheid gebracht. De drie anderen veronderstellen kennelijk dat die feiten minder erg worden als ze kunnen aantonen dat mijn mensbeeld wel tot de conclusie moet leiden dat ik het emancipatie-ideaal van de sociaal-democratie ‘bij het grofvuil zet’ (Van der Veen). Alsof mijn mensbeeld de oorzaak is van de teloorgang van de sociaal-democratie. Ik geloof immers niet meer in de vrije wil, dus geloof ik niet in de mogelijkheid dat individuen kunnen veranderen. Dus wil ik mensen die niet mee kunnen komen, achter de geraniums met een uitkering aan hun passieve lot overlaten. Ik pas in mijn jas, mijn jas past in mijn tas, dus ik pas in mijn tas.

Ook Petra Stienen springt naar een conclusie die niet voortvloeit uit mijn betoog. Zij probeert mij, aan de hand van het voorbeeld van haar vader, uit te leggen wat de waarde is van opwaartse sociale mobiliteit. Maar dat wist ik al. Mijn ouders zijn in de negentiende eeuw geboren en moesten op twaalfjarige leeftijd gaan werken. Mijn moeder was analfabeet. Ik groeide op als de jongste van negen kinderen en als enige kon ik 'doorleren' omdat de overheid dat mogelijk maakte. De dankbaarheid daarvoor is een van de redenen waarom ik *Niemand's land* heb geschreven. De kernboodschap van dat boek is dat de neoliberale prestatie maatschappij eisen stelt waaraan een aantal mensen niet kan voldoen omdat ze daarvoor de vaardigheden niet hebben. En naarmate de eisen hoger worden, zal dat aantal groeien.

Die groep achterblijvers verdient net zoveel respect als welke succesvolle yup dan ook. Als die mensen niet geschikt gemaakt kunnen worden voor de samenleving moet de samenleving geschikt worden gemaakt voor die mensen. Dat was naast de emancipatiegedachte de kernboodschap van de sociaal-democratie. De Partij van de Arbeid heeft, door te verdwalen op de Derde Weg, die mensen op een schandelijke manier in de steek gelaten. Daarom werd het voor mij hoog tijd de partij in de steek te laten.

Ik heb de laatste twee hoofdstukken van mijn boek besteed aan het onderbouwen van mijn opvatting dat mensen die niet in staat zijn zichzelf uit het moeras te trekken er recht op hebben dat de samenleving dat doet. Daar moet veel meer moeite voor worden gedaan dan nu gebeurt en daar moet veel meer geld voor worden uitgetrokken. Het is bovendien een klassiek sociaal-democratisch ideaal: veranderen de samenleving om mensen te veranderen. Dat niet iedereen zichzelf kan bevrijden uit een achterstandssituatie vloeit voort uit neurobiologisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

Hoe hersenonderzoekers het ook meten: telkens blijkt dat aan ons gedrag een proces in de hersenen voorafgaat waarvan ons bewustzijn pas kennis neemt als het goed of het kwaad al is

geschied. Ons bewustzijn is de spindoctor van de keuzes die ons brein maakt. Op de Universiteit van Berkeley hebben die ontdekkingen geleid tot het vormen van een researchgroep van veertig wetenschappers uit verschillende disciplines om de mogelijke gevolgen van die kennis voor de samenleving te onderzoeken. Van Thijn, Van der Veen, Zwart en Stienen

Mijn boek is één lang pleidooi om de samenleving geschikt te maken voor participatie van iedereen, ook onrendabelen

refereren met geen woord aan deze nieuwe kennis. Volgens hen bestaan de vrije wil en eigen verantwoordelijkheid als regisseur van gedrag, punt uit. Een waarheid die veel weg heeft van 'de aarde is plat en de zon draait om de aarde omdat iedereen weet dat het zo is'. Ik veronderstel dat de geachte opposenten van mening zijn dat als iemand beweert dat er spoken bestaan, hij moet aantonen dat het zo is. Mensen die er niet in geloven hoeven niet aan te tonen dat het niet zo is. Waarom zou die grondwet van de wetenschappelijke methode niet gelden voor mensen die geloven dat er een vrije wil is?

Overigens: ook veel wetenschappers die de vrije wil niet ontkennen hebben de overtuiging dat de habitus van mensen het resultaat is van aanleg en opvoeding in de vroegste jeugd. Wat de nieuwe neurologische kennis toevoegt is dat kenmerken als verantwoordelijkheidsgevoel, plichtsgevoel, ijver, opvattingen over goed en kwaad, ambitie, noem maar op, niet op een geheimzinnige wijze bij iedereen als autonome drijfveren zijn ingeprent, maar ook voorwerp zijn van aanleg en opvoeding in de vroegste jeugd. Met andere woorden: ook die kenmerken zijn in een normaalverdeling onder te brengen. Dat wil in het geheel niet zeggen dat het gedrag voor altijd vastligt. Alleen zijn mensen in wier

brein deze competenties niet zijn ingesleten niet in staat dat gedrag zonder prikkels uit de omgeving te veranderen. Voorbeeld: iemand die pleinvrees heeft durft uit zichzelf geen plein over te steken. De therapie om dat toch te leren bestaat eruit zo iemand bij de hand mee te nemen, iedere keer een stapje verder het plein op. Tot de angst om het alleen te doen voldoende is afgeleerd. Geen therapeut zou het in zijn hoofd halen iemand die aan pleinvrees lijdt te bedreigen met het intrekken van zijn uitkering als hij niet snel genoeg oversteeft.

Mijn stelling is dat iemand die aan arbeidsmarktvrees lijdt — bijvoorbeeld uit angst niet aan de eisen te kunnen voldoen, of uit angst gepest te worden, of omdat hij niet lang op dezelfde plaats kan zitten, of bang is dat ontdekt wordt dat hij niet kan lezen of schrijven — alleen van die angsten verlost kan worden als hij bij de hand genomen wordt om ze af te leren. In dat gewenningsproces zou ook kunnen blijken dat iemand een habitus heeft die hem blijvend ongeschikt maakt voor de arbeidsmarkt. In mijn boek schrijf ik: ‘Het vermogen verantwoordelijkheid te dragen is voor iedereen verschillend. Wat mensen zijn, wat ze kunnen en wat ze kunnen leren, moet bepalend zijn voor wat er van hen gevraagd wordt, niet wat anderen zijn, wat anderen kunnen of wat anderen kunnen leren.’ In het geval iemand blijvend ongeschikt is voor de arbeidsmarkt moet gegarandeerd kunnen worden dat hij op andere manieren zo zinvol mogelijk op een menswaardige manier kan participeren in de samenleving. Een kansenmaatschappij betekent niets voor mensen die niet de vaardigheden hebben die kansen te grijpen. Betaalde arbeid kan bijdragen aan het geluk van mensen, maar het is geen voorwaarde. Er zijn meer Nederlanders zonder dan met een baan.

In tegenstelling tot wat Romke van der Veen en Rutger Zwart dus beweren, ben ik er niet tegen mensen verantwoordelijk te houden voor hun eigen gedrag en hun eigen welbevinden, maar wel onder de voorwaarde dat ze over het noodzakelijke verantwoordelijkheidsgevoel beschikken. Hetzelfde geldt voor ambitie, ijver of

welke eigenschap dan ook waar wij een beroep op willen doen. Want met verantwoordelijkheidsgevoel word je niet geboren, maar word je opgevoed, als het goed is. Als het niet goed is niet. Als mensen geen verantwoordelijkheidsgevoel hebben, moet je daar niet in berusten, maar moet je ze helpen dat aan te leren. Niet door ze te bestraffen voor het falen van hun ouders, maar door ze te steunen in het verwerven ervan.

‘De staat moet onrendabelen niet tot arbeid dwingen, maar accepteren dat deze mensen niet rendabel zijn, ze een uitkering geven en

Als een politieke partij beginselen ondergeschikt maakt aan de macht, levert zij zich uit aan het populisme

ze verder met rust laten’, zo denkt Romke van der Veen mijn standpunt te kunnen verwoorden. Hoe dat te goeder trouw mogelijk is voor iemand die mijn boek gelezen heeft, is onbegrijpelijk. Dat is namelijk één lang pleidooi om de samenleving geschikt te maken voor participatie van iedereen, ook onrendabelen. Met betaald werk of op een andere manier — inderdaad, niet met dwangarbeid. Van der Veens stelling ‘ook de verzorgingsstaat heeft bij Van Dam een biologische fundering gekregen’, is evenmin waar. Ik schrijf dat de verzorgingsstaat een product is van de evolutie, net als de cultuur en de moraal. Als hij gelooft dat die een andere oorsprong hebben, gelooft hij inderdaad in spoken.

Ook zijn bewering ‘Van Dam verwerpt het idee dat tegenover rechten plichten staan,’ klopt niet. Ik verwerp met Ralf Dahrendorf het idee dat er nog sprake is van een recht als dat door een plicht ongedaan kan worden gemaakt. Dan wordt het een gunst. Zo was PvdA-staatssecretaris Aboutaleb zich ervan bewust dat hij het grondwettelijk recht op bestaanszekerheid teniet deed toen hij ‘tegen de Grondwet in’ zoals

hij zei, het recht op bijstand voor 27-minners afschafte. Zeker hebben mensen een participatieplicht, zoals ze een plicht hebben hun kinderen goed op te voeden, ze op tijd naar school te sturen, hun werk goed te doen enzovoort. De vraag is of je een plicht kunt verzaken die je niet voelt en welke sancties aanvaardbaar worden geacht als iemand niet aan zijn plichten voldoet.

Ed van Thijn roept in zijn bijdrage de vraag op of de macht van de PvdA tekortschoot om de doelgroep afdoende te beschermen of dat het beschermen van de doelgroep leidde tot het tekortschieten van de macht. Volgens mij ligt het antwoord in een vergelijking tussen de verkiezingsuitslag in 1986 en 2006. In 1986 haalde de PvdA bij de Kamerverkiezingen 52 zetels en de partijen links van de PvdA 3, samen 55. In 2006 haalde de PvdA 33 zetels en de partijen links van de PvdA 32, samen 65.

Veel belangrijker dan dit pragmatische argument is een principiële argument. Als een politieke partij beginselen ondergeschikt maakt

aan de macht, levert zij zich uit aan het populisme. Van Thijn schrijft: ‘Zolang wij geen afscheid nemen van beginselen als eerlijk delen die, door alle tijdgeesten heen, een bruggenhoofd vormen tussen de verschillende groepen kiezers die ons in het verleden tot volkspartij maakten, hoeven Uylianen als Marcel van Dam niet te bedanken.’ Mijn vraag aan Van Thijn is: heeft die mokerslag je dan toch niet geraakt? Hoezo ‘die ons in het verleden tot volkspartij maakten’? Is dat dan ook volgens jou nu niet meer zo? Van Thijn herinnert zich ongetwijfeld het debat in de Tweede Kamer waarin Den Uyl Spreuken 29:18 citeerde: ‘Waar visie ontbreekt, komt het volk om.’ Rechtzinnige leden van de Tweede Kamer corrigeerden hem. De juiste vertaling is: ‘Indien visie ontbreekt, verwildert het volk.’ Kijk om je heen, Ed.

Marcel van Dam is socioloog. Voor de PvdA trad hij op als bestuurder, Tweede-Kamerlid, staatssecretaris en minister.

Hans van Mierlo (1931-2010)

Hans van Mierlo is herdacht als een visionair en charismatisch politicus, een inspirator. De vergezichten die hij schetste boeiden. Zijn visie op de democratie daagde uit. Hij aarzelde niet zijn twijfels uit te spreken en zich kwetsbaar op te stellen. Hij maakte zijn optreden tot een toetssteen voor anderen, door zichzelf ter discussie te stellen en posities op te geven wanneer hij voelde dat hij gesteund werd vanwege prestaties uit het verleden en niet om zijn ideeën. Zijn kritiek op het politieke bestel schuurde: degenen die daarvan deel uitmaakten en dus medeverantwoordelijkheid droegen, voelden zich ongemakkelijk. Het was alsof iedereen dacht: Van Mierlo heeft geen ongelijk, maar hij zal toch nooit gelijk krijgen en daarom laten we het maar zo.

De PvdA heeft veel aan Van Mierlo te danken. Wij hebben zijn steun geïncasseerd, maar hem vervolgens laten vallen. Dat kwam ons beter uit, maar breekt ons uiteindelijk op.

In 1966 had Van Mierlo het bestel vermoeid verklaard: de macht ontbeert gezag. De verstar- ring, veroorzaakt door de verzuiling, moest doorbroken worden en het vertrouwen van de burgers herwonnen. Daartoe diende de burger meer zeggenschap te krijgen. Staatkundige hervormingen moesten het partijstelsel doen ontploffen en vervangen door een niet-ideo- logisch bestel. De burger zou moeten kunnen

kiezen tussen progressief en conservatief. De regering zou daardoor een duidelijk mandaat hebben. Het parlement diende te controleren en tegenspel te bieden.

Van Mierlo wilde het partijstelsel op een democratische wijze tot ontploffing brengen en ging daartoe het spel van de parlementaire democratie van binnenuit meespelen. Een andere mogelijkheid was er niet, wilde steun verkregen worden voor staatsrechtelijke vernieuwing. Maar het leidde tot een spagaat, zeker toen Van Mierlo nog een stap verder ging door binnen dat systeem een eigen politieke positie in te nemen. Daartoe verleid door Den Uyl sprak hij zich uit voor samenwerking met de PvdA. Daarmee gaf hij zijn partij in de ogen van anderen een links stempel.

Het leidde tot politieke doorbraken: schaduwkabinetten van samenwerkende progressieve partijen, een gezamenlijk verkiezingsprogramma (Keerpunt '72) en, uiteindelijk, het minderheidskabinet-Den Uyl, grommend gedoogd door de christelijke partijen. Dat kabinet, het meest linkse kabinet van na 1945, zou nooit tot stand zijn gekomen zonder Van Mierlo. Het was de redding van de PvdA. Maar de beoogde Progressieve Volkspartij, waarin d'66 zou opgaan, kwam er niet. De PvdA wees dit af en Van Mierlo stapte terug. Er was een doorbraak tot stand gebracht in de politieke

verhoudingen, maar het bestel zelf bleek ongeschokt, zeker toen als reactie op dit alles het CDA werd gevormd als een ideologisch verzuilde centrumpartij.

Begin jaren negentig redde Van Mierlo, teruggekomen als partijleider van D66, de PvdA opnieuw. Ondanks het WAO-debacle kon de PvdA verder regeren. Paars kwam tot stand, een coalitie tussen twee partijen die elkaar altijd hadden uitgesloten, maar die mogelijk werd met D66 als brug. Voor het eerst was het mogelijk te kiezen uit drie opties: niet alleen centrum-links of centrum-rechts, maar ook links-rechts. De tijd was er rijp voor. Na de Koude Oorlog hadden de begrippen links en rechts een andere lading gekregen. Politieke dilemma's die met het CDA niet konden worden opgelost vroegen om samenwerking tussen de PvdA en de VVD. Het CDA was niet langer de vanzelfsprekende belichaming van de macht. Politiek zowel als beleidsmatig was Paars een succes.

Staatkundige hervorming kwam echter wederom niet van de grond. Politieke partijen hadden hun eigen redenen om daartoe niet over te gaan. Dat was deels eigenbelang, deels een verschil in visie op het politieke bedrijf. De PvdA, bijvoorbeeld, is zich steeds minder dualistisch gaan gedragen. Staatkundige hervorming à la D66 werd verworpen op grond van historisch doorwrochte staatkundige opvattingen, maar de burgers raakten vervreemd van gevestigde politieke partijen.

In de jaren zestig protesteerden mensen die streefden naar verandering in progressieve richting, vooral jongeren. Thans vertalen jongeren hun maatschappelijke betrokkenheid steeds minder politiek. Het onbehagen wordt geuit door een behoudende middenklasse, die zich naar binnen keert. Het zijn vooral dertigers

en veertigers die de politiek verwijten zich niets aan hun zorgen gelegen te laten liggen.

De macht ontbeert nog steeds gezag. Maar diezelfde macht, uitgeoefend vanuit een verstarde bestel, ontbeert ook steeds meer de macht om problemen op te lossen. De pretentie wordt volgehouden, maar niet waargemaakt. Zo wordt het vertrouwen in de overheid verder ondermijnd. Dat leidt tot protestpartijen, populisme, hype-gedrag, polarisatie en verkettering. De vervreemding is wederzijds: politieke partijen worden in zichzelf gekeerde elites, losgezongen van de burger en vernieuwing van het bestel wordt afgehouden.

Van Mierlo heeft zich de laatste jaren steeds scherper uitgelaten. Hij betitelde het politieke systeem als huichelachtig en bekritiseerde coalities die gesmeed worden in achterkamertjes, ongeacht de verkiezingsuitslag. De Kamer wordt de mond gesnoerd door regeerakkoorden en komt niet meer toe aan haar eigenlijke controlerende taak.

Zijn verwijt treft ook de PvdA, die, zo zei hij recentelijk, nog steeds doet alsof zij een maatschappelijke structuur vertegenwoordigt (een zuil, een klasse), terwijl achter alle politieke partijen, inclusief de PvdA, slechts structurele leegte rest. Daardoor zijn bijna alle kiezers gaan zweven.

Politieke partijen zijn niet ontploft, maar verdamppt. Dat ligt niet alleen aan het staatkundig bestel. Het komt ook door het politieke bedrijf, doordat politici verkiezingsbeloften niet nakomen. Die onoprechtheid, in de hand gewerkt door het bestel, staat haaks op alles waar Hans van Mierlo voor stond. Het wordt tijd de lofspraak aan zijn adres te vertalen in bezinning.

JAN PRONK

Collega van Hans van Mierlo in het kabinet-Kok I

Progressieve samenwerking

Eigenlijk zou deze *sed* in zijn geheel aan de betekenis van Hans van Mierlo gewijd moeten zijn, in het bijzonder aan zijn samenwerking met Joop den Uyl, de commissie-Mansholt, het schaduwkabinet en zijn vurige pleidooi voor een progressieve volkspartij, de *pvp*. Voormalige Nieuw Linkers als Wim Meijer en Marcel van Dam zouden moeten beschrijven waarom de fusie van *PvdA*, *d'66* en *ppr* in 1972 door de *PvdA* geblokkeerd is. Hun kompaan André van der Louw is er hevig teleurgesteld over geweest. Een biografische schets van An Lind en Wim Thomassen — wie schrijft het boek over hun werk en leven? — met een analyse van hun echtelijke twist over de *pvp* zou zeer interessant zijn. Velen zagen Thomassen als een regent en zijn vrouw als het linkse geweten. Welnu, Wim was een fan van Hans van Mierlo en zag in de *pvp* een vehikel om de 'doorbraak' een nieuwe kans te geven. An daarentegen voorzag dat bij een optelsom van de drie progressieve partijen van de sociaal-democratische beginselen niets zou overblijven.

Van Mierlo is nooit rancuneus geweest over de manier waarop de *PvdA* de progressieve samenwerking opblies. Hij concentreerde zich op de vorming van het progressieve kabinet na de verkiezingen van november 1972. Zijn rol in de formatie van het kabinet-Den Uyl is zwaar onderschat. Van Mierlo souffleerde informateur Jaap Burger en temperde Den Uyl. Lange nachten bracht hij door in diens bungalow in Buitenveldert toen de zoektocht naar ministers en staatssecretarissen alle aandacht vroeg. Erik Jurgens, prominent lid van de *ppr*, polste hij voor het belangrijke staatssecretariaat van Volksgezondheid. Jurgens betoonde zich de gentleman die hij is: hij hield zich aan een binnen de *ppr* gemaakte afspraak dat Michel van Hulten de kandidaat voor hun enige staatssecretariaat was.

Van Mierlo trad enige maanden na de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl af als fractieleider. De 'ontploffers' in *d'66* hadden aanzienlijk terrein verloren: de operatie-*pvp* had de partij in één jaar vijf zetels verlies opgeleverd. Van Mierlo werd een voortreffelijke backbencher, hij stortte zich op buitenlandse en defensiepolitiek en ging houthakken in Frankrijk.

d'66 liep ondertussen op de rand van de afgrond, het ledental was gezakt tot vierhonderd. Op een congres in 1974 stemde een meerderheid van de aanwezigen voor de motie-Wolffensperger, die opheffing van de partij bepleitte. De statuten schreven een tweederde meerderheid voor, daaraan kon niet worden voldaan. Ik zal nooit vergeten hoe mijn vader — sinds 1966 lid nummer 307 — na afloop thuis de tuin inliep en vertelde dat hij nu genoodzaakt was om zich in navolging van mij aan te sluiten bij het klootjesvolk van bureaucraten en regenten van de *PvdA*.

Altijd bleven hij en ik Hans van Mierlo volgen. We zagen hoe hij in 1985 zijn comeback maakte en in negen jaar met een onnavolgbare 'mars' weer een andersoortig kabinet afdwong: Paars. Zonder Hans van Mierlo waren Joop den Uyl en Wim Kok geen premier geworden.

Denk aan het nummer van *Spinvis*: 'voor ik vergeet... wie toen mijn vrienden zijn geweest.'

FELIX ROTTENBERG

PvdA-lid

ps: Eigenlijk moeten de progressieve partijen — *PvdA*, *d'66*, GroenLinks, *sp* en Partij voor de Dieren — jaarlijks een nazomerse 'université' beleggen, zoals dat in Frankrijk vaak gebeurt, om in de geest van Hans van Mierlo de toekomst te verkennen en de gezamenlijke belangen te definiëren. Dat levert altijd iets op!



GEZOCHT: JONGE DENKERS [M/V]

Ben je niet ouder dan 35 jaar?
Heb je affiniteit met het progressieve gedachtegoed?
En wil je een bijdrage leveren aan een
weldoordachte politieke agenda voor Nederland?
Sluit je dan aan bij Jong WBS!

Jong WBS is een ontmoetingsplaats voor jonge mensen die
vrijuit willen nadenken over een hernieuwd progressief verhaal.
Tijdens onze bijeenkomsten laten wij ons graag prikkelen
door scherpe denkers uit wetenschap en politiek.
De komende tijd willen we ook zelf het publieke debat
gaan opzoeken en Jong WBS uitbouwen tot
dé progressieve jongerendenktank van Nederland.
Ga jij met ons die uitdaging aan?

www.jongwbs.nl

3 COLUMN **LIESBETH LEVY** Verliefd op Job Cohen

4 INTERVENTIE

WOUTER KONING Politieke steun, geen militaire

TOM VAN DOORMAAL Eerst denken, dan snoeien

MICHEL VOLS Het t-woord

Een nieuwe balans — Bouwstenen voor een progressieve koers

10 **PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO** Rekenen met waarden —

Pleidooi voor helderheid in het heroverwegingsdebat

15 **PAUL TANG** De schuld van rechts en het tekort van links

22 **ROMKE VAN DER VEEN** Zorguitgaven laten zich lastig beteugelen

30 **SADIK HARCHAOUI & RIENK JANSSENS** Rechtvaardigheid als richtsnoer

36 **JAN ROTMANS** Duurzaamheid: banenmotor van de toekomst

43 **ANDRÉ VAN HOORN & ESTHER-MIRJAM SENT** Geluk is niet te koop, wel te sturen

50 **MARK ELCHARDUS** Van bnp-obsessie naar geluksbeleid

57 **THEO BECKERS** Meer tijd, meer welvaart

Polemiek — Over ‘Niemand's land’ van Marcel van Dam

63 **ED VAN THIJN** ‘Zijn wij wel bij machte om dwars tegen de tijdgeest in te gaan?’

65 **ROMKE VAN DER VEEN** ‘Van Dam zet het ideaal van emancipatie bij het grofvuil’

67 **PETRA STIENEN** ‘Het woord “onrendabelen” is stigmatiserend’

69 **RUTGER ZWART** ‘De verzorgingsstaat zal activerend zijn of hij zal niet zijn’

71 **MARCEL VAN DAM** ‘De groep achterblijvers verdient net zoveel respect als welke yup dan ook’

76 **JAN PRONK** In Memoriam Hans van Mierlo

78 OP DE AGENDA

FELIX ROTTENBERG Progressieve samenwerking

S&D

JAARGANG 67 NUMMER 4 2010

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

Boom Tijdschriften

Ongelijksoortige ongelijkheid

Individualisering vergroot de ongelijksoortigheid tussen mensen. Er is sprake van een toename aan keuzen op steeds meer gebieden: schoolkeuze, beroepskeuze, godsdienstkeuze, partnerkeuze en samenlevingsvorm, ouderschapskeuze, partijkeuze, theaterkeuze, vrijetijdsbesteding, sportbeoefening en vakantiebestemming. Al deze keuzen leveren een bonte verscheidenheid op aan leefpatronen. Maakt de toenemende ongelijksoortigheid onder mensen sociale en politieke gelijkheid een achterhaalde waarde? Niets is minder waar. Onder de verscheidenheid van leefpatronen gaan nog steeds hechte sociale mechanismen schuil, die oude én nieuwe vormen van maatschappelijke ongelijkheid opleveren. Reductie van al te grote ongelijkheid is altijd een belangrijker ideaal geweest dan het streven naar absolute gelijkheid, waarbij verschillen tussen mensen werden uitgebannen.

Waarom was sociale en politieke gelijkheid ook alweer zo belangrijk? Allereerst omdat daardoor levenskansen van mensen verbeterd worden en daarmee hun individuele vrijheid. Vrijheid en gelijkheid zijn niet als water en vuur, maar veel meer als water en ijs: door gelijkheid ontstaat een vormverandering die de vrijheid vastigheid onder de voeten geeft. Ten tweede doen samenlevingen met een grotere sociale gelijkheid het beter dan autoritaire samenlevingen en landen met grote ongelijkheid: meer mensen leiden er een gelukkig of bevredigend leven (R. Wilkinson en K. Pickett, *The Spirit Level. Why equality is better for everyone*, 2009).

Ten derde roept politieke gelijkheid een halt toe aan de schadelijke werking van het mechanisme waardoor rijken steeds rijker en armen steeds armer worden of waardoor de duivel steeds op dezelfde hoop poept, het befaamde Mattheüs-effect. Dit mechanisme is op steeds meer terreinen van

het maatschappelijk leven zichtbaar geworden (D. Rigney, *The Matthew Effect. How advantage begets further advantage*, 2010). Voetbalcompetities bieden er een bijna perfect voorbeeld van: de internationaal georiënteerde top van rijke clubs blijft de top, de subtoppers zwoegen vergeefs voort, terwijl de lijn tussen middenmoot en degradatiekandidaten steeds dunner wordt. Voor steeds meer clubs dreigt de degradatie. Het lijkt verduiveld veel op onze nieuwe maatschappelijke orde: geen tweedeling meer, maar een bijna onwrikbare vierdeling. Voor middengroepen en middeninkomens dreigt ook degradatie.

Ten slotte is politieke gelijkheid er om de ergste vormen van culturele deprivatie en armoede weg te nemen. Ik prefereer het ouderwetse woord 'deprivatie', want het gaat hier niet om achterstanden, die kunnen worden ingelopen, maar om het geheel verstoken zijn van een begin van vrijheid en gelijkheid. Arme ouders krijgen vaak arme kinderen en culturele armoede is nog immer stevig verknoopt met materiële armoede. Het zijn de maatschappelijk gedegradeerden, die een nieuwe kans dienen te krijgen.

Ongelijkheden zijn ongelijksoortig geworden. Machtsverschillen hebben, ondanks toezichthouders, nieuwe vormen gekregen. Inkomensverschillen zijn, na een gestage afname tussen 1930 en 1980, vooral de laatste twintig jaar weer toegenomen. Hoewel kennis over de gehele linie in de maatschappij is toegenomen zijn verschillen in kennis dat ook. Er is werk aan de winkel voor de vernieuwing van het denken over sociale en politieke ongelijkheid. Net als het 'nieuwe rijden' valt het nieuwe gelijkheidsdenken best te leren.

KEES SCHUYT

Voorzitter redactieraad S&D

Kamerleden selecteren

Ongeveer twintig jaar geleden werd, op basis van een advies van een commissie onder voorzitterschap van Jos van Kemenade, de kandidaatstelling in de PvdA voor de Tweede Kamer (en ook voor de Eerste Kamer) gecentraliseerd. Voortaan zou het partijbestuur, desgewenst geholpen door een kandidaatstellingscommissie, een voorstel doen aan het congres en dat kon dan de lijst vaststellen.

Voor die tijd werd er voor elke kieskring een aparte kandidatenlijst opgesteld, met een gemeenschappelijke lijsttrekker die landelijk werd aangewezen. Zo'n kandidatenlijst in een kieskring (er zijn er negentien, de meeste vallen samen met provincies, behalve in Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland) werd opgesteld door het gewestelijk bestuur en vastgesteld door de gewestelijke vergadering.

In de praktijk kwamen de meeste kandidaten op de verkiesbare plaatsen en de opvolgersplaatsen uit de kieskring zelf. Bijna allemaal waren ze goed bekend; het waren Kamerleden, bekende wethouders of Statenleden, leden van een gewestelijk bestuur of van de partijraad. In de jaren tachtig was 30% van de Kamerleden voordien dagelijks bestuurder van een gewest geweest. Dat leverde mensen op als Willem Vermeend, Dick de Cloe, Tineke Netelenbos en Gert Jan van Otterloo.

- 4 Deze decentrale gang van zaken was het partijbestuur natuurlijk een doorn in het oog. Centrale bestuurders vonden dat er veel te veel macht op regionaal niveau lag. Het belangrijkste argument om de kandidaatstelling te centraliseren was telkens dat het een onsamenhangende Kamerfractie zou opleveren. Specialiteiten zouden ontbreken en sommige gewesten zouden te veel letten op het partijverleden van kandidaten en te weinig op de kwaliteit. Uiteindelijk lukte het om de macht van de 'gewestelijke baronnen' te breken.

Wat valt op als we de ervaringen van de afgelopen twintig jaar op een rij zetten? Telkens werd een aparte kandidaatstellingscommissie ingesteld — het is nu eenmaal veel werk om vele honderden kandidaten te beoordelen. Hoewel het partijbestuur altijd wel vertegenwoordigd was in die commissie, bracht zij toch elke keer weer wijzigingen aan in de lijst met voorgestelde kandidaten. Op het partijcongres werd nog maar weinig veranderd aan het voorstel. Het congres van 25 april 2010 veranderde zelfs helemaal niets aan de voorgestelde lijst. En niet omdat er geen behoefte zou bestaan aan wijzigingen, maar omdat het erg moeilijk is om een meerderheid achter een aanpassing te krijgen. Er spelen zoveel deelbelangen een rol — naast allerlei sentimenten — dat het voorstel er vrijwel altijd ongewijzigd doorkomt.

Het aantal kandidaten is ongelooflijk groot — bij de recente kandidaatstelling voor de Tweede Kamer meer dan zeshonderd. Het overgrote deel daarvan zijn 'zelfmelders'; in beperkte mate gaat de selectiecommissie of de partijtop zelf op zoek naar geschikte kandidaten. Al met al is het een ondoorzichtig proces hoe tot een kandidatenlijst wordt gekomen. Daarbij spelen vaak argumenten die weinig met de kwaliteiten van de kandidaten te maken hebben. Bij het recente congres op 25 april benadrukte Ella Kalsbeek, de voorzitter van de kandidaatstellingscommissie, bij herhaling dat de lijst een subtiel bouwsel is, waarin je niet ongestraft een steen kunt verplaatsen. Op een onduidelijke grondslag is nu al enkele malen sprake geweest van een lijst waarop om en om een man en een vrouw staan.

Voortdurend klinkt de kritiek dat kandidaten van buiten de Randstad weinig kans hebben op een goede plaats. Telkens komt zelfs ongeveer 20% van de kandidaten uit Amsterdam — ongeveer evenveel als uit Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel en Gelderland samen. Om kandidaat te worden of om Kamerlid te blijven, moet je vooral opvallen bij mensen in het centrum

INTERVENTIE

van de partijmacht en maakt het weinig uit wat er binnen de rest van de partij van je wordt gevonden.

Maar de belangrijkste vraag is natuurlijk: levert het gecentraliseerde selectieproces dat we nu twintig jaar kennen betere Kamerleden en een betere fractie op? Op grond van feiten valt hier geen zinnig woord over te zeggen, maar mijn indruk is: nee, er is geen verbetering opgetreden. Eigenlijk blijkt het ook uit het gemak waarmee mensen die bij de vorige kandidaatstelling verrassend hoog werden gezet de volgende keer uit beeld verdwijnen.

Volgens mij wordt het tijd om de gecentraliseerde kandidaatstelling grondig te evalueren en na te gaan of er verbeteringen mogelijk zijn die de kwaliteit en effectiviteit van de Tweede Kamerfractie vergroten.

ARIE DE JONG

Voorzitter PvdA-gewest Zuid-Holland

Een ritueel toneelstuk

Toen Lilianne Ploumen campagne voerde voor het voorzitterschap, deed ze dat met de leus: meer inspraak, minder toespraak. Ik heb op het congres van 25 april gemerkt wat dat betekent. Het congres duurde één dag, er was een volle agenda met vier lange toespraken. Maar: als individueel lid mócht ik inspreken.

Hoera.

Om van mijn statutair recht gebruik te maken heb ik wel moeten vechten. Omdat ik geen afdelingsafgevaardigde was, had ik geen badge en zonder badge mocht ik de zaal niet in. Individuele leden moesten helemaal achterin of op de balkons zitten. De deurwachters waren onverbiddelijk: geen badge, geen toegang. Ik ging naar de stand met badges, maar daar mocht men mij er geen geven. Vervolgens ging ik naar het secretariaat, waar ik iemand bereid vond om aan het presidium te vragen of individuele leden alsnog de zaal in mochten.

Dat bleek het geval. Logisch, want het staat in de statuten. Helaas bleven de bordjes staan die mensen zonder badge naar de balkons verwezen

en werd door het presidium ook niet omgeroepen dat alle individuele leden bij het programma mochten inspreken. Hier zit, vermoed ik, geen opzet achter. Het zal een kwestie zijn van slordigheid, die voortkomt uit de hoge tijdsdruk waaronder zo'n congres wordt georganiseerd. De zaal was te klein.

Hoe dan ook, ik kon naar binnen. Toen mijn onderwerp aan bod kwam, stond ik aan de zijkant van het podium te wachten, samen met vertegenwoordigers van de afdelingen Haarlem en Utrecht. Een dame vroeg ons dringend of we over hetzelfde onderwerp spraken, want het congres was al enorm uitgelopen. Ja, we wilden over hetzelfde punt iets zeggen. Of we het konden samenvoegen? Nee, we wilden alle drie inspreken. We vonden het een belangrijk onderwerp. Of we het dan in één zin konden zeggen. Nee, want we vonden het een belangrijk onderwerp.

Op het podium werd ons opnieuw gevraagd het kort te houden. Eén zin liefst. De vertegenwoordiger uit Utrecht werd zelfs onderbroken. Ik werd niet onderbroken, maar er zat wel iemand van de organisatie hinderlijk mee te lezen. We zeiden wat we wilden zeggen, het ging over directe en representatieve democratie. Ik vergat alleen de laatste zin. Ik kreeg daar snel spijt van.

Want na onze inspraak mocht Lilianne Ploumen ons toespreken. Ze nam voor ons punt meer tijd dan wij drieën samen hadden gebruikt. Niemand spoorde haar aan om het kort te houden, niemand ademde haar in de nek. Ze sprak prachtig over vertrouwen in de burger, vertrouwen in elkaar, echt mooi. Ze doet dat heel goed, maar het heeft weinig met de realiteit te maken. Ik ben namelijk geen tandenstokerverkoper, maar iemand die onderzoek doet naar de werking van democratie en het vertrouwen tussen burgers en politiek. Ik wil niet zeggen dat ik daarom alles beter weet, maar wel dat het jammer is dat ik en al die andere leden met interessante, doordachte, betrokken meningen maar vijftien seconden de tijd krijgen en de partijvoorzitter vijf minuten. En ook dat het spijtig is dat wij leden geen kans op dupliek krijgen. Na de woorden van Ploumen had ik graag mijn laatste zinnetje nog aan het congres meegegeven:

INTERVENTIE

‘Directe democratie overnemen van landen waar nog minder vertrouwen in de politiek is dan hier, zal het vertrouwen hier niet doen toenemen.’ De amendementen van Utrecht en Haarlem hebben het bij het vermoeide congres in de deels leeggestroomde zaal niet gehaald.

Meer inspraak? Minder toespraak? Ik ben ervoor, maar het is nog niet gelukt.

Kan het anders? Niet op congressen met uitpuilende agenda's. Daar zullen leden (en afdelingsafgevaardigden) nooit veel invloed kunnen hebben op de besluitvorming en blijven 'debatten' zozeer aan de oppervlakte dat het geheel veel weg heeft van ritueel toneelstuk. De oplossing moet liggen in een betere organisatie in de aanloop naar het congres, bij de gedachtewisseling binnen en tussen afdelingen en gewesten.

We zouden bijvoorbeeld kunnen afspreken dat moties en amendementen die in afdelingen zijn geformuleerd in de gewestelijke vergadering, enkele dagen voor het landelijke congres, worden getoetst op de steun die ervoor bestaat, via een formele stemming. Blijkt er voor een motie of amendement niet een zeker minimum aan steun te bestaan — we zouden een percentage kunnen afspreken, zeg: een kwart van de stemmen, of de helft — dan wordt die motie of dat amendement van de landelijke congresagenda afgevoerd. Zo bouwen we een filter in. Verder zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen bespreekamendementen en -moties, en de rest (conformstukken dus). Op het partijcongres zal de agenda minder overladen zijn, wat ruimte biedt voor verdieping en werkelijk inhoudelijk debat, waarbij indieners de kans krijgen om het partijbestuur van dupliek te dienen.

Overigens zou aan de gewesten ook weer invloed moeten worden gegund bij het aanleveren van kandidaten voor de lijsten waarmee de PvdA verkiezingen in gaat. Zo kan misschien worden voorkomen dat weer 60% van de mensen op een kandidatenlijst uit Holland komt en verder één uit Kampala en nul uit Zeeland.

Perfect zal ze nooit worden, maar onze partijdemocratie kán zoveel beter. Ons partijbestuur is niet dom, maar in afdelingen en gewesten lopen ook

heel veel intelligente mensen rond, die ik graag een grotere kans gun om hun mening te laten horen en zo de partij van dienst te zijn.

JAN R. LUNSING

Bestuurskundig onderzoeker (RUG) en secretaris PvdA-gewest Groningen (bijdrage op eigen titel)

Werk en/of uitkering?

Wat mag de maatschappij van werklozen vragen in ruil voor een uitkering? Op deze vraag proberen Dominic Schrijer en Marcel van Dam een antwoord te vinden in een polemiek over de bijstand. Schrijer wil iedereen laten werken voor zijn of haar uitkering (*de Volkskrant*, 12 januari 2010), terwijl Van Dam daarin de zoveelste verschraling van het sociale vangnet ziet (*de Volkskrant*, 15 januari 2010). Los van de juridische argumenten — de Centrale Raad van Beroep (CRvB) vonniste op 8 februari jl. dat verplichte arbeid onder bepaalde omstandigheden is toegestaan — is de discussie vooral een morele. De kernvraag, welke vormen van werk en werkloosheid wij als maatschappij acceptabel vinden, wordt met de dag actueler nu de werkloosheid oploopt en gemeentebesturen flink moeten bezuinigen.

Bij nauwkeurige beschouwing van het meningsverschil blijkt dat zowel Schrijer als Van Dam een punt heeft. Schrijer heeft gelijk met zijn stelling dat gebrek aan geld niet het enige probleem is van een werkloos bestaan. Een baan levert een mens veel meer op dan alleen een maandelijks storting op bank- of girorekening; werk is ook een belangrijke bron van sociale contacten, zelfrespect en dagvulling. Als werkzoekende moet je mentaal sterk zijn om de moed niet op te geven. Mensen die toch al niet de beste uitgangspositie hebben, lopen het risico steeds verder weg te glijden in een sociaal isolement. Er valt dus iets te zeggen voor een beleid dat uitkeringsgerechtigden activeert en zorgt voor een werkomgeving. Dat mensen die niet (meer) willen werken stevig worden geprikkeld is een goede zaak, al was het maar om het draagvlak voor het totale systeem

INTERVENTIE

te bewaren. In de meeste gemeenten wordt een beleid van werken voor je uitkering (vaak onder de noemer 'Work First') al toegepast op grote groepen uitkeringsgerechtigden. De nieuwe Wet Investeren in Jongeren (w1j) is op hetzelfde principe gebaseerd: sinds 1 oktober behoort iedereen onder de 27 jaar geen uitkering te krijgen, maar een aanbod voor school of werk.

Maar Marcel van Dam heeft ook een punt. Werk draagt namelijk alleen bij aan zelfrespect als het aan bepaalde minimumeisen voldoet. Mensen moeten volwaardig kunnen meedoen. Onder normale omstandigheden wordt de kwaliteit van arbeid gewaarborgd door sociale wetgeving en cao's. Het probleem is dat deze wetten en regelingen op mensen die werken voor hun uitkering niet van toepassing zijn. Er wordt niet gewerkt onder cao-voorwaarden, vaak is er geen volwaardig arbeidscontract en als gevolg van het beperkte aantal gewerkte uren is het meestal onmogelijk om een volwaardig inkomen te verdienen. Voor perspectief vergrotende extra's — zoals opleiding en begeleiding naar 'echt' werk — is de uitkeringsgerechtigde overgeleverd aan de sociale dienst. Is dat nu wat we willen? Wat schiet een bijstandscient er mee op als hij of zij zich na acht uur 'onrendabel' en uitzichtloos werk weer bij de voedselbank mag melden? Levert dat zelfrespect op? Wie komt er op voor zijn of haar rechten?

Als Schrijver en Van Dam allebei gelijk hebben, hoe dan verder? Voor het antwoord moeten we het perspectief honderdtachtig graden draaien en ons de vraag stellen welke kwaliteit van arbeid de overheid moet willen garanderen. Het is heel wel mogelijk om geschikte, hoogwaardige trajecten op te zetten, die via opleiding naar betaald werk leiden. Ook het — desnoods onder enige druk van buitenaf — verrichten van zelfgekozen en passend vrijwilligerswerk kan zinvol zijn en het zelfrespect van werkenden vergroten. Om een dergelijke benadering te realiseren is een politiek nodig die ervoor kiest om mensen op een goede manier mee te nemen naar een gelukkiger bestaan. Dat betekent dat de politiek in deze mensen moet willen investeren, ook in tijden van financiële krapte.

Kortom, aan de orde is niet zozeer de vraag wat de maatschappij van mensen mag vragen in ruil voor een uitkering. De vraag waar het om gaat is deze: wat mag iemand die werkt voor zijn uitkering vragen van de maatschappij? Op dit punt moet de sociaal-democratie, lokaal én landelijk, een duidelijke positie innemen!

PETER DE HAAN

Arbeidssocioloog en lid van Jong WBS

Op de banken voor de psychoanalyse

Bij psychoanalyse denken de meeste mensen aan Sigmund Freud — en terecht, hij is immers de grondlegger van deze stroming binnen de psychiatrie. In de afgelopen honderd jaar heeft de psychoanalyse zich sterk ontwikkeld, maar de basis van de behandelmethode is onveranderd gebleven: gemiddeld vijf tot zes jaar lang krijgen patiënten zo'n vier uur per week therapie, waarbij ze op een bank liggen. Per jaar volgen ongeveer zeshonderd mensen in Nederland een dergelijke behandeling. Op 23 maart jl. besloot het College voor Zorgverzekeringen (CvZ) om psychoanalyse per direct uit het basispakket van de zorgverzekering te schrappen, omdat de werking niet voldoende wetenschappelijk bewezen zou zijn. Door deze beslissing dreigt een specifieke groep patiënten met ernstige en langdurige psychische klachten een effectieve behandeling te worden onthouden.

Patiënten die in aanmerking komen voor psychoanalyse kampen vaak met chronische depressieve klachten en/of angsten, die niet zelden gepaard gaan met persoonlijkheidsproblematiek. Vaak hebben zij andere therapieën geprobeerd, met onvoldoende resultaat. Via langlopende psychoanalytische behandeling krijgen patiënten inzicht in de dieperliggende achtergronden van hun problemen. Met dit inzicht ontstaat de mogelijkheid tot stabiele verandering. Psychoanalyse biedt zo een oplossing voor een specifieke groep patiënten, voor wie geen gelijkwaardig behandelalternatief beschikbaar is.

INTERVENTIE

Het CvZ wil de psychoanalyse uit het basispakket halen omdat het vraagtekens plaatst bij de effectiviteit ervan. Gewezen wordt op het ontbreken van dubbelblind onderzoek (studie waarbij noch de patiënt, noch de behandelend arts weet of bij de patiënt een geneesmiddel of een placebo wordt toegepast). Dergelijk onderzoek is bij psychotherapeutische behandelingen echter lastig uit te voeren en ethisch discutabel. Alternatieve meetmethoden verdienen daarom de voorkeur. Het Nederlands Psychoanalytisch Instituut (NPI) verricht de laatste jaren door de overheid gesteund wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van psychoanalyse. Dat onderzoek is weliswaar van een lagere wetenschappelijke orde dan dubbelblind onderzoek, maar wordt wel degelijk als valide gezien. Hoewel de richtlijnen van het CvZ zelf aangeven dat onderzoeken met een dergelijke validiteit moeten worden meegewogen, is men daar in dit geval aan voorbijgegaan en maakt men het afronden van lopende onderzoeken de facto onmogelijk.

Overigens: als het CvZ de eis van dubbelblind onderzoek consequent zou toepassen, dan zou dat betekenen dat 60% van de huidige zorg geschrapt zou moeten worden uit het basispakket van de zorgverzekering. Dat is, zacht gezegd, geen prettig vooruitzicht.

De indruk bestaat dat het schrappen van de psychoanalyse vooral bedoeld is als bezuinigingsmaatregel. De kosten voor psychoanalyse bedragen per jaar ongeveer € 7,5 mln. Op het totale budget van de geestelijke gezondheidszorg — zo'n € 4 mrd — is dat minder dan 0,2%. Een druppel op een gloeiende plaat dus. In de praktijk zal het schrappen van psychoanalyse naar alle waarschijnlijkheid niet eens tot kostenbesparing leiden. Wat immers niet 'geschrapt' wordt zijn de psychische problemen van patiënten. De kosten van behandeling zullen zich op een andere wijze manifesteren, bijvoorbeeld doordat er meer antidepressiva worden geslikt, de kans op suïcidaliteit toeneemt, het risico op arbeidsongeschiktheid groeit en het aantal (langdurige) opnames in psychiatrische ziekenhuizen stijgt.

Met het besluit tot het schrappen van de psychoanalyse uit het basispakket handelt het

CvZ in strijd met zijn eigen richtlijnen en ontkent het een groep patiënten met ernstige psychische klachten een adequate behandeling. De bal ligt nu bij de politiek. Laat de Tweede Kamer — ook de PvdA-fractie — minister Klink aanspreken op de onredelijkheid van dit besluit, de inconsequentie die erin besloten ligt en de risico's die het in de praktijk zal opleveren.

AFKE VAN BELKUM

Psycholoog/onderzoeksmedewerker NPI

THIJS DE WOLF

Lid Raad van Bestuur NPI

Sturen op geluk

In S&D 2010/4 laat Mark Elchardus zien waarom het concept 'geluk' van pas komt bij het maken van politieke afwegingen. Aangezien geluk meetbaar is en bovendien geen puur individueel bepaalde grootheid, is zoeken naar voorwaarden en omstandigheden die mensen gelukkig maken een zinvolle aangelegenheid. Op basis van eigen onderzoek komt Elchardus tot vijf aandachtsgebieden voor de politiek: het stimuleren van sociale participatie; het bevorderen van gezondheid; het zorgen voor voldoende zorg; het bestrijden van armoede en 'sleutelen' aan de levensloop.

Elchardus' pleidooi om het geluk van de bevolking bepalend te laten zijn voor beleidskeuzes, onderschijf ik volledig. Het beste overheidsbeleid is beleid dat het grootste geluk oplevert voor de meeste mensen. Ik stel daarom voor dat de Partij van de Arbeid het beginsel van het grootste geluk voor iedereen, waarbij van ons wordt verlangd dat we evenveel om de ander geven als om onszelf, omarmt.

Om het geluksbeginsel praktisch toepasbaar te maken, dient onderscheid gemaakt te worden tussen feiten die zijn vastgesteld in wetenschappelijk onderzoek, doelen die we willen nastreven en middelen die de politiek ter beschikking staan. Hierbij komen de analyses van de Britse econoom Richard Layard goed van pas. Deze heeft een rangorde van

INTERVENTIE

zeven geluksfactoren ontwikkeld, die hij uitwerkt aan de hand van voorbeelden.

Bovenaan de lijst geluksfactoren staan familiebetrekkingen. Onderzoek wijst uit dat, gemiddeld genomen, van alle levensgebeurtenissen echtscheiding de gebeurtenis is met de grootste negatieve impact op het geluk van mensen. Zo beschouwd zou de PvdA als doel moeten formuleren dat zoveel mogelijk kinderen wordt grootgebracht door ouders met een stabiele relatie. Een middel dat daartoe kan worden ingezet is, bijvoorbeeld, het inrichten van een ministerie voor relatie- en samenlevingsvraagstukken.

De tweede geluksfactor is, aldus Layard, de financiële situatie van mensen. Hij laat zien hoe inkomensnivellering per saldo een stijging van het geluk binnen een samenleving tot gevolg kan hebben — een analyse die uiteraard van groot belang is voor een sociaal-democratisch belastingbeleid.

De volgende factor op de lijst is werk. Een baan levert meer op dan een inkomen alleen, werk geeft betekenis aan het leven. Werkeloosheid kan een daling in het gevoel van eigenwaarde in de hand werken en verlies van sociale contacten. Welk doel de politiek zich zou moeten stellen is evident: streven naar volledige werkgelegenheid. Dat betekent dat de overheid alles op alles moet zetten om maatregelen te treffen voor al diegenen die niet op eigen kracht via de vrije markt aan de slag kunnen komen.

Sociale omgeving, gezondheid en persoonlijke vrijheid bezetten de plaatsen vier, vijf en zes op de lijst geluksfactoren. Die wordt afgesloten met de factor 'levensfilosofie'. De ervaring leert — en onderzoek bevestigt het — dat de mate waarin mensen zich gelukkig voelen sterk afhankelijk is van hun karakter en levensfilosofie. Mensen die zichzelf niet steeds met anderen vergelijken zijn gelukkiger, net als mensen die in staat zijn om hun stemmen te sturen. In het onderwijs zou meer ruimte moeten komen voor lessen en trainingen die jonge mensen bewust maken van hun mogelijkheden en kansen.

De beginselen van de PvdA zoals die in 2005 zijn vastgelegd, zijn in essentie goed verenigbaar met de hier genoemde geluksfactoren. Ze zijn echter veel te abstract en te impliciet om te kunnen

dienen als toetsingskader voor politieke keuzes. Zou het dan niet beter zijn om 'het grootste geluk voor de meeste mensen' als richtsnoer te nemen? De zeven speerpunten van Layard zijn gemakkelijk te onthouden en na te vertellen. De praktisch-politieke uitwerking ervan vereist uiteraard heel wat discussie — over dilemma's, kostenplaatjes, mogelijke bijeffecten van beleid et cetera. In een tijd waarin menig kiezer uitziend naar een partij met een uitgesproken profiel zou dat de PvdA des te aantrekkelijker maken.

DAAN SANDERS

Oud-wethouder Zaanstad

Niet-stemmers bestaan echt!

Het valt politieke partijen niet euvel te duiden dat zij bij verkiezingen het meest gespitst zijn op het behaalde zetetal. Maar dat die partijen zo weinig belangstelling aan de dag leggen voor de participatiegraad van het totale electoraat en daarmee in feite voor de mate van legitimiteit van de verkiezingsresultaten, doet mij verzuchten: zijn die partijen nou echt zulke politieke vreemdelingen in verkiezingsland?

In het wbs *Jaarboek 2009* schenken Nieuwenhuijsen en Bordewijk in een artikel getiteld 'Volatiele jaren. Twintig jaar sociaal-democratische gemeentepolitiek' mede aandacht aan de dalende opkomstpercentages bij de raadsverkiezingen. Zij schrijven de verliezende positie van de drie 'klas-sieke' partijen grotendeels toe aan de winst van de lokalo's en (in breed regionale zin) aan die van GroenLinks, de sp en de protestants-christelijke partijen. Het is inderdaad zo dat het landelijke percentage stemmen op onafhankelijke plaatselijke groeperingen toegenomen is van 11,7% in 1986 tot 25% in 2006. Maar ten onrechte wordt hierbij voorbijgegaan aan de categorie niet-stemmers. Juist bij de raadsverkiezingen overtreft het aantal niet-stemmers al jaren in sterke mate dat aantal bij de Kamerverkiezingen (vergelijk de tabellen 1 en 2).

INTERVENTIE

Tabel 1 Raadsverkiezingen (1986-2006)¹ — Het verloop in het aantal absoluut behaalde stemmen. Indexcijfers 1986 = 100.

Raadsverkiezingen	1986	1990	1994	1998 ²	2002	2006 ³
PvdA	2.300.482	1.557.477	1.287.260	1.300.695	1.031.718	1.620.387
indexcijfer ⁴	100	68	56	57	45	70
CDA	2.222.714	2.048.995	1.643.473	1.421.976	1.319.718	1.162.828
indexcijfer	100	92	74	64	59	52
VVD	1.273.925	956.413	1.176.164	1.225.707	1.017.927	944.942
indexcijfer	100	75	92	96	80	74
D66	283.394	617.663	839.085	391.739	270.532	183.156
indexcijfer	100	218	296	138	95	65
niet-stemmers	2.964.130	4.328.839	4.107.911	4.913.169	4.712.610	4.942.273
indexcijfer	100	146	139	166	159	167
kiesgerechtigden	27,2%	40%	35,1%	41,3%	42,3%	41,7%

¹ De landelijke cijfers voor 2010 waren bij het ter perse gaan van deze s&d nog niet volledig binnen.

² Exclusief 16 gemeenten waarvoor de verkiezingen waren uitgesteld.

³ Exclusief 39 gemeenten waarvoor de verkiezingen waren uitgesteld.

⁴ Van de 100 stemmen op de PvdA in 1986 waren er in 2006 70 over, bij een groter aantal kiesgerechtigden.

Bron: 1986 t/m 2002 CBS, 2006 Kiesraad. Berekening indexcijfers: Johan de Bruin.

Tabel 2 Kamerverkiezingen (1986-2006) — Het verloop in het aantal absoluut behaalde stemmen. Indexcijfers 1986 = 100.

Kamerverkiezingen	1986	1989	1994	1998	2002	2003	2006
PvdA	3.051.678	2.835.251	2.153.135	2.494.555	1.436.023	2.631.363	2.085.077
indexcijfer	100	93	71	82	47	86	68
CDA	3.172.918	3.140.502	1.996.418	1.581.053	2.653.723	2.763.480	2.608.573
indexcijfer	100	99	63	50	84	87	82
VVD	1.596.991	1.295.402	1.792.401	2.124.971	1.466.722	1.728.707	1.443.312
indexcijfer	100	81	112	133	92	108	90
D66	562.466	701.934	1.391.202	773.497	484.317	393.333	193.232
indexcijfer	100	125	247	137	86	70	34
niet-stemmers	1.555.542	2.218.887	2.474.368	3.147.345	2.534.783	2.422.236	2.425.820
indexcijfer	100	143	159	202	163	156	156
kiesgerechtigden	14,5%	20,0%	21,6%	26,8%	21,1%	20,1%	19,8%

Bron: 1986 t/m 1994 CBS; 1998 t/m 2006 Kiesraad. Berekening indexcijfers: Johan de Bruin.

INTERVENTIE

Tot de niet-stemmers reken ik het totaal aan niet-opgekomenen, plus het aantal ongeldig en blanco uitgebrachte stemmen. Het vormt dat deel van het electoraat dat, om welke reden dan ook, geen keuze maakt voor een partij en/of een kandidaat. In feite betreft het het verschil tussen het totale aantal kiesgerechtigden en het totaal aan geldig uitgebrachte stemmen. De toenemende omvang van deze categorie heeft gevolgen voor de legitimiteit van verkiezingen. Moet bijvoorbeeld bij een deelname van 30% of minder van het totale aantal kiesgerechtigden een uitslag niet als ongeldig worden verklaard? (Denk aan de Waterschapsverkiezingen van 2008!) En al tellen de niet-stemmers niet direct mee voor de verkiezingsresultaten, indirect doen ze dat wel. Het grote aantal niet-stemmers drukt de kiesdeler tot een lager niveau, hetgeen zich voor de meedingende partijen vertaalt in een toch wat flatterende procentuele uitslag. Dat wordt vooral duidelijk als we naast het procentuele aandeel van een partij in het aantal geldige stemmen, het aandeel in het totale aantal kiesgerechtigden plaatsen. Het verschil tussen die twee percentages vormt het representatie- of legitimiteitstekort — een democratisch tekort dus.

Telden we bij de raadsverkiezingen in 1986 landelijk ruim 2,9 miljoen niet-stemmers tegen 10,9 miljoen kiesgerechtigden, in 2006 was dat opgelopen tot bijna 5 miljoen niet-stemmers op een

totaal van nog geen 12 miljoen kiesgerechtigden. Van 1986 tot en met 2006 wist bij de raadsverkiezingen geen enkele meedingende partij landelijk het stemmental aan niet-stemmers te evenaren, laat staan te overtreffen.

Bij een steeds groter deel van het electoraat is in steeds geringere mate sprake van binding aan een centrumpartij, hetgeen kan wijzen op een gebrek aan vertrouwen in, maar ook op een gebrek aan kwaliteit van de gekozen vertegenwoordigers. Lokaal blijken die partijen in onvoldoende mate als ledenpartij te functioneren, waarbij het dan niet alleen gaat om contacten met de leden, maar vooral ook om open communicatie met overige leden en groeperingen uit het lokale electoraat. Opmerkelijk is verder dat het moeilijk bepaalde aantal zogenoemde zwevende kiezers in de verkiezingsliteratuur meer aandacht krijgt dan de exact meetbare groep niet-stemmers. In tegenstelling tot het overgrote deel van de niet-stemmers blijft de zwevende kiezer trouw zijn of haar stem uitbrengen. Deze geringe aandacht voor de ontwikkeling van het toenemende aantal niet-stemmers is onbegrijpelijk: ze bestaan toch écht in te ruime mate. Terzijde zou het de vraag nog kunnen oproepen: moet naast de belastingplicht ook de stemplicht geen rol spelen?

JOHAN DE BRUIN

Gepensioneerd geograaf

Aan: Piet de Rooy, Marcia Luyten, Gerard de Vries, Hans Schenk, Jan Gruiters, Jannet Vaessen, Jurre van den Berg, Loes Knotter, Maarten van Rossem, Abdelkader Benali

Onderwerp: Brieven aan Job Cohen

Brieven aan Job Cohen – daarmee wil de redactie van S&D het laatste nummer vullen dat voor de verkiezingen van 9 juni verschijnt. Het gezelschap dat we het woord (en de vrije hand) willen geven is klein maar gevarieerd. Graag zouden we ook van u een bijdrage opnemen, benieuwd als we zijn naar de diagnose van de staat van Nederland die u in uw brief zou verwerken.

Met zijn streven naar een bestuurlijke en maatschappelijke cultuuromslag blijkt Cohen mensen van binnen en buiten de PvdA te kunnen engageren. Wat zou u hem, vanuit uw specifieke kennis en ervaring, willen meegeven aan inhoudelijke overwegingen en praktische adviezen?

Uw brief hoeft, dat spreekt vanzelf, geen steunverklaring te zijn aan het adres van de PvdA of Job Cohen persoonlijk.

De tekst mag maximaal 2000 woorden tellen. De deadline ligt op maandag 26 april.

Met vriendelijke groet,

Redactie S&D





Beste Job,

Historici hebben altijd het voordeel van ‘de kennis van nu’ — om een sinds kort gevleugeld gezegde aan te halen. Zo weten ze telkens weer uit te leggen dat iets wat nu gebeurt al eens eerder is voorgekomen. Dat ik me aan die gewoonte moeilijk kan onttrekken mag blijken uit deze brief aan jou, waarin ik een aantal opmerkingen over het populisme wil maken.

In het huidige maatschappelijke debat is veel te doen over wat doorgaans ‘spelverruwing’ wordt genoemd — met als standaardvoorbeeld dat een minister door een Kamerlid ‘knettergek’ werd verklaard. De voedingsbodem daarvoor zou het met Fortuyn opgekomen populisme zijn, dat zich heeft weten te nestelen in de kloof tussen de politiek-bestuurlijke klasse en de bevolking. Maarten van Rossem heeft onlangs korte metten proberen te maken met die analyse.¹ Populisme is volgens hem een aanduiding die vooral versluiert dat het hier gaat om een rechts-conservatieve politieke beweging, ontstaan doordat de vvd een gat heeft laten vallen op de rechterflank. Die observatie is niet onjuist, maar als verklaring schiet ze naar mijn idee tekort. Een dergelijke verklaring onderschat het feit dat het populisme niet van vandaag of gisteren is, maar een lange geschiedenis kent. Bovendien is het goed te bedenken dat de sociaal-democratie ooit bij uitstek als een populistische beweging werd gezien en misschien daarom nu zo ongemakkelijk op dit verschijnsel reageert. En ten slotte moet het populisme niet onderschat worden, maar ook niet overschat: het is niet zozeer de oorzaak van een verandering in de politieke cultuur als geheel, maar meer als de koorts die doorgaans bij een dergelijke verandering optreedt.

Ruim een eeuw geleden wandelde een Portugese journalist, Ramalho Ortigão, door Amsterdam. Omdat hij een vreemdeling was viel hij op: meisjes staarden hem onbeschaamd aan, jongens maakten ongepaste grappen. Een brave vaderlander wendde zich vervolgens in het Frans tot onze verslaggever en zei schuld bewust: ‘Mijn waarde heer, dat Amsterdamse gepeupel is het brutaalste en onbeschoftste van de hele wereld.’ Maar die kwalificatie kwam helemaal niet overeen met het gevoel van de Portugese toerist. Deze had net een reisje langs de Rijn achter de rug en was nog steeds geschokt door het standonderscheid in Duitsland. Hij vond de sfeer in Nederland juist een verademing. In zijn reisverslag noteerde hij: ‘De democratische oneerbiedigheid van het “Amsterdamse gepeupel” is mij een verkwikking...’² Ongemanierdheid was in zijn ogen een symbool van egalitaire verhoudingen in de samenleving. Die ‘verrukkelijke onbeschaamdheid’ wees immers vooral op het ontbreken van serviliteit.

En serviel was Nederland al heel lang niet, vooral door het ontbreken van een militaire en aristocratische traditie. Maar aan het einde van de negentiende eeuw was aan allerlei verschijnselen te merken dat de sociale verschillen nog kleiner aan het worden waren. Ze werden in ieder geval minder zichtbaar, door het uniformer worden van de kleding dankzij de snelle opmars van de confectie; ze werden ook minder belangrijk, door het stapsgewijs uitbreiden van het kiesrecht. Vanaf 1880 nam bovendien niet alleen de inkomensongelijkheid zeer snel af, maar zelfs de gezondheid werd gedemocratiseerd: de invloed van het standsverschil op ziekte en dood vervaagde.

Dat kleiner worden van het sociaal verschil was naar veler oordeel een vervelend verschijnsel, want waar moest het naartoe met de samenleving als het volk niet meer op zijn plaats werd gehouden? Intellectuelen van links en rechts begonnen rond de eeuwwisseling dan ook te klagen over de vreselijk toegenomen tuchteloosheid. Al-
 lerlei organisaties hielden zich ernstig met dit probleem bezig en in 1908 kwam het zelfs tot een nationaal overleg over deze steeds groter wordende schandvlek op de Nederlandse beschaving. Onder het motto dat 'het heele Nederlandsche volk behoeft heeft aan het besef dat zonder tucht (ook zelftucht) een gezonde samenleving niet

Ooit gold de sociaal- democratie als een populistische beweging bij uitstek

mogelijk is' werd de zogenaamde Tuchtunie opgericht, een koepelorganisatie van de ANWB, Volksweerbaarheid, de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, verenigingen voor volkszang en tegen drankgebruik — kortom, hier werd het hoofdkwartier ingericht van een burgerlijk beschavingsoffensief. Die Tuchtunie heeft weinig voor elkaar weten te krijgen, niets eigenlijk. Vastberaden

disciplineringsbewegingen en moraliseringscampagnes hebben in het algemeen erg weinig effect, behalve dan dat de deelnemers er een nobel gevoel over zichzelf aan overhouden.

Van veel meer belang was het feit dat de bevolking zich rond 1900 langzaam maar zeker aan een vergaande vorm van zelftucht heeft onderworpen door zich te laten binden in de zuilen — welke vorm kregen in een archipel aan verenigingen, met zeer verschillende en soms nogal hardhandige manieren om de discipline te handhaven. In Frankrijk is de bevolking tot Fransman gesocialiseerd door het leger en de school, in Nederland werd men tot een gepacificeerde burger gemaakt dankzij de hoge verzuilingsgraad.

In dat proces is ook de sociaal-democratie meegegaan. De 'onbeleefdheid' die Ortigão zo opmerkelijk vond, kreeg aanvankelijk in de SDAP politiek gestalte. De sociaal-democratische Kamerleden doorbraken de in het parlement gebruikelijke plechtstatigheid. Troelstra, die toch een naam had hoog te houden als voorstander van parlementaire arbeid, beklagde zich in 1918 over het 'moeten roeien met de korte rieten en op dat ondiepe water, dat heet het parlementarisme'.³ De sociaal-democraten hielden urenlange redevoeringen over het hoofd van de Kamerleden heen, braken in gezang uit als daar reden toe was, sprongen soms op of over de bankjes heen om tegenstanders eens duchtig de waarheid te zeggen en moesten regelmatig door de voorzitter tot de orde worden geroepen. En dat alles vanuit de gedachte dat het parlement werd bevolkt door een burgerlijke elite, die daar hardnekkig het eigenbelang

verdedigde, waar tegenover de sociaal-democraten ‘het volk’ vertegenwoordigden: dat was de legitimatie om het reglement van orde in de Kamer niet als hoogste wijsheid te beschouwen en om zich niet ‘fatsoenlijk’ te gedragen. Dit werd door liberale en confessionele politici met de te verwachten afschuw gadeslagen.⁴

Het optreden van de sociaal-democraten paste overigens in een lange, republikeinse traditie, waarin de vrees centraal staat dat corrupte politici zouden overgaan tot massaal zakkenvullen en het reddeloos ten onder laten gaan van de vrijheid (Machiavelli heeft dat al eens helder uitgelegd). Van oudsher had links niet veel vertrouwen in de rechtschapenheid van politici — in die zin was het dus erg ‘populistisch’. Dat element is langzaam maar zeker vervaagd. Vanaf het moment dat de SDAP nadrukkelijk ging streven naar regeringsverantwoordelijkheid, midden jaren dertig, voegde de partij zich naar het verzuilde patroon. Dit impliceerde niet alleen het opleggen van meer discipline aan de achterban, maar ook een toenemend beroep op de specifieke deskundigheid van gestudeerde mensen. Dit kwam vooral in het ingenieurssocialisme tot uiting. Kort samengevat: de theorie van Marx werd overvleugeld door die van Saint Simon.⁵

Het populisme is een efemeer verschijnsel, zonder veel ideologische verankering

Maar in de jaren zestig werden de kaarten opnieuw geschud en wel in heel Europa. Het probleem was dat het behoud van de vrede — na de rampzalige wereldoorlogen — en de opbouw van de verzorgingsstaat — na de ellendige crisisjaren

— zulke grote prestaties waren, dat het doorbreken van de dominante cultuur als het ware ‘onbeleefdheid’ vergde.⁶ Daarbij ging het niet alleen over de politieke cultuur: vrijwel het gehele leven was geordend naar de smaak en stijl van een oude generatie. De Amerikaanse historicus Tony Judt heeft deze situatie eens als volgt geschilderd: ‘Europe was run by and — as it seems — for old men. Authority, whether in the bedroom, the home, the streets, educational establishments, workplaces, the media or politics, passed unquestioned. Yet within ten years the old men (Churchill, Adenauer, De Gaulle) were dead. Authority had either been withdrawn from most spheres of social life, or else was acknowledged only in the breach.’⁷

De schok was vooral in Nederland, internationaal gezien, opzienbarend. Dat was ook vrijwel onvermijdelijk. Ten eerste vergde het nogal wat energie, zo niet moed, om de kwaliteitsverbetering van het leven — juist in Nederland waren de groei van het reëel besteedbaar inkomen en de uitbouw van de verzorgingsstaat even recent als gigantisch — als ontoereikend af te schilderen. Ten tweede was de verzuiling nergens verder voortgeschreden dan in Nederland: het vergde kracht om de zeer hechte vlechtwerken te doorbreken. Onbeleefdheid was een manier om dat te doen, of het nu ging om katholieken die het celibaat wensten af te schaffen dan wel Nieuw Links dat ‘berendansjes’ wenste. Het meest tragische voorval was wellicht dat de oude Drees, de verpersoonlijking van zowel de enorme beleidsprestaties als de bezadigde manier van politiek bedrijven, zich gedwongen voelde afscheid te nemen van de PvdA.

Over wat er daarna volgde valt nog veel onderzoek te doen. Maar opvallend is een verschijnsel dat nog niet veel aandacht heeft gekregen, namelijk dat het populisme, het beroep op de politieke wijsheid van het normale volk, in de periode van ontzui-

ling geheel bij rechts is komen te liggen.⁸ Dat proces is waarschijnlijk begonnen met Wiegel, die televisiejournalisten meestal negeerde en zich rechtstreeks tot de camera wendde om 'de mensen in het land' toe te spreken. En terwijl Joop den Uyl in verkiezingstijd zichtbaar ongemakkelijk uit canvassen ging, zo nam Van Agt geheel natureel een bad in de massa als wielrenner. Parallel aan deze ontwikkeling verschoof het idee van de 'maakbaarheid' van de samenleving ergens in de jaren zeventig van links naar rechts in het politieke spectrum: van staat naar markt, van collectief georganiseerde solidariteit naar individuele inspanningsverplichting.

Al enige tijd heeft links (althans de sociaal-democratie) niet zo vreselijk veel weer gehad tegen de anti-politieke politiek van het populisme. De wijsheid van de bevolking wordt in linkse kring, laat ik zeggen, niet overschat. Er zijn wellicht aarzelingen over de vermogens van de staat om een samenleving vorm te geven, maar vooral de laatste tijd wordt duidelijk dat het in ieder geval ook niet aan de markt kan worden overgelaten en daarmee is een belangrijk onderdeel van de populistische retoriek — 'weg met de ambtenaren' — maar moeilijk te hanteren. Werd het potentieel voor een populistische stroming aanvankelijk nog enigszins onder controle gehouden door de vvd (denk aan Bolkestein), door Fortuyn werd het losgemaakt, waarna Verdonk en Wilders het konden oppakken.

De spelverruwing is een onaangenaam verschijnsel, maar wellicht ook een aanwijzing dat we in een overgangperiode leven, waarin de ene politieke cultuur in de andere overgaat. De aard van de distinctie tussen kiezers en gekozenen is niet langer vanzelfsprekend. Sommige volksvertegenwoordigers zien hun natuurlijke gezag vervagen en die zullen zich daarover beklagen. Concurrenten zullen opstaan, oude loyaliteiten als achterlijk voorstellen en nieuwe scheidslijnen in het electoraat voorstellen. Delen van het electoraat zullen zich niet meer juist vertegenwoordigd voelen en het klassieke pleidooi voor volkssoevereiniteit aanheffen, waarin een directe democratie zal worden geëist dan wel om een vertegenwoordiger wordt gevraagd die als 'één van ons' erkend kan worden. Sommigen zullen de veranderingen als een ernstige achteruitgang beschrijven. Anderen zullen veranderingen voorstellen als hoogstnoodzakelijk groot onderhoud aan de democratie, dat wordt tegengewerkt door de zittende vertegenwoordigers die maar niet begrijpen dat hun tijd voorbij is.

Het is niet zo zinvol om deze klachten te verwerpen of bij te vallen. Van meer belang lijkt het mij om te bedenken dat het populisme niet alleen een recent verschijnsel is in West-Europa, maar dat het zich ook al heeft voorgedaan in de negentiende eeuw — zoals onder Napoleon III in Frankrijk, die sterk met plebiscieten werkte. Bovendien is het een zeer internationaal verschijnsel, waarbij bijvoorbeeld te denken valt aan Zuid-Amerikaanse politici als Perón, Lula en Chávez. Dat maakt ook duidelijk dat het populisme een lastig te omschrijven verschijnsel is, dat zich in ieder geval niet gemakkelijk laat indelen naar links of rechts. Veel kenmerkender is juist een zekere inhoudsloosheid. Het is vooral een efemeer verschijnsel, zonder veel ideologische verankering, eerder een psychologisch dan een sociologisch verschijnsel, eerder cultureel dan politiek.

Aan een analyse van de Franse hoogleraar in de politieke psychologie, Alexandre Doma, ontleen ik de opvatting dat het populisme vooral begrepen moet worden als een verschijnsel in een samenleving die zich zorgen maakt over centrifugale krachten, over het uiteenvallen, over bedreigingen van binnen en/of van buiten van

de eigen identiteit.⁹ Daarom wordt in het populisme ook niets nieuws verzonnen, integendeel, het is een roep om terug te keren naar een vertrouwde geborgenheid van vroeger, ‘toen geluk nog heel gewoon was’. Dit krijgt vooral betekenis als een charismatisch politicus zich tot een tolk weet te maken van deze beschikbaar gekomen emotionele energie. Populistische bewegingen zijn echter instabiel omdat ze niets nieuws brengen, anders dan kritiek op de volksvertegenwoordigers. Zodra de verhouding met de gekozenen weer wat tot rust komt, vervagen ze — denk aan de snelle afkalving van het succes van Haider in Oostenrijk.

De kern van de weg naar wat meer rust in de Nederlandse politiek ligt in het herijken van de relatie tussen electoraat en vertegenwoordigers. Vanaf het ontstaan van de representatieve democratie, rond 1800, is er gestreefd naar een balans tussen twee kanten van het werk van volksvertegenwoordigers. Aan de ene kant vertegenwoordigen volksvertegenwoordigers de bevolking — het woord zegt het al. In die zin vormen zij een afspiegeling van het volk en zijn zij heel gewoon. Aan de andere kant hebben zij een geheel eigen verantwoordelijkheid en zijn zij bijzonder: zij zijn niet slechts gekozen, maar uitverkoren.

In hun huidige, bijna pathetische verlangen om zich als gewone mensen te stileren, verliezen politici die balans uit het oog. Op die manier zullen zij het onmisbare gezag niet herwinnen. Zolang dat zo is, blijft er een voedingsbodem voor populistische stromingen bestaan. Een begin van een oplossing zal er slechts zijn als volksvertegenwoordigers een beter begrip krijgen van de kern van hun taak: niet meebesturen, maar de macht controleren. Daartoe zullen de selectiemechanismen van politieke partijen moeten veranderen. Hier valt te denken aan het maanwoord van de sociaal-democraat Bonger, die in zijn studie *Problemen der democratie* uit 1934 al schreef: de democratie zal selectionistisch zijn of niet zijn. Dit inzicht zou ertoe moeten leiden dat er een groter aantal vertegenwoordigers wordt gekozen die iets extra's hebben dat gezag weet in te boezemen — mensen dus die niet zijn zoals wij zijn.

Kortom: Job, verhoog de kwaliteit van de fractie en laat je niet gek maken.

Piet de Rooy

Noten 1 Maarten van Rossem, <i>Waarom is de burger boos? Over hedendaags populisme</i>, Amsterdam 2010. 2 José Duarte Ramlho Ortigão, <i>Holland 1883</i>, Utrecht/Antwerpen 1964, p. 45-46. 3 J.H. Schaper, <i>Een halve eeuw van strijd</i>, Groningen/Den Haag/Batavia	1933, deel I, p. 220. 4 Lees de <i>Dagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort 1874-1918</i>, Den Haag 1993. 5 Zie ook Piet de Rooy, 'Over snijbloemen en sociaal-democratie', <i>SGD</i> 2007/10. 6 Dit argument is ontleend aan Benet Davitian, <i>Civility. A cultural history</i>, Toronto 2009. 7 Tony Judt, <i>Postwar. A His-</i>	<i>tory of Europe since 1945</i>, Londen 2005, p. 448. 8 Dit argument is ontwikkeld door Ido de Haan, 'From Moses to Maggie. Popular political wisdom and the republican tradition in political thought', <i>The Public</i>, vol. 7 (2000), p. 33-44. 9 Alexandre Doma, <i>Le Populisme</i>, Parijs 1999.

Over de auteur Piet de Rooy is emeritus hoogleraar Nederlandse geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam.



Geachte Job Cohen,

Het verzoek om u te schrijven reisde 6000 kilometer, tot de evenaar. Brieven schrijf en krijg ik niet veel meer — tot mijn spijt, want ze zeggen zoveel meer dan woorden verzonden over breedband. Het is dan ook met genoegen dat ik een brief tik aan de man die, hoe paradoxaal, met rust en bezonkenheid zoveel teweegbrengt.

Nu woon ik dan wel in Afrika, mijn hoofd en hart zijn vaak in Nederland. Zo bezien ben ik niet echt voorbeeldig in Oeganda geïntegreerd. Sinds er een satellietshotel op mijn dak staat, kijk ik Journaal, DWDD en Nova.

Jarenlang van dichtbij, de laatste vier jaar van een afstand volg ik uw wandel. U bent een professional die mij intrigeert — een bestuurder meer nog dan een politicus. Die laatste zou zijn opinies scherper snijden en de confrontatie opzoeken. Die beantwoordt eerder de vraag ‘wat moet er gebeuren?’ dan de vraag ‘hoe gaat u dat realiseren?’. Uw kracht zit in ‘de Methode Cohen’.

Over die manier van werken is veel gezegd: De Boel Bij Elkaar Houden, laten we dat nu maar de kapitalen geven die het verdient. Amsterdam was cool na de moord. De stad bewaarde haar kalmte in navolging van de uwe. En als Paul Scheffer schrijft dat u niet moet vergeten de boel bij elkaar te brengen, dan moet hij niet vergeten hoe u de boel bij elkaar bracht toen u een nieuwe Vreemdelingenwet moest ontwerpen om die vervolgens soepel door Tweede en Eerste Kamer te loodsen. Op straat heet zoiets een huzarenstukje.

De boel bij elkaar houden is de grote opdracht die u zou moeten aanvaarden wanneer u minister-president zou worden. Alleen denk ik dan niet meteen aan de stokebrand die u pareert zonder zijn naam te noemen. Dan denk ik niet aan autochtone en nieuwe Nederlanders die vreemden voor elkaar zijn. Het gaat me om een grotere uitdaging. Een die ‘integratie’ al snel de strijd van gisteren zal maken. De open samenleving, die mij en ook u zo na aan het hart ligt, wordt misschien wel vooral van binnenuit bedreigd.

Vrijheid is het geheim dat we goed voor onszelf bewaren. De vrije, welvarende samenleving is slecht toegerust om zichzelf te beschermen. Dat komt doordat de constellatie die vrijheid en welvaren als twee loten aan dezelfde stam voortbrengt, de democratische cultuur verhuult zonder welke ze niet kan bestaan. Zoals een vis niet ziet dat hij in water zwemt, zo ziet wie in vrijheid leeft niet welke mechanismen, structuren, instituties en mores nodig zijn om die verworvenheden in stand te houden. Probeer de vrijheid met geboden en verboden af te dwingen — hang bewakings-

camera's op, maak sociale dienstplicht een vereiste voor een formele baan, verplicht mensen om te gaan stemmen — en de vrijheid lost al gauw op in een poging haar te redden.

In uw Cleveringa-lezing, acht jaar geleden, stelde u al dat democratisering de democratie kan ondermijnen. Het vrijgemaakte individu verwacht vrijheid met vrijblijvendheid. Zelfontplooiing met zelfverrijking. Hij houdt onbeschoft voor onbevangen en zijn autonomie is assertief.

De burger die zich koning waant, ervaart de staat als deel van het probleem. Het ressentiment jegens de overheid zoals zich dat in de vs nu samenbalt in de Tea Party Movement, sluimerde de afgelopen tien jaar ook door Nederland. In uw woorden: 'Er is sprake van grote minachting voor autoriteiten, vooral als de autoriteit de overheid is.' Dat terwijl een daadkrachtige staat (niet noodzakelijkerwijs groot en log) onmisbaar is voor de grootste uitdagingen waar we voor staan; het opnieuw ontwerpen van een eerlijk en stabiel financieel systeem, het verduurzamen van de economie en tegelijkertijd haar innovatievermogen vergroten. Uw verkiezingsprogramma *Iedereen telt mee* verwoordt terecht de ambitie de overheid effectiever te maken.

Wil de boel bij elkaar blijven, dan is een revitalisering nodig van de democratische cultuur. Een waarin individuen in al hun verscheidenheid deelnemen aan hetzelfde politieke project. Daarvoor is begeestering een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde. Daarvoor moeten we durven nadenken over hoe een samenleving haar burgers vormt: over het vormen van karakters die beschikken over voor de vrijheid noodzakelijke deugden. Over opgroeien in het besef dat vrijheid werk-in-uitvoering is.

(Intussen, zo moet ik erbij zeggen, weet ik uit ervaring dat dit moeilijk blijkt voor veel mensen van uw generatie. Voor vijftigers en zestigers van progressieve signatuur lijkt nadenken over deugden onoverkomelijk. Grappig wel dat de generaties die na de jaren zestig en zeventig zijn opgegroeid, zoals ik in het volle genot van de grootste mogelijke vrijheden, daar minder moeite mee hebben.)

De open samenleving heeft meer fundamenteën die om onderhoud vragen. Kees Schuyt sprak in 2006 over 'steunberen van de samenleving': historisch verankerde instituties die tegenkrachten vormen wanneer de samenleving last heeft van te weinig of juist te veel sociale binding. Het zijn deze steunberen die uiteindelijk de boel bij elkaar houden.

Een daarvan is een onafhankelijk rechtsproces. Dat is vrij van politieke inmenging, vrij van grote publieke druk. Hoewel de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak in de afgelopen decennia is toegenomen (volgens oud-voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, Bert van Delden), betwisten burgers en politici steeds vaker rechterlijke uitspraken.

De wetenschap, een andere steunbeer, lijkt, zonder dat daar veel ruchtbaarheid aan wordt gegeven, in te boeten op onafhankelijkheid en kwaliteit. Op internationale ranglijsten van wetenschappelijke prestaties hoort Nederland al jaren niet meer tot de stijgers — en dat terwijl onze economische potentie steeds meer wordt bepaald door onze innovatiekracht. En hoe onafhankelijk is de wetenschap wanneer steeds meer hoogleraarschappen worden betaald door het bedrijfsleven?

Precies hetzelfde geldt voor nog een steunbeer: de media. Onder druk van de markt zijn zowel kwaliteit als onafhankelijkheid in het geding. De nationale blikvernaauwing

wordt gevoed door beleid bij kranten en tv. Gegijzeld door de noodzaak lezers en kijkers te 'scoren', voeren ze buitenlandonderwerpen naar de randen van de krant, naar de randen van de nacht. Bezuinigd wordt het eerst op verhalen van buiten Nederland. De 'opening' van Journaal en krant komt bij voorkeur uit Nederland. Bij een item over Europa, laat staan Afrika, zappen kijkers massaal weg. Zelfs het beste achtergrondprogramma op de Nederlandse televisie, *VPRO Tegenlicht*, is niet vrij van kijkcijferterreur. Dat beïnvloedt de keuzes in de montagekamer. Ingewikkelde vraagstukken moeten toch aantrekkelijk — lees: eenvoudig — worden gebracht.

Het spreekt voor zich dat de onafhankelijkheid van de media in het geding is wanneer een krant een investering is die maximale winst moet genereren. Derk Sauer, de nieuwe eigenaar van *NRC Handelsblad*, bemoeit zich met de inhoud van de krant.

Wat minder in het oog springt, is dat de media versplinterd raken. Technologische innovatie en radicale democratisering maken van iedere internetgebruiker nieuwsbron, verslaggever, commentator en lezer-kijker ineen. Afhankelijk van de websites die ze browsen, de zenders die ze per digitenne of satelliet ontvangen, hebben twee mensen die een portiek delen een verschillend beeld van de werkelijkheid.

In 1450 werd met de uitvinding van de boekdrukkunst de nationale staat mogelijk. Een orale cultuur werd een geletterde cultuur. De bijbel — en daarna het boek in het

algemeen — was het eerste massamedium. Daarna kwam de krant en tot slot de televisie. Mensen konden op grote afstand van elkaar dezelfde tekst lezen en hetzelfde beeld zien. Zo hadden ze deel aan dezelfde geschiedenis, dezelfde identiteit, dezelfde toekomst. De verbeelding van dat

De burger die zich koning waant, ervaart de staat als deel van het probleem

gedeelde verhaal werd nog krachtiger in de beeldcultuur van de tv. Tot 1989. Toen begon de eerste commerciële zender zijn uitzending. In de jaren negentig en nul is met internet het wereldbeeld als een schitterend mozaïek uit elkaar gevallen.

Maar zonder gedeeld wereldbeeld geen natie. De huidige versplintering van het wereldbeeld maakt het lastiger om de boel bij elkaar te houden.

De versplintering is niet of nauwelijks te pareren. De blikvernauwing wel. Daarvoor moeten er media worden vrijgesteld van de noodzaak fastfoodjournalistiek te bedrijven. Gevrijwaard van de noodzaak tot winstmaximalisatie. Journalistiek van topkwaliteit is een publiek goed zonder welke de open samenleving gevaar loopt.

Er is een steunbeer die ik voor het laatst heb bewaard: respect voor de mensenrechten. Er zijn weinig politici die met evenveel volharding de volwaardigheid en gelijkheid van iedere burger benadrukken als u — het is mooi dat u in de Cleveringa-lezing uw persoonlijke motivatie daarvoor wilde delen. U haalt met regelmaat de Tweede Wereldoorlog aan als het meest scherpe negatief van de samenleving die u voor ogen staat.

En dan kom ik toch nog te spreken over de stokebrand, over Geert Wilders. Die haalt de universele mensenrechten onderuit met een agressiviteit die we ons de afgelopen 65 jaar niet hadden kunnen voorstellen. Wilders ontkent bepaalde Nederlanders de fundamentele gelijkheid waar iedere staatsburger volgens de wet recht op heeft. Daarmee beschimpt hij de grondbeginselen waarop ons land is gebouwd.

En hier biedt de stokebrand een kans. Hij is, in het jargon van de marketingman, evenzeer een *opportunity* als een *threat*. Het is moeilijk om de democratische cultuur en steunberen van de open samenleving te verdedigen, als de rot onzichtbaar is. Met 'de wereld volgens Wilders' als contrastkleur, wordt het gemakkelijker mensen met hoofd en hart te winnen voor de liberale rechtsstaat.

Zoals Barack Obama zijn progressieve strijd telkens weer motiveert met verwijzingen naar de Founding Fathers, zo kunt u teruggrijpen op de fundamenteën van Nederland. In de Nederlandse onafhankelijkheidsstrijd, eind zestiende en begin zeventiende eeuw, keerden de burgers met de Acte van Verlatinghe hun koning de rug toe. Filips II had hun vrijheden geschonden. De strijd van Willem van Oranje tegen de Spanjaarden was ook een strijd voor geloofsvrijheid en tolerantie.

Die laatste steunbeer is bij u in veilige handen gebleken. Alleen, hij heeft de andere funderende pijlers nodig: een democratische cultuur, onafhankelijke rechtspraak en wetenschap en kwalitatief hoogstaande, onafhankelijke media. Uit uw verzamelde lezingen blijkt een grote zorg voor de open samenleving. Ik zou u willen vragen om voorbij de krassen in de eerste verflaag te kijken, verder dan het electorale vierjaren-vizier; om in de wetenschap wát er moet gebeuren de Methode Cohen aan te wenden om de rot te stoppen. Opdat we het machtige bouwwerk van de liberale democratie recht overeind houden.

Ik wens u daarbij alle succes.

Met een vriendelijke groet,

Marcia Luyten



Beste Job,

De lijsttrekker van de PvdA weet weinig van economie, zo heet het in de media. Dat is een verwarrende mededeling en niet alleen omdat je concurrenten, Balkenende en Rutte, jurist respectievelijk historicus zijn en dus ook niet meteen deskundigen bij uitstek op dit terrein — dus vanwaar de ophef? De verwarring schuilt vooral in de dubbele betekenis van het woord ‘economie’. Waar het Engels *economy* en *economics* onderscheidt, gebruikt het Nederlands hetzelfde woord voor een domein en voor een wetenschap. Waarvan zou een lijsttrekker vooral iets moeten weten? Van de *economy* of van *economics*?

Het belang van de *economy* kan niet worden overschat. Een groot deel van de politieke vragen heeft er betrekking op, of raakt eraan. Het is een enorm terrein en daarin schuilt meteen de angel. Wie serieus iets wil weten over de *economy*, zal al snel een deskundige moeten raadplegen. Alleen die kennen de details. Rond arbeidsmarkten spelen nu eenmaal andere kwesties dan op de financiële markten of rond innovatie; het МКВ staat aan andere krachten bloot dan multinationals. Een lijsttrekker moet met betrekking tot de *economy* dus eerst en vooral zeker weten dat hij voldoende toegang tot deskundigen op zulke deelterreinen heeft.

Dan kan het echter geen kwaad dat je ook iets weet van hun vak en vooral van de verschillende rollen die het speelt. Die worden namelijk niet altijd helder onderscheiden in wat deskundigen te berde brengen.

Economics biedt in de eerste plaats gereedschap voor het beschrijven van de allocatie van middelen. Een deel van dat gereedschap is al eeuwenoud — denk aan het dubbel boekhouden. Andere delen zijn van recenter datum. Het systeem van nationale rekeningen, bijvoorbeeld, stamt uit de jaren dertig. Nog weer andere delen komen pas kort kijken, zoals de manier waarop in complexe financiële producten over risico's gesproken wordt. Dat zulke middelen geëigend zijn spreekt niet vanzelf. Het 'bruto nationaal product' als maat voor economische en sociale vooruitgang staat momenteel internationaal ter discussie. De manier waarop in de financiële wereld over risico's gesproken wordt, is in de Turner Review van de Britse toezichthouder op de financiële diensten, de FSA, op goede gronden bekritiseerd. Een zekere scepsis met betrekking tot ingesleten begrippenkaders kan voor een lijsttrekker, kortom, geen kwaad.

De tweede rol van *economics* is het leveren van verklaringen voor economische verschijnselen. Het gangbare wetenschapsfilosofische idee in aanmerking genomen dat een theorie een verschijnsel pas verklaart als die theorie het optreden van dat

verschijnsel had kunnen voorspellen, kunnen we de prestaties op dit vlak echter bescheiden noemen. Zoals CPB-directeur Coen Teulings tegenover de commissie-De Wit ronduit toef: 'Economisten zijn slecht in voorspellen.' Afgemeten aan de aan de natuurwetenschappen ontleende criteria voor het succes van theorieën, scoort een groot deel van *economics* ronduit slecht. Een beetje politicus is dus op zijn hoede.

De derde rol van *economics* is het leveren van modellen. Dat zijn noch beschrijvingen, noch verklaringen, maar beschouwingswijzen. Zij schetsen een gedachte-experiment, een *credible world*. Dat kan belangrijke inzichten opleveren. Een verkoper van een tweedehands auto weet aanzienlijk meer over die auto dan de koper. De Amerikaanse econoom George Akerlof beredeneerde aan de hand van gefingeerde voorbeelden dat de kans dat er een tweedehands-automaarkt ontstaat daarom nihil is. Toch bestaan zulke markten. Door scherp het probleem van informatie-asymmetrie te

formuleren en het belang ervan te laten zien, opende Akerlof de deur naar de *economics of information*. Hij kreeg er de Nobelprijs voor. Maar rationele beschouwingen hebben hun beperkingen. Een *credible world* is niet hetzelfde als de realiteit. De Griekse denker Zeno bewees ooit onomstotelijk dat als

Waar economische modellen worden omgezet in beleidsadviezen is driedubbele scepsis op zijn plaats

een haas een schildpad een kleine voorsprong geeft, die haas de schildpad nimmer zal kunnen inhalen. Onder indruk van die redenering concludeerde hij dat alle beweging schijn moest zijn. Het zou tweeduizend jaar duren voordat met de differentiaalrekening de oplossing van het raadsel werd gevonden. Rationaliteit slaat gemakkelijk om in overmoed.

De vierde rol van *economics* is ontwerpen: *social engineering*. Modellen worden omgezet in beleidsadviezen. Deugen die adviezen? Dat hangt uiteraard af van het realiteitsgehalte van de gebruikte modellen, de voorspellende kracht van de gebruikte theorieën en de adequaatheid van de termen waarin de problemen zijn geformuleerd... Driedubbele scepsis is dus op zijn plaats.

Neem het Nederlandse marktwerkingsbeleid van de afgelopen decennia. Rond 1980 kantelde het denken. Daarvóór werden markten met argwaan bekeken. Zonder overheidsbemoeienis zouden markten grootschalige werkloosheid kunnen veroorzaken en maatschappelijke onrechtvaardigheid in stand houden, zo niet bevorderen. De crisis van de jaren dertig lag nog vers in het geheugen. Overheidsingrijpen zou zulke uitwassen kunnen helpen voorkomen, zo leerde echter Keynes. Ook aan het vermogen van marktpartijen om nutsvoorzieningen te realiseren en nieuwe basisindustrieën van de grond te tillen werd in deze tijd getwijfeld. Op zulke terreinen zou de overheid daarom de leiding moeten nemen. Dus werden nutsvoorzieningen verzorgd door (semi-)overheidsbedrijven en voerden Nederlandse kabinetten van na de oorlog een expliciete industriepolitiek.

Vanaf 1980 wordt de markt — zowel in de economische wetenschap als in brede politieke gelederen — echter beschouwd als een uitzonderlijk efficiënt mechanisme voor de allocatie van goederen en de verwerking van informatie, en daarmee als het

middel bij uitstek voor de ordening van moderne samenlevingen. Van een potentieel probleem voor de samenleving werd de markt in één klap verheven tot de voorkeursoplossing voor tal van maatschappelijke problemen.

Tallose publieke taken werden daarop overgeheveld naar private partijen en ook in de publieke sector zelf werden marktprikkels geïntroduceerd. Directe, sturende overheidsbemoeienis met bestaande markten werd verminderd om plaats te maken voor mededingingstoezicht. De industriepolitiek is in de ban gedaan.

Inmiddels lijkt het tij echter alweer te keren. De vakbeweging heeft in 2007 met betrekking tot marktwerking om een time-out gevraagd. Mede in reactie daarop liet de minister van Economische Zaken een onderzoek doen naar de ontwikkeling van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden sinds de introductie van marktwerking. Het onderzoeksrapport werd in 2008 gepubliceerd. In plaats van klaarheid te scheppen, riep het vooral methodologische kritiek en nieuwe vragen op. In november 2008 heeft de Tweede Kamer daarom de SER gevraagd om, lessen trekkend uit marktwerkingoperaties in het verleden, aanbevelingen te doen over de introductie van (verdere) marktwerking in de toekomst.

Het SER-advies *Overheid én markt: het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes* is in maart 2010 verschenen. Hoewel de toonzetting veranderd is ten opzichte van die in eerdere jaren, is de boodschap in veel opzichten gelijk aan wat eerder klonk. Centraal wordt de vraag gesteld hoe een optimale maatschappelijke ordening tot stand komt — via de overheid, de markt, of iets daartussen in. Marktwerking wordt dus gepresenteerd als een mogelijk middel, naast andere, om publieke belangen te realiseren. Dat hadden opeenvolgende bewindpersonen echter ook steeds benadrukt.

Marktwerking vereist een zorgvuldige voorbereiding, aldus de SER. Daartoe heeft de SER een schema voor een 'Effectanalyse voor orderingsbeleid' opgesteld. Maar er is geen bewindspersoon die het belang van zorgvuldige voorbereiding in het verleden heeft ontkend of die zal willen toegeven dat het daaraan heeft ontbroken. Toen de WRR in 2000 het oordeel uitsprak dat 'de regering de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder zich van de (noodzaak van borging van) in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust [te zijn] geweest', kon de reactie dan ook worden voorspeld. Het kabinet meldde dat het zich niet kon vinden in deze constatering en dat het wel degelijk beschikte over een aantal afwegingskaders die mede gericht waren op het borgen van publieke belangen.

Zeker, 'het resultaat telt' en 'de voorbereiding is bepalend voor succes'. Maar dat is een boodschap die *steeds weer* klinkt, al enkele decennia lang. En wie het schema dat de SER heeft opgesteld bekijkt, treft daarin vele aspecten aan die ook in eerdere beoordelingskaders werden benadrukt.

De herhaling van steeds weer dezelfde opwekkende boodschap doet de vraag rijzen of dit nog wel een constructieve benadering is. De vraag die gesteld moet worden is toch of de beschikbare middelen wel toereikend zijn om het vertrouwen te wettigen dat als de voorbereiding naar behoren is uitgevoerd, het beoogde succes wacht. Hoe zeker kunnen we zijn van de economische theorieën en modellen die aan het ontworpen beleid ten grondslag liggen? En deugt het gereedschap dat gebruikt wordt om de problemen te beschrijven wel?

De financiële crisis maakt duidelijk dat hierover op zijn minst twijfel mogelijk is. De financiële sector werd alom als paradepaard van marktdenken beschouwd en is in de afgelopen decennia vergaand gedereguleerd. Toen bleek de financiële sector opeens zeer kwetsbaar te zijn en bij zijn val belangrijke publieke belangen — zoals de stabiliteit van het betalingsverkeer en de kredietvoorziening — te schaden. Overheden zagen zich dan ook gedwongen tot ingrijpen op massale schaal.

De crisis kwam voor vrijwel iedere econoom als een totale verrassing. Welke gevolgen moet dat hebben voor de manier waarop over marktwerking gesproken wordt? Moet dit niet tot enig nadenken stemmen, voordat marktwerking in andere belangrijke sectoren als de zorg wordt geïntroduceerd? Die vraag verdient toch aandacht. Het mag in dit licht opmerkelijk heten dat het SER-rapport uit 2010 met geen woord over de crisis rept.

De financiële crisis heeft tot de nodige zelfreflectie binnen de economische wetenschap geleid. De kernvraag luidt met de titel van Paul Krugmans veel geciteerde artikel: *How did economists get it so wrong?* Niet alleen hadden weinig economen de crisis zien aankomen, signifikanter is dat niets in hun modellen er zelfs maar op wees dat zo'n catastrofale ineenstorting mogelijk was, aldus Krugman. Economen hielden de schoonheid van elegante wiskundige beschouwingen voor de waarheid, schrijft hij. Zij waren blind voor de beperkingen van de menselijke rationaliteit, het feit dat instituties oncontroleerbaar kunnen worden, voor de imperfecties van markten en de gevaren die zich aandienen als degenen die voor regelgeving verantwoordelijk zijn niet meer in regelgeving geloven. Zij zullen meer besef moeten ontwikkelen voor de complexiteit en ondoorzichtigheid van de realiteit.

Een groot aantal auteurs van naam heeft zich in dit koor gevoegd. Kernelementen van de dominante stroming in *economics*, het neoklassieke paradigma, hebben het daarbij moeten ontgelden. De theorieën van Keynes wordt nieuw leven ingeblazen, de *efficient market hypothesis* naar het mortuarium gebracht. En meer dan in het verleden wordt onderkend dat economie een gewone sociale wetenschap is, met alle complicaties van dien — dit alles uiteraard niet zonder tegenspraak.

Een nieuw paradigma is nog niet voorhanden. Dat leidt tot de opmerkelijke situatie dat regeringen zich nu over analyses van de crisis en over lange-termijnvoorspellingen van de gevolgen ervan buigen die gemaakt zijn op basis van de economische modellen die de crisis zelf niet hadden voorzien.

Voorlopig lijkt het recente advies van Lord Turner dan ook gepast: 'We need new economic thinking, but even more importantly, we need to ensure that the public policy debate is not constrained by acceptance of an over-simplified version of one strain in economic thinking, nor constrained by the assumption that evolved institutional structures are necessarily unchangeable, but open to the great variety of insights which good economics has always given us.'

Zulk pluralisme gekoppeld aan prudentie met betrekking tot instituties komt niet vanzelf. Het moet zowel politiek als academisch worden georganiseerd. Dat lijkt mij een mooie taak voor de premier.

Hartelijke groet,

Gerard de Vries

Literatuur

G. A. Akerlof, 'The market for lemons'. Quality uncertainty and the market mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970, 488-500.

D. M. Hausman (red.), *The philosophy of economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FSA, *The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*, Londen, 2009.

Ministerie van Economische Zaken, *Onderzoek marktwerving*, Den Haag, 2008.

P. Krugman, 'How did economists get it so wrong?', *New York Times*, 6 september 2009.

SER, *Overheid én markt: het*

resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes, Den Haag, 2010.

A. Turner, *Economics, conventional wisdom and public policy*, Institute for New Economic Thinking Inaugural Conference, Cambridge, 2010.

WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, Sdu, 2000.



Beste Job,

Heel vaak hoor je het economen niet zeggen: bij de burens is het gras altijd groener. Toch hebben vele van hun uitspraken en adviezen dat karakter. Hoe vaak hebben jij en ik niet moeten horen dat de Amerikaanse economie superieur is aan de onze, dat Amerikaanse bedrijven veel krachtadiger zijn dan de onze, veel flexibeler, veel alerter, veel moderner, veel efficiënter, enzovoorts? Daardoor kunnen Amerikanen de wereld overspoelen met allerlei nieuwe producten en diensten — en dat maakt hen rijk!

De daaruit afgeleide beleidsadviezen liggen voor de hand. Prikkel de mensen tot harder werken (verlaag dus hun uitkeringen en zet ze op bonusloon), zorg ervoor dat ze makkelijker van werkgever veranderen (versoepel dus het ontslagregime), laat hun managers ongehinderd hun gang gaan (beperk dus de medezeggenschap en het toezicht), beloon diezelfde managers voor hun vlijt en initiatief (geef hun dus vijftig keer modaal), en vertrouw verder op de tucht van de markt (privatiseer er dus op los). Nog maar een paar weken geleden schreef columnist Wil Thijssen in *de Volkskrant*: in Amerika maken ze iPads en smartbooks, ze gaan daar naar de maan en naar Mars! Kortom, doe als de Amerikanen, en het zal ons goed gaan.

Deze mantra zal ook de komende maanden steeds weer herhaald worden — net zoals hij de laatste vijftien jaar steeds herhaald werd. Gedurende die laatste vijftien jaar waren sommige Europese regeringen, de Nederlandse voorop, er als de kippen bij om hem in praktijk te brengen. Wij gingen onze economie moderniseren! Nu de crisis sommige economen en politici tot twijfelen heeft aangezet, wordt de boodschap met wat minder verve naar voren gebracht, maar toch. Bekijk de verkiezingsprogramma's van je grote concurrenten, en je ziet dat het fundamentele geloof in de Amerikaanse superioriteit niet teloor is gegaan. Hoe gering is de aandacht die de programma's besteden aan de oorzaken van de crisis. Er rest ons, kennelijk, maar één soort beleid: beleid dat ons nog meer zal doen lijken op de vs. Bezuinig dus op de collectieve uitgaven, verklein de overheid, hevel de ziekenhuizen over naar de markt, verkoop onze essentiële faciliteiten aan de meest biedende.

Ondertussen zullen onze cultuur en beschaving, en het milieu, verder afkalven, zo moet gevreesd worden. Moeten we ons daartegen verzetten? Kunnen we ons daartegen verzetten? Is een ander economisch beleid wel verantwoord? De rekenmeesters van onze economie zullen ogenblikkelijk hun modellen te hulp roepen in hun pogingen om je ontzag in te boezemen voor de harde werkelijkheid. In een geglobaliseerde wereld moeten wij ons aanpassen aan de sterkste economie, de Amerikaanse dus. En omdat China nu ook een woordje meespreekt, kunnen we ons al helemaal geen leuke

dingen voor links veroorloven. Maar is die werkelijkheid wel zo hard als hij werd, en zal worden, voorgesteld?

Het eenvoudige antwoord daarop is 'neen', tenminste voor diegenen die geloven dat de werkelijkheid die gecreëerd wordt, het resultaat is van het handelen van mensen, bedrijven, en overheden, voor diegenen die geloven dat niets onvermijdelijk is als je de verbeelding te hulp roept, die bereid zijn niet te bezwijken voor economen die het Amerikaanse gras altijd groener vinden dan het onze. Sinds *Newsweek* van 26 april jongstleden word je daarbij geholpen door de Amerikanen zelf. Onder de kop 'Why Europe will win' wordt in dit toch ietwat gerenommeerde tijdschrift juist beweerd dat onze versteende economieën, met nota bene de meest verguisde Duitse en Franse voorop, het tien jaar lang beter hebben gedaan dan de Amerikaanse. Europese bedrijven hebben hun marktaandeel in de wereldexport weten te handhaven, waar Amerikaanse bedrijven het met meer dan een derde zagen afnemen. Terwijl het aantal Amerikaanse multinationals dat figureert in de top-100 daalde, nam het aantal Europese bedrijven in die top juist toe.

De cijfers van *Newsweek* moeten met een flinke korrel zout worden genomen (zoals het blad trouwens zelf toegeeft). Maar dat geldt ook voor de cijfers die steeds aangevoerd werden om te betogen dat Amerika ons voorbeeld moest zijn. Economische

*De kosten van de crisis mogen
niet op de schouders worden
gelegd van diegenen die er
part noch deel aan hadden*

cijfers moeten altijd met een flinke korrel zout worden genomen. Dat komt doordat het economisch systeem geen natuurkundig systeem is: het is variabel, creatief, reagerend, anticiperend, dynamisch. Dit maakt voorspellen zo moeilijk. Maar het suggereert eveneens dat er in de economie meer wegen naar

Rome leiden. Ook wegen die onze cultuur en beschaving, en het milieu, proberen te beschermen. Daar zijn twee dingen voor nodig: een aansprekend, vertrouwenwekkend, verbindend en enthousiasmerend toekomstperspectief en een daarbij behorend beleidspakket. Het eerste is een kwestie van visie en politiek. Het tweede een kwestie van economie. Ze hangen wel met elkaar samen.

De economie is een werktuig. Zij kan worden ingezet om rijken rijker te maken en armen arm te houden. Maar zij kan ook worden ingezet voor de bescherming van cultuur, beschaving en milieu. Collega Cnossen liet vorig jaar nog in een CPB-studie zien dat de vaak veronderstelde uitruil tussen concurrentievermogen en sociale rechtvaardigheid, zachtjes uitgedrukt, zwak is. Sociaal-democraten moeten daaruit afleiden dat het onbestaanbaar is dat de kosten van de crisis op de schouders worden gelegd van diegenen die er part noch deel aan hadden. De gewone belastingbetaler, met terugwerkende kracht, op laten draaien voor het vierde luxe appartement of de grote stoet luxe automobielen die de laatste jaren door topmanagers en bankiers zijn aangeschaft, dat zou immers neerkomen op een grove schending van de maatschappelijke coherentie en solidariteit. Als dat zou gebeuren wordt een andere bevinding van Cnossen versterkt: Nederlanders hebben momenteel weinig vertrouwen in publieke en maatschappelijke instellingen, zoals het parlement, de overheid, en grote ondernemingen. Dan zouden we voetbalhooligans, belastingontduikers en algehele

apathie kweken, terwijl juist positieve betrokkenheid en inzet nodig zijn — als altijd in samenlevingen die vooruit willen. Toch dreigt dit te gebeuren.

Wij hebben gelukkig onze handen grotendeels vrij als we het niet zover willen laten komen — ondanks de bezwerende formules van 's lands 'mainstream' economen. We weten nu, dat die economen soms ook maar gewoon iets zeggen omdat hun dit wordt aangezegd in hun leerboeken — en die staan vaak mijlenver af van de economische praktijk. Omdat niemand hier de wijsheid in pacht heeft, vereist een goed economisch beleid ook dat je die economen zover kunt krijgen dat ze van hun geloof vallen. Als de tijd er ooit rijp voor was, is dat nu, nadat hun zo lang met veel verve naar voren gebrachte ideeën ons in een crisis zonder weerga hebben gebracht en zelfs de grootste diehards een beetje zijn gaan twijfelen. Maar dat momentum kan ook weer snel voorbij zijn. De 'mainstream' wordt niet voor niets de 'mainstream' genoemd. De economische wetenschap heeft zich in de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld tot een stevig

Hoe krijgen we bedrijven van het overnamepad op het spoor van de duurzaamheid?

gebouw van eenzijdig economisch denken. Met vertakkingen in alle bloedvaten van de economie, de universiteiten, de adviesorganen, en zelfs binnen zulke eerbiedwaardige instellingen als NWO en KNAW. Daar denken ze dat je als

economisch onderzoeker pas iets voorstelt als je je conformeert aan de mores onder Amerikaanse economen, anders krijg je ook binnen ons land maar moeilijk subsidie voor je onderzoek (hoe dat te verbeteren is een aandachtspunt op zich).

Een goed economisch beleid begint dus bij het doorbreken van eenzijdigheid. Het middel daartoe is debat. Daaraan hoeft je slechts één eis te stellen: het moet transparant zijn en, vergeef me dit modewoord, multidisciplinair. Het economisch debat moet open en pluriform zijn, of het is geen debat. Zover krijg je economen pas als de maatschappij — de politiek dus — daarom vraagt. Vraag er dus om!

Dat een van de uitkomsten van zo een debat zou kunnen zijn dat de vrijheid van ondernemingen aan banden moet worden gelegd, lijkt helaas onvermijdelijk. Maar zo erg is dat nu ook weer niet — de afgelopen vijftien jaar hebben we die vrijheid immers flink opgerekt. Het resultaat daarvan hebben we gezien. Zodra bedrijven, banken en investeerders onze economie met problemen gaan opzadelen, zullen ze de adem weer moeten leren inhouden.

Laat ik een voorbeeld memoreren uit mijn eigen praktijk waarin enkele van mijn opmerkingen herkenbaar zijn. In de eerste plaats mijn opmerkingen betreffende de onvolkomenheid van het 'mainstream' economisch denken, zowel bij het begrijpen van economische ontwikkelingen als bij het ontwikkelen van beleid. In de tweede plaats mijn opmerkingen aangaande de soms lemmingachtige wijze waarop bedrijven zichzelf, en ons in hun spoor, in de ellende kunnen storten. Bedrijven spenderen bij tijd en wijle (tijdens de tweede helft van de jaren negentig, en opnieuw in het midden van het nog lopende decennium) duizenden miljarden euro's aan overnames. Deze bedrijven kunnen dat doen omdat 'mainstream' economen menen dat zo de zwakke broeders het onderspit delven tegen hun sterke concurrenten — opgeruimd staat netjes. Dat daarbij even zo goed duizenden miljarden euro's worden verkwist, achten economen in eerste instantie niet mogelijk (overnemende bedrijven zijn toch

niet gek!?). Wanneer de resultaten boekdelen spreken verwijzen ze in tweede instantie naar de aandeelhouders. Die moeten er in hun eigen belang maar voor zorgen dat hun vertegenwoordigers — de topmanagers — de verspilling tegengaan. Daarover kunnen twee dingen gezegd worden. In de eerste plaats: ‘gewone’ aandeelhouders zijn in onze economie onbelangrijk geworden. Bedrijven behoren doorgaans in meerderheid toe aan andere bedrijven — en die zitten in hetzelfde schuitje. Verwacht uit die hoek dan ook niet al te veel heil. In de tweede plaats moeten we niet vergeten dat het een normaal uitgangspunt van beleid is dat de beslissingsvrijheid van de één aan banden mag worden gelegd als hij daarmee het belang van anderen schaadt. Louter vanwege de schaal waarop middelen verkwist worden, kan dit principe hier ingeroepen worden. De verkwisting is zo enorm dat economieën erdoor van slag kunnen raken — het is niet voor niets dat alle zes overnamegolven in de geschiedenis eindigden in een recessie.

Maar, zul je misschien zeggen, daar hebben we toch de NMA voor, en in Brussel het DG Mededinging? Helaas, ook dit overnametoezicht is gemodelleerd naar de inzichten van ‘mainstream’ economen. Deze economen verdelen een economie in twee kampen: producenten en consumenten. Dit uitgangspunt leidt tot de conclusie dat er uitsluitend mag worden gekeken naar het effect van een overname op de marktprijs van de door betrokken partijen geleverde producten of diensten. Maar daar zit dus niet het probleem. De overname van ABN Amro passeerde zonder veel problemen de overname-toezichthouders, en tot welke rampen dit geleid heeft weten we inmiddels allemaal. En hoe zat het ook alweer met Ahold, VNU, Numico, KPN, Essent en Nuon? De literatuur staat barstenvol van soortgelijke gevallen — maar er wordt niet tegen opgetreden, er kan niet tegen worden opgetreden omdat het toezicht is gemodelleerd naar de ideeën van economen wier grootste wens het is ooit een keer in de *American Economic Review* te kunnen publiceren. En als je in de economie andere partijen definieert dan producenten en consumenten, of zoiets raars als het algemeen belang, kom je er niet in.

In de plaats van het hopeloos verkwistende ondernemingsgedrag moet iets komen dat ons zal helpen bij het beschermen van cultuur, beschaving, en milieu. Ik word de laatste tijd soms wat ielig van al dat gepraat over ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’, maar toch, het feit dat hier en daar ook binnen bedrijven zelf initiatieven opbloeien geeft aan dat het politieke tij er rijp voor is. Hoe krijgen we bedrijven van het overnamepad op het spoor van de duurzaamheid?

Ondanks de hoopvolle ontwikkelingen is dat geen sinecure. Het druist in tegen, met name, de Amerikaanse manier van zakendoen, of althans tegen het beeld dat daarvan bestaat. Daar ligt dan ook de belangrijkste taak van het economisch beleid. In Nederland hebben we in dat opzicht gelukkig een voorsprong, als we tenminste bereid zijn om deze te zien. Wij polderen, en precies dat is nodig om gezamenlijk te bedenken hoe we verkwistend ondernemingsgedrag kunnen voorkomen. Het zal uit mijn mond niet verbazingwekkend klinken, maar een orgaan als de Sociaal-Economische Raad is daarbij van essentieel belang. Intussen heeft die Raad, en ook het Innovatieplatform, recent geconstateerd dat de toekomst van ons land, van onze economie, vooral gelegen is in het verder tot ontwikkeling brengen van een duurzame kennis-economie. De hele economie zal structureel moeten verduurzamen. Dat is mij uit het hart gegrepen. Het is alleen zo jammer dat dit al vele malen eerder is geconstateerd, zonder veel effect.

Een tip is daarom om niet te wachten totdat de particuliere sector ook zover is dat dit beleid wordt opgepikt. Zet het in voor de modernisering van de economie in de publieke sfeer. Er is daar werk zat. In het vervoer, in de postbezorging, in de zorg, in het onderwijs, in de energie, in de huisvesting, op de ministeries — EZ en Financiën voorop — en in het wetenschappelijk onderzoek. Zo kan immers ook aan innovatie worden gewerkt. Het is weliswaar innovatie die moeilijk in de vorm van derivaten verhandelbaar is, maar het is innovatie, en ook nog eens innovatie die maatschappelijk hout snijdt. De leidende en inspirerende hand van een overheid is wat hier te lang heeft ontbroken.

Ik wens je heel veel succes bij de komende verkiezingen!

Hans Schenk



Geachte heer Cohen,

De PvdA heeft een sterke traditie op het gebied van internationale samenwerking en solidariteit. Volgens sommigen staat deze traditie onder druk. De rol van de PvdA bij de val van het kabinet over de Nederlandse missie in Uruzgan zou daarop wijzen. Hoewel ik daar eigenlijk niets van geloof — internationale solidariteit kent vele pleitbezorgers binnen de partij en is bovendien nauw verbonden met de idealen van de sociaal-democratie — denk ik dat het u zou sieren als u elk mogelijk misverstand op dit punt in de kiem zou smoren.

De toespraak die u hield op 12 maart, toen u bekend maakte beschikbaar te zijn voor het partijleiderschap, was in de eerste plaats op Nederland gericht. Toch zaten er enkele interessante aanknopingspunten in voor het ontwikkelen van een visie die verder reikt dan Nederland. Vooral het begrippenpaar ‘vrijheid’ en ‘veiligheid’ viel mij op. U pleitte voor een ‘staat die vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst als uitgangspunt heeft en dus geen onderscheid maakt tussen meningen en godsdiensten — binnen de grenzen van de wet’. En ‘veiligheid’ heeft volgens u alles te maken met het bieden van kansen en met het betrekken van mensen bij de samenleving.

Dit zijn onderwerpen die niet enkel relevant zijn voor burgers in Nederland, maar ook voor burgers in landen waar geweld veiligheid vernietigt en repressie vrijheid verstikt. Het verlangen naar veiligheid en vrijheid verbindt mensen over grenzen heen, terwijl risico's en bedreigingen met die grenzen ook geen rekening houden. Hier wordt zichtbaar wat u in uw rede al aangaf: ‘Alles heeft duizend draden met wat in Nederland, in Europa en in de rest van de wereld gebeurt.’ In deze brief wil ik u er graag toe aansporen om uw inzet voor veiligheid en vrijheid te vertalen naar een politiek programma over onze landsgrenzen heen.

Sinds 2001 is het besef gegroeid dat zogenoemde fragiele staten broeinesten en uitvalsbases kunnen zijn voor terroristisch geweld. Militaire veiligheidsdiensten maken zich zorgen over de ‘gordel van instabiliteit’ die zich uitstrekt van Afrika, via het Midden-Oosten en de Kaukasus tot aan Centraal- en Zuid Azië. In een fragiele staat is de overheid niet bij machte of niet van zins om burgers te beschermen, basisvoorzieningen te leveren en de rechtsstaat te garanderen. Mensen gaan er gebukt onder chronisch geweld, structurele armoede en grove mensenrechtenschendingen.

Geweld vormt een blokkade voor economische ontwikkeling en voor de bestrijding van armoede. In geen enkele fragiele staat worden de Millenniumdoelstellingen die de VN voor 2015 hebben vastgesteld gerealiseerd. Van de 34 landen met de

grootste achterstand in het bereiken van die doelstellingen zijn er 22 in conflict of in wederopbouw na een conflict.¹ Een vijfde van de wereldbevolking leeft in fragiele staten, een miljard mensen. Hoe slecht hun situatie is, blijkt wel uit het feit dat van de allerarmsten in de wereld maar liefst een derde in deze landen te vinden is; in de categorie kinderen die voor hun vijfde jaar sterven gaat het zelfs om de helft. Vrouwen zijn disproportioneel vaak slachtoffer van geweld. 'Het is gevaarlijker vrouw te zijn dan soldaat', zei Patrick Cammaert, voormalig commandant van de VN Vredesmacht in Congo.

Niets doen aan de situatie in fragiele staten is een moreel schandaal. Maar het kost ook heel veel geld. De jaarlijkse economische kosten van fragiele staten — oorlogsschade, armoedekosten, negatieve effecten op economische groei — bedragen \$ 270

Nog niet de helft van de wereldbevolking leeft in landen waar een breed spectrum aan politieke rechten is gewaarborgd

mrd, waarvan 87% drukt op de buurlanden.² Dat is meer dan drie keer het mondiale budget voor ontwikkelings-samenwerking. Elk nieuw conflict kost ruim \$ 64 mrd per jaar. Niets doen aan fragiele staten gaat ten koste van de economische groei

wereldwijd — dus ook de Nederlandse. Ter illustratie: Somalië, dat veel in het nieuws is vanwege de piraten die ook onze koopvaardij belagen, voert de wereldranglijst van falende staten aan. Het bestrijden van piraten op zee is een nogal kostbare vorm van symptoombestrijding, de oorzaak van piraterij is immers niet op zee maar in de fragiele staat te vinden.

In repressieve staten staan de vrijheden onder druk die u in uw toespraak benoemde en die Nederland van oudsher hoog in het vaandel draagt: de vrijheid van meningsuiting, van organisatie en van vergadering en de vrijheid van de media. De wereldwijde opmars van de democratie, die een enorme impuls kreeg na het einde van de Koude Oorlog, is — zo was onder andere te lezen in *The Economist* en rapportages van *Freedom House* — in de afgelopen jaren tot stilstand gekomen. Sterker nog, in 2009 bleek de repressie door autoritaire regimes wereldwijd voor het vierde opeenvolgende jaar te zijn toegenomen.³ Dat is een trend zonder precedent in de afgelopen veertig jaar. Vooral journalisten en civiele activisten moesten het ontgelden. Kenmerkend en veelzeggend is dat de meest autoritaire van die regimes in de internationale arena meer invloed kregen en minder compromissen sloten.

Nog niet de helft van de wereldbevolking leeft in landen waar een breed spectrum aan politieke rechten is gewaarborgd. Meer dan een derde woont in uitgesproken dictatoriale landen. De meest autoritaire landen bevinden zich in het Midden-Oosten en de grootste terugval is waarneembaar in Afrika.

Er is, al met al, alle reden om de lange traditie die de PvdA heeft op het gebied van internationale solidariteit en verbondenheid met mensen wier rechten geschonden worden te hernieuwen. Een complicerende omstandigheid is dat de geloofwaardigheid van het Westen er in het afgelopen decennium niet beter op is geworden, omdat het oorlogen voerde uit naam van mensenrechten en democratie waar soms minder nobele motieven achter schuilgingen en omdat er met twee maten werd gemeten.

Onze geloofwaardigheid zullen we moeten terugverdienen — om onze invloed en goodwill in de toekomst te bevorderen, maar ook om te voorkomen dat we bevolkingsgroepen in kwetsbare landen van ons vervreemden en daarmee radicalisering in de hand werken. De kans dat democratieën onderling met elkaar in conflict raken is nog altijd vele malen kleiner dan de kans dat autoritair geleide landen een oorlog beginnen.

Waar veiligheid en vrijheid in het geding zijn, staat het sociale contract tussen burgers en de overheid onder druk of is er zelfs sprake van contractbreuk. Een sociaal contract veronderstelt vertrouwen van burgers in hun overheid. Op basis van dit vertrouwen delegeren burgers een deel van hun vrijheid, waaronder het legitieme gebruik van geweld, aan de overheid. Van de overheid wordt verwacht dat deze als tegenprestatie publieke diensten verleent, zoals het garanderen van de veiligheid en het handhaven van de rechtsorde waarbinnen de vrijheid is verankerd.

Het gebruik van het concept sociaal contract voorkomt dat alle aandacht uitgaat naar de staat. Het benadrukt de wederkerige relatie tussen burgers en hun overheid. Het dwingt ons ertoe om niet enkel vanuit een statelijk perspectief naar bedreigingen van veiligheid en vrijheid te kijken, maar ook vanuit een menselijk perspectief. Het beklemtoont het belang van een responsieve overheid die verantwoording aflegt aan burgers, maar ook het belang van burgerschap: mensen moeten aanspreekbaar zijn op hun eigen verantwoordelijkheden en zelf een bijdrage leveren aan het realiseren van veiligheid en vrijheid met respect voor elkaar. Het is via de mechanismen van democratische politiek — dialoog, onderhandeling, democratische besluitvorming — dat de legitimiteit van de overheid het best wordt gewaarborgd en het gevaar van geweld het strakst wordt beteugeld.

U heeft in uw eerste speech als kandidaat-partijleider met veiligheid en vrijheid twee ankerpunten voor uw verkiezingscampagne en politieke programma gepresenteerd. Deze ankerpunten zijn van belang nu in Nederland, na een crisis bij de banken en een crisis in de economie, sociale onrust heerst. Er is onmiskenbaar sprake van een gevoel van onzekerheid in Nederland, bij al die mensen die zich afvragen wat de toekomst hun zal brengen. Zij vrezen de gevolgen van economische crisis en de effecten van globalisering. Het antwoord op de fundamentele vraag of hun kinderen het beter zullen hebben dan zichzelf luidt niet meer vanzelfsprekend bevestigend. De historicus Tony Judt schetst de situatie zo: 'Voor zover te overzien valt zullen we in economisch en cultureel onzekere tijden leven. Waar het gaat om onze gemeenschappelijke doelstellingen, om ons duurzaam welbevinden, om onze persoonlijke zekerheid, zijn we minder optimistisch dan ooit tevoren sedert de Tweede Wereldoorlog. We hebben geen idee wat voor wereld onze kinderen van ons zullen erven — maar we kunnen onszelf in elk geval niet langer wijsmaken dat deze wereld nog op een geruststellende wijze zal lijken op de onze.'

Het effect van wat Amerikaanse psychologen *the fear of falling* noemen, komt tot uitdrukking in een conservatieve onderstroom, in de neiging van grote groepen mensen om zich af te keren van de wereld, in een pregnante behoefte aan veiligheid en vrijheid. U staat voor de immense uitdaging om het sociale vertrouwen tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid te versterken. Evident is dat veiligheid en vrijheid fundamentele bouwstenen vormen voor dit sociale vertrou-

wen. U heeft als burgermeester laten zien dat u bruggen kunt slaan tussen burgers en gemeenschappen en dat u bereid bent tot het nemen van preventieve en strenge maatregelen die nodig zijn om vrijheid en veiligheid te waarborgen voor alle mensen.

Ook in internationaal perspectief is dat nodig, onder meer via een voortzetting van een actief ontwikkelingsbeleid in fragiele staten. Minister Koenders heeft zich daar in de afgelopen kabinetsperiode sterk voor gemaakt, met brede parlementaire steun. Toch zijn er maar weinig politieke partijen die in hun verkiezingsprogramma's prioriteit blijven geven aan fragiele staten. Laat de PvdA wél pal blijven staan voor een actief fragiele-statenbeleid, ook als dat betekent dat onze krijgsmacht moet worden ingezet bij vredesmissies of in crisisbeheersingsoperaties die nodig zijn om weerloze burgers te beschermen. Het vorige kabinet heeft zich daarnaast sterk gemaakt voor het werken in repressieve staten via het mensenrechtenbeleid dat is opgesteld onder verantwoordelijkheid van CDA-minister Verhagen. Dit beleid is goed te verenigen met de sterke mensenrechtentraditie binnen de PvdA en verdient een nieuwe, sociaal-democratische impuls.

Wat ik oprecht hoop, is dat u in staat zult zijn om een brug te slaan tussen burgers in Nederland en burgers in fragiele en repressieve staten. Dat u met moreel leiderschap steeds expliciet duidelijk zult maken dat ook, nee dat juist in een onzekere wereld internationale solidariteit van essentieel belang is. Dat iedereen, nu en in de toekomst, recht heeft op een veilig en vrij bestaan. Dat veiligheid en vrijheid geen particuliere, maar algemene en gedeelde belangen zijn, die het waard zijn om niet alleen in Nederland, maar wereldwijd te worden behartigd.

Met een vriendelijke groet,

Jan Gruiters

Noten		
1	Agenda 2010, <i>Background paper on: conflict-affected and fragile countries</i> . Londen: Department for International Development.	2 J.J. Hewitt, J. Wilkenfeld en T.R. Gurr, <i>Peace and conflict 2010. Executive summary</i> . College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, p. 1.
		3 Freedom House, <i>Freedom in the world 2010: global erosion of freedom</i> , persbericht 12 januari 2010. Washington, DC: Freedom House.



Beste Job Cohen,

Nu je hebt besloten om leiding te geven aan de Partij van de Arbeid en de kans bestaat dat je straks, nadat de kiezer heeft gesproken, de scepter gaat zwaaien over het land, lijkt het mij goed om je een brief te schrijven. Wat de uitkomst na 9 juni ook moge zijn, of je nu aan tafel zult zitten met de informateur of oppositieleider wordt, zeker is dat je zult zoeken naar woorden om de toon van het Nederland van nu te raken. In de transitie waarmee wij de financiële, de multiculturele en de duurzaamheids crises te boven moeten komen speel je een belangrijke rol.

Er is een woord waarmee ik je graag wil equiperen: 'inclusiviteit'. In kringen van WOMEN Inc. — een platform van ruim tienduizend vrouwen en mannen dat nu vijf jaar bestaat — is dat woord een begrip geworden. WOMEN Inc. wil de kansen van vrouwen vergroten door te streven naar volwaardige participatie van alle mensen (v/m) aan alle domeinen van de Nederlandse samenleving. De afkorting Inc. heeft voor ons verschillende betekenissen, waaronder die van inclusiviteit. Die term vind je niet in de Van Dale, het bijvoeglijk naamwoord inclusief wel. Dat betekent: inbegrepen, ingesloten, met inbegrip van, meegerekend. Het sluit naadloos aan bij de leuze 'Iedereen telt mee' van de PvdA en het is volgens mij het antwoord op jullie zoektocht naar 'nieuwe saamhorigheid'.

In allerlei maatschappelijke kringen klinkt een roep om 'inclusief denken' in politiek en beleid. Het inclusiviteitsprincipe laat zich prachtig koppelen aan het gelijkheidsprincipe waar jouw eigen Partij van de Arbeid op gegrondvest is. Gelijkheid is een waardevol richtsnoer, maar beperkt bruikbaar in een samenleving waarin meer dan ooit de verschillen vooropstaan. Door migratie, ontgroening en vergrijzing is de samenstelling van de bevolking de afgelopen decennia zo sterk veranderd dat er nu sprake is van een veelheid aan groepen (en subgroepen) met uiteenlopende startposities en uitgangspunten en eigen connotaties bij het begrip gelijkheid. Zoveel zijn het er dat het gelijkheidsprincipe niet de basis kan vormen voor alle politieke keuzes en de communicatie met de kiezer daarover. Wat, naar mijn stellige indruk, wel gemeenschappelijke grond genoemd kan worden, is de zoektocht naar een nieuw saamhorigheidsgevoel. Wat ons allen bindt is een behoefte aan inclusiviteit, een verlangen om opgenomen te worden in de gemeenschap, daar een natuurlijk onderdeel van te vormen, met behoud van de eigen identiteit. We zoeken naar verbindingen tussen landgenoten die grootser, echter en constanter zijn dan hetgeen 'oranje' symbolen (het Nederlands elftal, het koningshuis et cetera) of nationale karaktertrekjes (onze beruchte spaarzaamheid, geklaag over het weer...) te bieden hebben.

Hoewel de tijd van de verzuiling nog niet eens zo heel lang achter ons ligt en Nederland van oudsher altijd heeft opengestaan voor migratiestromen en andere externe invloeden, doet de laatste jaren de gedachte van een monocultuur opgang. In regelgeving en beeldvorming staat het statische principe van 'zo doen wij het hier' voorop, met wij/zij-denken als gevolg. De komende vier jaar heb jij — hetzij als premier, hetzij als oppositieleider — de opdracht om die trend te helpen keren. De urgentie is groot, want het alternatief stemt weinig hoopvol. Als mensen (verder) afhaken op het concept van nationale verbondenheid, kan dat het failliet van ons land betekenen. Nu al trekt een deel van de burgers zich terug in kleinere gemeenschappen, die zich tegen andere keren. Sommigen versterken hun identiteitssymbolen alsof zij emigrant zijn in eigen land.

In de afgelopen eeuw hebben op nationaal en internationaal niveau allerlei minderheidsgroepen — van arbeidersbeweging en *civil rights movement* tot de vrouwenbeweging en islambeweging — op krachtige wijze duidelijk gemaakt dat zij zich niet goed vertegenwoordigd voelden in rechtssystemen die claimden er voor iedereen te zijn. Als het doel is om iedereen te laten meetellen (jouw woorden) of te incorporeren (de mijne), dan is het zaak dat de politiek een heldere koers vaart gericht op inclusiviteit. Als je je oor te luisteren legt bij de 'so called' minderheden, krijg je een sleutel in handen om werkelijk het hele volk te vertegenwoordigen. Om een voorbeeld te noemen: vrouwen in Nederland hebben dezelfde rechten als mannen, maar in de praktijk niet dezelfde kansen, noch dezelfde uitkomsten. *Gender* is een uitstekende diversiteitscasus, een zaak waarmee je alle burgers — mannen zowel als vrouwen, uit alle lagen van de bevolking — bedient. In dit licht wil ik je graag vijf doelstellingen voor overheidsbeleid aanreiken.

Bevorder de doorstroom van vrouwen op de arbeidsmarkt. Garandeer, om te beginnen, dat de overheid als werkgever de diversiteit waarborgt. In het onderwijs zijn mannen 'most wanted', bij de politie en binnen de ambtelijke top vrouwen. Zet starre principes als 'first in, last out' overboord. Monitor de streefcijfers die recent zijn opgesteld voor de representatie van vrouwen op verschillende niveaus. Stimuleer het diversiteitsproof maken van commerciële en publieke organisaties. Moedig experimenten met flexibilisering van werk aan.

In het verlengde hiervan ligt je tweede opdracht: draag zorg voor de emancipatie van het ouderschap. We moeten op zoek naar een nieuw stelsel van kinderopvang, ouderschapsverlof en school- en winkeltijden dat vrouwen én mannen ondersteunt in hun loopbaan en in hun privéleven. Daarbij hoort ook dat de wettelijke rechten van mannen op zorg voor hun kinderen veel beter worden geformuleerd dan nu het geval is; pijnlijke hiaten in de wet moeten worden opgevuld. Kinderen krijgen is — dat is evident — veel meer dan een 'vrouwenissue' en zou als een maatschappelijk onderwerp gepositioneerd moeten worden, met bijpassend beleid. Weet dat wie in verband met de vergrijzing het geboortecijfer op peil wil houden, vooral bij mannen moet zijn: wist je dat mannen hun partners gemiddeld anderhalf jaar vertragen bij het maken van de keuze voor het stichten van een gezin?

Stimuleer economische zelfstandigheid van vrouwen. Anno 2010 zijn slechts vier op de tien Nederlandse vrouwen economisch onafhankelijk. Vrouwen bouwen in hun leven gemiddeld slechts een derde op van het pensioen dat mannen opbouwen. Na een echtscheiding gaan vrouwen er gemiddeld 30% in inkomen op achteruit, terwijl

mannen er 6% op vooruit gaan. Een op de zes gezinnen is een eenoudergezin. Een derde daarvan leeft van een bijstandsuitkering, de helft daar weer van leeft onder het sociaal minimum — van die groep ouders is 85% vrouw. Volgens het CBS zal in 2020 het aantal eenoudergezinnen zijn gegroeid van 450.000 tot 490.000. Het moet toch mogelijk zijn om voor deze specifieke doelgroep een 'route uit de armoede' te organiseren, met empowerment, scholingsaanbod, kinderopvang? Maak van het innemen van alimentatie een maatschappelijke verantwoordelijkheid in plaats van een individuele, pas daartoe het stelsel aan. Volgens het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen komt driekwart van de gescheiden vaders zijn alimentatieverplichtingen niet na. Het is voor wanbetalers eenvoudig om onder hun verplichtingen uit te komen: de regels om de draagkracht van de vader te berekenen zijn zo ingewikkeld dat het stelsel uitnodigt tot het opvoeren van extra aftrekposten. Een nationale overheid die op dit terrein concrete beleidsdoelen stelt en haalt — in één kabinetsperiode 100.000 vrouwen uit de armoede? — biedt voorbeelden en aanknopingspunten voor provinciale en lokale bestuurders.

Maak werk van vrouwenrechten. De rechten van Nederlandse vrouwen zijn in de wet gezekerd en met het VN-Vrouwenverdrag, dat in 2000 in werking trad, nog eens extra onderstreept. In de praktijk verschilt de positie van vrouwen echter aanzienlijk van die van mannen. Schrijnend blijft de ongelijke beloning: het verschil lag in 2009

De term 'inclusiviteit' sluit naadloos aan bij de PvdA-leuze 'Iedereen telt mee'

over alle sectoren gemeten op 17,7% (in sectoren als zorg en onderwijs is het verschil nog groter: 20,7%!). Een andersoortig voorbeeld: aan de recente uitspraak van de Hoge Raad waarmee de statutaire discriminatie van vrouwen binnen de SGP verboden werd moet goed gevolg worden

gegeven. In een inclusieve samenleving hoort de inspanning om de letter van de wet voor iedereen te laten gelden in al het overheidsbeleid verankerd te liggen en niet afhankelijk te zijn van de vechtlust en competenties van individuele burgers.

Tot slot: zorg ervoor dat de publieke omroepen een werkelijk pluriform beeld uitdragen door minder vaak witte mannen van middelbare leeftijd in beeld te brengen en vaker verschillende vrouwen. Stuur ook hier primair op het inclusiviteitsprincipe, anders wordt dat van tafel geveegd met een beroep op kijkcijfers en druk uit de hoek van de commerciële. Het publieke bestel heeft de opdracht om een spiegel van de samenleving te zijn en stelt nota bene met zijn eigen visitatiecommissie vast dat dat tot op heden onvoldoende lukt.

Als je deze punten oppert, zul je in eerste instantie weerstand ondervinden. In deze tijd van crisis en bezuinigingen wordt investeren in zogenaamd 'politiek correcte' onderwerpen als inclusiviteit en genderdiversiteit nogal eens weggezet als overbodige luxe. Je zult ieder in zijn of haar eigen terminologie moeten overtuigen van het belang van inclusief beleid: tegenover christelijke collega's presenteer je het als een kwestie van fatsoen, bij D66 en GroenLinks doe je een beroep op redelijke argumenten, bij de PvdV gebruik je heldere taal, voor de VVD maak je er een business case van. De kunst is om te bewijzen dat het rendoert om diversiteit als nieuwe norm te hanteren: inclusiviteitsbeleid kan budgetneutraal zijn en zal binnen afzienbare tijd

kostenbesparend blijken. Terecht pleitte het Innovatieplatform er een paar weken geleden voor om de economie te versterken door het potentieel van vrouwen beter te benutten. *Best practices* zijn er volop, daar kun je uit putten. Zie bijvoorbeeld de commissie die de Verenigde Naties onlangs hebben ingesteld met als opdracht om alle keuzes en besluiten vooraf op gendercoherentie te toetsen en daarover rechtstreeks aan secretaris-generaal Ban Ki Moon te rapporteren.

Aansturen op een fundamentele verschuiving in waarden, dat is wat volgens mij je ambitie zou moeten zijn. Zo'n verandering vergt natuurlijk heel veel tijd. Als jij nu je jaren in Den Haag gebruikt om een stip aan de horizon te zetten, dan zal Nederland de juiste koers kunnen varen.

Met vriendelijke groet,

Jannet Vaessen



Geachte heer Cohen,

Er wordt weleens gesuggereerd dat Nederland politiek gezien op een kruispunt zou staan, aan de vooravond van cruciale beslissingen en mogelijkwerwijs hemelspijtende veranderingen. Is deze politieke tijd heviger dan voorgaande? Rumoeriger, weerbarstiger?

Ik geloof dat niet zo. Natuurlijk: uitdagingen veranderen, de nuances liggen anders, maar in feite geldt voor politieke tijdvakken wat Tolstoj in *Anna Karenina* over gezinnen schrijft: 'Alle gelukkige gezinnen lijken op elkaar, elk ongelukkig gezin is ongelukkig op zijn eigen wijze.' Met die aantekening dat er geen gelukkige politieke tijden bestaan.

Deze relativering neemt niet weg dat dit een belangrijke, ook in letterlijke zin wat ongelukkige tijd is. Als burgemeester ging u er in ongelukkige politieke tijden prat op 'de boel bij elkaar te willen houden'. Ondanks het succes van deze strategie was ik er nooit zo van onder de indruk als *ambitie*. Niet alleen suggereert ze ten onrechte dat de boel bij elkaar is, ze is ook weinig ambitieus in de intentie zaken te willen veranderen. Het gaat, zeg maar, om *damage control*.

Sinds, en ik weet niet of dat onder die invloed is gebeurd, uw kandidaatstelling als lijsttrekker zijn andere motto's meer op de voorgrond gezet: 'samen', 'binden', 'een fatsoenlijke samenleving'. De nuances ten opzichte van uw lijfspreuk zijn subtiel maar wezenlijk: er moet niet alleen worden geconsolideerd, maar ook worden gekneed of gecreëerd.

'Binden' suggereert dat de samenleving zich in een staat van onthechting bevindt, of ten minste in een toestand van verbrokkeling. 'Samen' suggereert dat we het nu vooral alleen doen, of liever alleen zouden doen. Sluiten deze suggesties aan bij de stand van het land? Ik leg u mijn observaties voor.

Hebben Nederlanders elkaar en de samenleving inderdaad de rug toegekeerd? Ik vraag het me af. Volgens gegevens van de Eurobarometer hebben Nederlanders gemiddeld de meeste vrienden van alle Europeanen en geven ze het meeste geld aan liefdadigheid. Als het gaat om wederzijds vertrouwen en verenigingslidmaatschap staan we met zilver op het podium. Tot zover lijken we het in Nederland wel aardig te doen als het om 'samen' gaat.

Echter, ondertussen vindt wel tachtig procent van de Nederlanders andere Nederlanders asociaal (ziet u de ironie?). Het lijkt wel of het begrip 'samen' — of 'cohesie' — twee dimensies heeft gekregen, analoog aan de positieve en negatieve dimensie van vrijheid. Positieve cohesie stelt ons in staat samen dingen te doen die we niet alleen kunnen, of

beter samen kunnen. Daartegenover staat dan negatieve cohesie: 'dikke ikken' willen wel samen leven zolang ze maar geen last van elkaar hebben — zie Van Kooten en De Bie's 'Samen voor ons eigen'. 'Samen' verwijst dan enkel en alleen nog naar een onwenselijk maar moeilijk uit te roeien element in de sociale menselijke natuur.

Terwijl we erg tevreden zijn over ons eigen leven, zijn we ontevreden over de samenleving en het samenleven. Daarbij kan 'de politiek' stevast op wantrouwen en afkeuring rekenen. Dit verschijnsel is even fascinerend als complex, wellicht zelfs verwerpelijk — of krijgt ook elke politiek het volk dat het verdient?

U raakte aan dit onderwerp in uw Cleveringa-lezing 2002, getiteld *Vreemden*, die handelt over erbij horen, vervreemding, onbehagen en onzekerheid. Onder invloed van individualisering, democratisering, privatisering, globalisering en secularisering, zo stelt u, zijn traditionele, richtinggevend verbanden vervaagd. De samenleving is vloeibaarder geworden, zo zou de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman zeggen.

De overheid speelt hierin een ambivalente rol, is mijn indruk. Zij heeft burgers opgevoed tot kritische consumenten in markten waar zij koning zijn en hen ertoe aangezet zich een kritische houding aan te meten ten opzichte van het gezag. Tegelijkertijd lijkt de burger zelf geen enkel risico meer te willen dragen, want daar is de overheid toch voor?

Soms wordt daarbij het beeld gewekt dat er een klasse is ontstaan van onzekere, lager opgeleide 'buitenstaanders': de 'verliezers van de globalisering' die maatschappelijk helemaal niet betrokken of actief zijn, vanachter hun Gammascutting naar SBS6 kijken, daarmee een — in termen van de Vlaamse socioloog Mark Elchardus — symbolische representatie van de samenleving als een *mean world* tot zich nemen en bang zijn voor alles wat verandert, anders of vreemd is.

Ik vraag me af of dat beeld van een harde, homogene kern van maatschappelijk angstigen en ontevreden en helemaal klopt. Ten eerste omdat sommige kenmerken op dit lijstje (onzekerheid bijvoorbeeld) niet helpen verklaren waarom deze mensen wel tevreden zijn met hun *eigen* leven. Ten tweede omdat maatschappelijke onvrede vele gezichten heeft: de mensen die zich onveilig voelen zijn niet dezelfde als de mensen die ontevreden zijn over de politiek en niet dezelfde als de xenofoben onder ons.

In 2009 studeerde ik af in de sociologie op een scriptie over maatschappelijke onvrede. Mijn onderzoek wees uit dat het verschil tussen persoonlijke en maatschappelijke tevredenheid moeilijk te voorspellen is aan de hand van bijvoorbeeld opleidingsniveau of leeftijd. Wat wel bijdraagt aan de discrepantie in waardering is het gevoel dat er te veel te kiezen is, en dat het moeilijk vast te stellen is wat 'het juiste' is. We zouden dat gevoel 'anomie' (normloosheid) kunnen noemen.

Kan de politiek iets doen om dit gevoel van maatschappelijke desoriëntatie te bestrijden en de onvrede te temperen? Ik betwijfel het. Mijn intuïtie zegt dat onder invloed van de door u in uw Cleveringa-lezing genoemde sociale veranderingsprocessen de marges van beleid nog smaller zijn geworden. Of het wezenlijk verschil kan maken weet ik niet, maar er lijkt een groot maatschappelijk verlangen te zijn naar houvast, dat vorm zou kunnen krijgen in richtinggevend leiderschap. Een verlangen waaraan u invulling lijkt te geven, naar ik meen te kunnen constateren. Ik kom hier straks op terug, maar eerst iets anders.

Josse de Voogd liet onlangs in een mooie bijdrage aan *NRC Handelsblad* (13-03-2010) onder de kop 'Het rolluik versus de bakfiets' zien dat culturele segregatie ook ruimte-

lijke segregatie is. Zijn constatering: in de centra van de grote steden (maar ook van Nederland als geheel) wordt bovengemiddeld vaak op partijen als D66, GroenLinks en de PvdA gestemd — door mensen die men plagerig ‘grachtengordelsocialisten’ kan noemen. De buitenwijken en volksbuurten daarentegen worden in toenemende mate bevolkt door aanhangers van rechts-populistische bewegingen.

In de politieke theorie bestond lange tijd het idee dat mensen stemmen vanuit hun persoonlijke economische belangen. Dit beeld lijkt me nu op de helling te staan. Eind jaren vijftig al liet de Amerikaanse socioloog Seymour Lipset, beroemd om zijn analyses van ‘working-class authoritarianism’, zien dat arbeiders tegen hun economisch belang in neigden naar conservatisme. In Nederland hebben we dat fenomeen aan den lijve ondervonden toen ‘de arbeidersklasse’ massaal wegliep met Pim Fortuyn.

De beschreven culturele en politieke segregatie is in het bijzonder pijnlijk voor de sociaal-democratie. Deze wekt namelijk de indruk dat sociaal-democratische waarden als emancipatie en gelijke kansen vooral aanslaan bij diegenen die al behoorlijk geëmancipeerd zijn en volop maatschappelijke kansen hebben. Om het anders te

stellen: optimistisch links vindt te weinig gehoor bij een groep mensen die tot de eigen parochie zou moeten behoren — het contact met het kansarme deel van de oorspronkelijke achterban is het kwijtgeraakt. Mijn stelling is dat in deze tragiek de ware uitdaging

*Als u over binden spreekt,
dan wil ik weten wat uw touw
is en hoe u knopen legt*

van de sociaal-democratie besloten ligt — een opdracht die als voordeel heeft dat ze kleurenblind is, in de zin dat ze verschillen in afkomst en religie overstijgt.

Tot zover de diagnoses. Op een punt raken de twee beschreven toestanden elkaar: zowel waar het gaat om de maatschappelijke problematiek van sociale onthechting als waar het gaat om de — partijpolitieke — kwestie van de losgezongen traditionele achterban wordt vaak gesuggereerd dat robuust, inspirerend en wellicht zelfs bindend leiderschap een remedie zou kunnen zijn. Zojuist al merkte ik op dat u lijkt te kunnen beantwoorden aan die roep om richtinggevend moreel leiderschap.

Er ligt echter een lastige paradox verscholen in dat begrip dat aan inflatie onderhevig is, ‘moreel leiderschap’. Aan de ene kant is het onmisbaar: onder invloed van de verpersoonlijking van het politieke moeten politiek leiders meer dan ooit ‘een verhaal hebben’, of sterker nog: hun Eigen Verhaal zijn. Authentiek en geloofwaardig.

Aan de andere kant: een verhaal is niet genoeg. Een verhaal is feitelijk niet verhevener dan Jan Schaefer — *excusez le mot* — ‘gelul’. Je kunt drie verkiezingen winnen met praatjes over normen en waarden, maar beleid kun je er niet van maken en maatschappelijke verandering breng je er niet mee tot stand. En precies dat zou natuurlijk, veel meer dan electoraal succes, het doel moeten zijn. Zelfs (en hier wil ik u niet kwellen) Barack — De Man Die Zijn Verhaal Is — Obama heeft al moeten ervaren hoe kort de houdbaarheidsdatum van Een Verhaal is. Zelfs als dat Verhaal er een van hoop is.

Begrijp me niet verkeerd: ik houd erg van verhalen, en ik vind het uwe oprecht en in veel opzichten goed. Soms ben ik alleen bang dat het bij het verhaal blijft, een ongrijpbaar verhaal van ‘binden’ en ‘samen’, en dat is volgens mij niet genoeg. Ik ben het hartgrondig met u eens dat een fatsoenlijke samenleving het uitgangspunt van alle

politiek handelen zou moeten zijn, maar opnieuw: puur als leuze is 'een fatsoenlijke samenleving' niet zaligmakender dan het wat ceremoniële adagium 'fatsoen moet je doen'. Ceremonieel, omdat fatsoen wenselijk is maar je zoiets nooit kunt afdwingen — zeker niet met een slogan.

De sociaal-democratie is geloof ik nooit een ideologie van morele politiek geweest in de prescriptieve zin van 'hoe het hoort'. De sociaal-democratie is meer een beweging van politieke loodgieters met een sociaal-economische gereedheidskist.

Als u over binden spreekt, dan wil ik weten wat uw touw is en hoe u knopen legt.

Ik wens u veel succes.

Hoogachtend,

Jurre van den Berg



Geachte heer Cohen,

Het college van PvdA en GroenLinks dat de afgelopen periode Amsterdam bestuurde zette duurzaamheid hoog op de lokale politieke agenda. Nu u het burgemeesterschap van de hoofdstad verruult voor een post in Den Haag, wil ik u vragen om die Amsterdamse ambitie te vertalen naar nationaal (en Europees) niveau. Een verstandig, doortastend klimaatbeleid is geen luxe, maar noodzaak.

Een partijoverstijgend voorstel 'Nederland krijgt nieuwe energie' roept politici ertoe op om het onderwerp duurzame energie hoog op de agenda te zetten en scherpe keuzes te maken. De European Climate Foundation heeft onlangs verschillende manieren gepresenteerd om de CO_2 -uitstoot in Europa tussen nu en 2050 met 80-95% terug te brengen, met als kernboodschap dat vóór 2015 politieke actie vereist is om de doelen in 2050 te kunnen halen! Ook marktpartijen vragen expliciet om een sterke leidende rol van de politiek. De PvdA is het aan haar idealen verplicht om aan die roep om politieke sturing krachtig invulling te geven. Tot nu toe gebeurt dat onvoldoende.

Ik onderschrijf de analyse van het weekblad *The Economist* van 5 december 2009 dat klimaatverandering vooral een politiek vraagstuk is — en wel een van de moeilijkste ooit. Dat komt omdat het uiteraard gaat om een mondiale kwestie. De vraag is wie de kosten van maatregelen moet betalen en wanneer: nu, in de verre toekomst, ergens er tussenin? We zullen op korte termijn actie moeten ondernemen voor voordelen op de lange termijn. In hoeverre zijn we bereid om altruïstisch te handelen voor het welzijn van toekomstige generaties?

Technologische oplossingen zijn grotendeels beschikbaar. De meeste economen zijn het erover eens dat terugdringen van CO_2 de economische groei misschien vertraagt, maar niet wezenlijk. We kunnen het ons dus veroorloven iets te doen tegen klimaatverandering. Alles wat we nodig hebben is politieke wil en actie.

Wat gebeurt er binnen de PvdA? Ook in het nieuwste verkiezingsprogramma spreken we weer netjes onze ambities uit en koppelen we jaartallen aan doelstellingen in procenten. Maar hebben we werkelijk een beeld bij wat er moet gebeuren? Beleid tegen klimaatverandering is onoverzichtelijk en complex. Is onze lijn helder genoeg? Koersen we met een duidelijke strategie naar 20% minder CO_2 -uitstoot in het jaar 2020? Hebben we een uitgesproken mening over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het lopende beleid? Op al die vragen is mijn antwoord: neen.

Volgens het adviesbureau McKinsey kan een derde deel van de noodzakelijke CO_2 -reductie in de wereld worden bereikt met energiebesparing — en dat levert direct geld op. Voor het andere deel moet worden geïnvesteerd in vooralsnog relatief dure

schone technologie. In de praktijk wordt de grootschalige introductie van duurzame energie flink tegengewerkt. Aan duurzame energieactiviteiten kleef het nadeel van een technologieachterstand: technieken zijn natuurlijk minder ver uitontwikkeld. Ook van een schaalachterstand is sprake, wat duurzame energie naar verhouding kostbaar maakt. En dan moet er ook nog eens op een oneerlijk speelveld worden geconcentreerd, doordat de CO_2 -uitstoot van fossiele energie niet wordt belast. De ontwikkeling en productie van 'low carbon' en 'no-carbon' producten vraagt van bedrijven dat ze hun investeringsstrategie aanpassen. Zolang zij bij de overheid geen heldere, consistente en langdurige politieke lijn kunnen ontwaren, zullen ze terughoudend zijn in hun investeringsbeleid.

We zouden kunnen wachten op de onvermijdelijke stijging van de prijzen van fossiele energie, om dan pas in actie te komen. Dan redeneren we vanuit de markt: als fossiele energie te duur wordt, creëert dat vanzelf een markt voor duurzame technologieën. In navolging van econoom Paul Krugman wil ik echter betogen dat zo'n afwachtende houding totaal onverantwoordelijk zou zijn. In zijn column in de *International Herald Tribune* van 14 april 2010 citeert hij Martin Weitzman, verbonden aan de Harvard Universiteit, die stelt dat als er een significante kans is op een volledige catastrofe voor de mensheid door klimaatverandering, die kans de kosten/baten-berekeningen moet domineren. Krugman vindt dat we toe moeten naar verstrekkende maatregelen om de CO_2 -uitstoot terug te schroeven. Hij schaart zich aan de zijde van de vermaarde klimaatwetenschapper James Hansen, die betoogt dat we radicaal moeten stoppen met het verbranden van fossiele brandstoffen. Temidden van alle complexiteit van de wereldwijde klimaatpolitiek is dat eigenlijk een glashelder doel.

Maar het betekent nogal wat. De status quo van een economie die grotendeels drijft op fossiele energie moet worden doorbroken. Gebeurt dat in goed overleg met betrokken partijen? Zullen mensen vrijwillig CO_2 -compensatie kopen? Schakelen bedrijven uit eigen beweging over op dure duurzame energie zolang fossiele energie nog lekker goedkoop is? Let wel, die is 'goedkoop' omdat de schade van klimaatverandering niet in de prijs is inbegrepen. Er speelt een groot belangenspel rondom de toekomst van onze energievoorziening dat het zicht vertroebelt op het nemen van de juiste maatregelen voor het ontwikkelen van een 'no-carbon' economie.

In de vs heeft de Britse zakenman Richard Branson, bekend van Virgin, de Carbon Warroom opgericht. Samen met de industrie wil hij gericht 'the battle against climate change' aangaan. Op basis van een goed beredeneerde analyse maken zijn medestanders en hij gedurfde keuzes, om vervolgens substantiële investeringen in duurzame energieoplossingen te doen. Laten wij, Nederlandse sociaal-democraten, aan die daadkracht en bezieling een voorbeeld nemen. De oorlogsmetafoor is misschien wat al te beladen, laten we in plaats daarvan spreken van een wedstrijd, een uitdaging. Onder uw leiding moet de PvdA de 'koolstof-wedstrijd' met lef en elan aangaan!

Met vriendelijke groet,

Loes Knotter

Over de auteur Loes Knotter is onafhankelijk consultant voor sustainable business development en reputatiemanagement.



Beste Job,

Laat ik beginnen met mijn bewondering uit te spreken voor je besluit om een succesvolle bestuurlijke carrière af te sluiten met een zo risicovolle positie als leider van een politieke partij.

Het Nederlandse politieke klimaat is sedert een klein decennium ronduit guur. Ik heb in Utrecht gedurende korte tijd de lijst van de PvdA geduwd en dat is mij eerlijk gezegd slecht bevallen. Politici, hoe ondergeschikt hun rol ook is, zijn kennelijk vogelvrij. Een groot deel van de media is even arrogant als slordig en schrijft en praat maar raak, zonder zelfs maar de moeite te nemen om het onderwerp van hun kletspraat om zijn mening te vragen. Zorg dus vooral dat je een goede woordvoerder hebt, die kan zorgen voor *rapid reaction* in de media. Denk nooit dat je de onzin die ze over je beweren niet hoeft te dementeren, dat je erboven staat, want dat leidt onvermijdelijk tot schade die na enige tijd steeds moeilijker is te herstellen. Direct zonder mededogen terugslaan.

Door de opkomst van een agressief rechts populisme is het Nederlandse politieke discours op uiterst onaangename wijze gemuteerd. Aanhoudende verbale provocatie en een ronduit verbijsterende leugenachtigheid zetten de toon. Vooral de leugenachtigheid lijkt mij veel meer dan een esthetisch probleem, omdat zij nu al jaren zorgt voor een volstrekt misleidend beeld van de Nederlandse samenleving, dat grote invloed heeft op het labiele electoraat.

De misleiding begon met Fortuyns 'puinhopen van Paars'; tot hun eeuwige schande werd die metafoor gemakzuchtig omarmd door de media. Nederland was plotseling een land waar niets deugde, waar een corrupte linkse elite het nationale belang had laten sloffen en Wim Kok werd omschreven als 'een ramp'. Niets was minder waar. Tussen 1982 en 2002 was Nederland, zeker in comparatief perspectief, voortreffelijk bestuurd. Waar wij in de vroege jaren tachtig tot de achterblijvers in de EU hoorden, hadden we ons twintig jaar later ontwikkeld tot een van de meest succesvolle EU-landen. Of het nu de werkloosheid was, de economische groei of de arbeidsparticipatie, overal scoorden we in de top-drie. Op internationale conferenties mocht Kok komen uitleggen hoe dat wonderbaarlijke poldermodel functioneerde. Het Britse weekblad *The Economist* stak ongeremd de loftrumpet over de Nederlandse economie. Juist daarom is het zo wonderbaarlijk dat wijzelf, op een enkele uitzondering na, geloof hechtten aan de onheilsboodschap van de Kale Verlosser.

In de volgende jaren is het eigenlijk niet meer goed gekomen. Weliswaar verdween de LPF, maar het leek wel of we blijvend waren gegijzeld door de zurige

boosheid van de populistten. Het misleidende beeld dat zij schetsten werd bovendien deels bevestigd door het beleidsgestuurde gereformeerde pessimisme van Jan Peter Balkenende. Als het immers met Nederland droevig was gesteld, moesten er allerlei onaangename maatregelen worden genomen om het land klaar te stomen 'voor de nieuwe eeuw'.

De huidige situatie is niet fundamenteel anders dan die aan het begin van het vorige decennium. De Nederlandse samenleving staat er goed voor. De werkloosheid is de laagste in Europa, de arbeidsparticipatie is de een na hoogste in Europa, als we kijken naar koopkrachtpariteit zijn wij na de Luxemburgers de rijkste Europeanen en onze staatsschuld is, ook na de noodzakelijke reddingsoperaties voor de banken,

vergelijkenderwijze laag. Desondanks komen vooral vvd en cda weer met crisisspraak en paniekretoriek, die de intentie heeft de zogenaamde onvermijdelijkheid van enorme bezuinigingen te rechtvaardigen. Daar moeten we de komende jaren niet te veel acht op slaan. Het was opmer-

*Over de paranoïde obsessie met
'islamisering' hoeft ik je niets te
vertellen — je hebt op dat punt
een vlekkeloze reputatie*

kelijk dat de vno twintig miljard euro aan bezuinigingen ruim voldoende vond. Kennelijk heeft Wientjes niet met Rutte gebeld. Dat vvd en cda zich nu opnieuw vastnagelen op het kruis van de handhaving van de hypotheekrenteaftrek is een intens droevige zaak. Kennelijk gaat electoraal gewin boven het landsbelang.

Nu ik het toch over de bezuinigingen heb: de aanschaf van 85 exemplaren van een totaal overbodig *high tech* jachtvliegtuig dient voor de PvdA onaantvaardbaar te zijn. Het is een raadsel hoe een zo onzinnig principebesluit ooit is genomen.

Voor zover er bezuinigingen nodig zijn, is het van eminent belang dat die niet meer ten koste gaan van de uitkeringen van de verzorgingsstaat. Ongetwijfeld valt er- gens nog wel een uitwas te vinden waarop wat bezuinigd kan worden, maar de grote lijn dient te zijn: handen af van de verzorgingsstaat. Onze uitkeringen, die bovendien bruto zijn, zijn zo langzamerhand gedaald tot het bedenkelijke niveau van Engeland en Italië.

Hier raken we aan de kern van de noodzakelijke breuk met het beleid van de afgelopen kwart eeuw. Er is werkelijk genoeg gesaneerd en geprivatiseerd, het neoliberalisme kan ad acta worden gelegd. Verdere privatisering dient vermeden te worden. We hebben geen enkele behoefte aan ziekenhuizen die winst maken, op welke operatie dan ook. De gezondheidszorg is een publieke zaak. Een nieuw kabinet zou daarom kunnen beginnen met een herijkte definitie van wat die publieke zaak eigenlijk is. Dat zou ertoe kunnen leiden dat sommige privatiseringen worden teruggedraaid.

Onze houding ten opzichte van de eu is een wezenlijk onderdeel van die publieke zaak, maar tegelijkertijd van groot belang voor de Nederlandse economie. Ook hier dient het nieuwe kabinet de bakens radicaal te verzetten. We moeten af van die geschifte retoriek dat de eu schadelijk is voor Nederland. De eu is in alle denkbare opzichten een zegen voor Nederland en Europa.

Ik heb geen idee hoe je denkt over de verdere democratisering van de democratie die sedert het optreden van de populistten weer zo populair is. We moeten de parle-

mentaire democratie nu vooral met rust laten en niet steeds speculeren over gekozen minister-presidenten, referenda en andere procedurele wijzigingen die de democratie niet zullen dienen. In landen waar die instituties functioneren gaat het er immers helemaal niet democratischer aan toe dan hier. Het stelt mij wel enigszins gerust dat voor al die veranderingen een grondwetswijziging noodzakelijk is en die zit er bij de huidige politieke verhoudingen gelukkig helemaal niet in.

Over de paranoïde obsessie met ‘islamisering’ hoef ik je niets te vertellen, je hebt op dat punt een vlekkeloze reputatie. Vergeet echter niet overal rond te bazuinen dat je de vader bent van de Vreemdelingenwet van 2000. Dat is lang niet algemeen bekend in een land waar het fortuynisme immense intellectuele schade heeft aangericht.

Rest me je veel succes en sterkte toe te wensen!

Met hartelijke groet,

Maarten van Rossem



Beste Job,

Toen ik eind jaren zeventig in Nederland aankwam, had de sociaal-democratie haar ultieme doelstelling verwezenlijkt: in arbeidersbuurten stonden in elke straat ten minste drie Opel Kadetts. De mensen leken gelukkig en buitenlanders waren geen bezwaar. De arbeider was een decadent verschijnsel geworden.

Ik heb u de afgelopen jaren nauwlettend gevolgd zonder ooit gedorst te hebben u persoonlijk aan te spreken. Waar zouden we het over moeten hebben?

Is de afstand tussen de burger en de politiek de laatste jaren explosief afgenomen, zo heb ik geprobeerd om mijn afstand tot de politiek alleen maar te vergroten. Ik heb gewild dat de politiek voor mij als een handschoen zou zijn die je alleen bij zeer strenge vorst aantrekt. Ik hoopte op veel milde winters.

Het afgelopen half jaar beleef ik voor het eerst sinds tijden een politieke roes. Nu er een licht fascistoïde sfeer ontstaat in deze streken, om Tom Lanoye te citeren, ben ook ik uit mijn gemoedelijke, solipsistische sluimer ontwaakt en zoek een wapen. Dat u zich verkiesbaar stelde, stelde me gerust. Elk land heeft zijn Willem Drees, Helmut Kohl of Tony Blair nodig.

U bent mijn stormram in deze politieke strijd. Een politieke strijd waarin niet belist gaat worden hoe Nederland er over vijftig jaar uit zal zien. Hoe de wereld er over vijftig jaar uit zal zien is irrelevant. Mensen stemmen op partijen die ervoor zorgen dat de dag na de verkiezingen weer alles op de oude voet verder gaat.

Politiek is weer gevaarlijk geworden. Plotseling acht ik de tegenwoordige, vluchtige tijd hoger dan de lange duur. Ik wil stemmen zodat de dag na de stembusuitslag de wereld zijn normale loop weer krijgt. U kent mijn verlangen.

Ik heb nooit met u kunnen spreken, maar geobserveerd heb ik u wel. U heeft een voorkeur voor ja knikken, voor zwijgen. U heeft het luisteren tot een deugd verheven.

Wat mij opviel aan u was dat u goed wist te maskeren hoe groot uw afkeer is van ideologische scherpslijperij. Toch wilde u niet het risico lopen als een lege huls over te komen. U moest ergens voor staan en heeft dat ook geprobeerd met een aantal opiniestukken die ik allemaal vluchtig heb gelezen omdat ze wellicht vluchtig geschreven waren. Ik heb er niets van onthouden. In de haast van de actualiteit verwordt de opiniepagina tot een busstation waar iedereen naar gelieven in- en uitstapt. We zijn allemaal zwartrijders.

Voor mij heeft u een aangename conservatieve uitstraling gekoppeld aan een bijna maniakale drang om iedereen en alles te behagen. Dat u die behaagzucht goed weet te verhullen, neemt mij voor u in. Er moet wat in u kolken. Ik acht briljante acteurs in de

politieke arena hoog omdat ze zo dun gezaaid zijn. U bent een briljant orkestrator van het uitgestelde besluit. Een samenleving kan alleen functioneren als genomen besluiten een tijdje worden uitgesteld. Genomen besluiten meteen implementeren zorgt voor stress en de burger verliest zijn vertrouwen in de staat. Achteraf nemen we het u niet kwalijk dat u die beslissing zo lang heeft uitgesteld, we nemen u alleen kwalijk dat de timing beter kon. U dwingt onze vergevingsgezindheid af.

Op de middelbare school schreef ik een werkstukje waarin ik betoogde dat een goedlopende staat een zich terugtrekkende staat is. Ik heb, niet voor de eerste keer, de tijdgeest tegen gehad en dat stemt me tevreden.

De politiek moet zich oefenen in het wekken van de suggestie dat zij altijd aanwezig is, zoals de filosofische kat in de zwarte doos waarvan we niet weten of hij erin zit totdat we het doosje opendoen. Op een of andere manier voel ik me altijd goed in een politiestaat omdat ik weet dat de staat er alom aanwezig is en ik er dus niet meer naar hoeft te zoeken. De verlichte burger is weer gaan verlangen naar de suggesties die alleen in een goed functionerende politiestaat gevonden worden. Het is de vrijheid van de burger om zijn wilde fantasieën tot norm te verheffen. Het is aan de politici om die fantasieën te wantrouwen en aan te horen.

Een politicus die handen geeft, rozen uitdeelt of aanzit voor een kopje muntthee speelt een zachtmoedige komedie in normaal doen waar ik me mee vervel. Nee, echt

*Als u ja knikt vat ik dat op als
een punt, een luisterende blik
is een aaneenschakeling van
witregels*

op mijn gemak ben ik pas als ik u subtiel de stilte zie orkestreren. Waar uw grote tegenstander de taal gebruikt om te bekladden, bent u een dichter die er voortdurend toe dwingt om tussen de spaarzame regels door te lezen. Als u ja knikt vat ik dat op als een punt, een luisterende blik is een aaneenschakeling

van witregels en wanneer u aanzet tot spreken, dan haak ik alweer af. Niet wat u zegt is de essentie, maar wat u niet gezegd heeft.

Dat wekt vertrouwen, dat wekt verwachtingen die nooit ingelost hoeven te worden. U doet er goed aan om bij de verkiezingsdebatten zo min mogelijk te spreken. Knik beleefd, zwijg, laat het woord aan anderen. De burger wil dat de politiek hem omarmt, maar dat de politici zich terugtrekken. U heeft dat goed begrepen en daarom gaat u de verkiezingen winnen.

Met vriendelijke groet,

Abdelkader Benali

Woonbeleid in Nederland

Fundamenten en zichtlijnen

De woningmarkt staat voor grote veranderingen. Onder andere de SER stelt ingrijpende maatregelen voor en politieke partijen nemen stevig stelling. De discussie vernauwt zich al snel tot de hypotheekrenteaftrek, maar ook de sociale huursector staat onder druk.

In S&D schetst **Wouter Beekers** de geschiedenis van de woningcorporaties. Een toekomst hebben ze alleen als ze weer voertuigen worden ‘van burgerlijke betrokkenheid en emancipatie’.

In een historische schets van de Algemene Woningbouwvereniging pleit ook **Jos van der Lans** voor ‘wonen als springplank van mensen om vooruit te komen’.

Leo Gerrichhauzen ziet de corporaties als een onmisbare schakel voor de realisering van een sociaal woonbeleid: ‘Voorstellen om te komen tot een meer residuele sector dienen kritisch te worden gezien.’

Adri Duivesteijn wil meer aandacht voor ons ‘wonen’ in brede zin. Burgers moeten ‘een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van het woningaanbod’.



Hoe woningcorporaties ontworteld raakten

WOUTER BEEKERS

De ontwikkelingen in woningcorporatieland zijn soms moeilijk te volgen. Dat geldt zelfs voor de vertegenwoordigers van de sector. Gerrit Teunis, directeur van een middelgrote Overijsselse corporatie, uitte niet lang geleden zijn verbijstering over acties van zijn collega's: over De Veste, die uit het corporatiebestel wilde treden om commercieel te worden, over Rochdale, die 120 'betaalbare woningen' neer wilde zetten aan de Spaanse Costa Brava, over Woonbron, die miljoenen investeerde in een schip. 'Natuurlijk wil ik ook een bootje!', zo verzuchtte Teunis: 'Maar dan geen stoomboot, liever een kano. Een kano voor het rustige water van de Vecht en soms voor het bevaren van een wilde rivier. Maar als ik dat wil, ga ik wel naar de Ardennen. Daarvoor moet je niet in Nederland zijn. Ik laat me niet in de boot nemen.'¹

De woorden van Teunis zullen bij velen bijval vinden. Incidenten, zoals de aanschaf van de geldverslindende ss Rotterdam, roepen publieke verontwaardiging op. De heftigheid van de reacties wordt veroorzaakt door een onderliggende ontwikkeling: de verandering

in de positie van woningcorporaties als gevolg van hun verzelfstandiging. Het bestaansrecht van de corporaties als vrije, maatschappelijke instellingen is daardoor ter discussie komen te staan. Overigens staan de corporaties daarin niet alleen. Ook andere maatschappelijke instellingen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en onderwijs, hebben daarmee te maken.²

Zowel de overheid als de woningcorporatiesector worstelt met de veranderde positie van corporaties in de samenleving. Het kamp van de corporaties — lange tijd gesteund door het CDA — stelt dat de bewegingsvrijheid van corporaties na de Tweede Wereldoorlog al te zeer beknot is door de overheid en pleit voor verdere verzelfstandiging. Anderen, onder wie PvdA-politici, menen dat het verzelfstandigingsproces dat in de jaren negentig werd ingezet, is doorgeslagen en dat de overheid corporaties moet terugbrengen bij hun kerntaken. Ook vinden zij dat de overheid haar greep moet verstevigen op de corporatievermogens, die zeker in een tijd van noodzakelijke bezuinigingen velen tot watertanden brengen.

Aan de hand van een overzicht van de corporatiegeschiedenis, wil ik hier pleiten voor een 'derde weg' in deze discussie. Evenwicht is daarbij het kernwoord. Om dat nader uit te werken maak ik gebruik van vier ordeningsprincipes die ook wel worden toegepast voor ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Het gaat om vier 'logica's' waarmee zorgvraagstuk-

54

Over de auteur Wouter Beekers is verbonden aan het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn promotieonderzoek behandelt het denken over de maatschappelijke positie van woningcorporaties.

Noten zie pagina 59

ken worden benaderd: familiale, economische, professionele en politieke — respectievelijk gericht op informele solidariteit, marktwerking, professionele dienstbaarheid en sociale rechtvaardigheid.³

De geschiedenis van de corporaties laat zien dat van oorsprong een evenwicht tussen deze verschillende logica's gezocht werd. Dit evenwicht is echter ingrijpend verstoord geraakt — en daarbij doel ik niet alleen op de recent verstoorde verhouding tussen politiek toezicht en marktwerking. Er is door de geschiedenis heen continu nadruk gelegd op een doelmatige uitvoering van de volkshuisvestingstaak. Die kwam, in steeds wisselende vormen, tot uiting in processen van professionalisering, vermarkting en verstatelijking. Het gevolg was dat de ruimte voor de informele (familiale) logica steeds kleiner werd. In deze ontwikkeling ligt de kern van het legitimatieprobleem van de corporatiesector.

NEGENTIENDE EEUW: LIEFDADIGHEID GEPAARD MET EIGENBELANG

De geschiedenis van de woningcorporaties is te beschrijven aan de hand van drie keerpunten, rond 1850, 1900 en 1945. Het eerstgenoemde jaar markeerde het begin van het fenomeen van woningcorporaties. Urbanisatie bracht plaatselijke woningnood, verkrotting, sociale ellende en onhygiënische toestanden — een oplossing hiervoor was dringend nodig. Naar buitenlands voorbeeld ontstonden enkele honderden woningbouwstichtingen en -verenigingen, die duizenden huizen realiseerden.

De negentiende-eeuwse corporaties combineerden op bijzondere wijze principes van liefdadigheid en eigenbelang. Zo konden deze instellingen slechts werken met het geld van de vermogende elites. Zij stelden hun geld beschikbaar, en kregen in ruil voor de riskante investeringen een, beperkte, winstuitkering. In Engeland is deze werkwijze, naar het gangbare rentepercentage, als 'five percent philanthropy' geduid.

Vanaf de jaren zestig van de negentiende eeuw begon ook de opkomende arbeidersbeweging zich met sociale woningbouw te bemoeien. Ik geef het voorbeeld van de Amsterdamse molenaarsknecht Klaas Ris. Hij spendeerde vele avonduren aan zijn *Bouwmaatschappij tot verkrijging van eigen woningen*, werk waarvan hij niet direct zelf de vruchten plukte. Maar toen

De nadruk op een doelmatige uitvoering van de volkshuisvestingstaak kreeg gestalte in professionalisering, vermarkting en verstatelijking

de bouwmaatschappij haar eerste woningblok opleverde, werd Ris een van de eerste bewoners. Ook als bewoner, en dus als belanghebbende, vond Ris dat de huren niet te hoog maar ook niet te laag moesten zijn, want dan kwam het investeringsvermogen van de corporatie in gevaar.

Zo gingen beginselen van filantropie steeds hand in hand met reciprociteit. In termen van zorglogica's werd informele solidariteit en georganiseerde dienstbaarheid verbonden aan marktwerking. Omdat de corporatiewoningen slechts in zeer beperkte mate in een oplossing konden voorzien — naar een bekende uitspraak van de historicus I.J. Brugmans: 'enige eilandjes in de krottenzee' — werd rond de eeuwwisseling een vierde logica geïntroduceerd: de overheidsinterventie.⁴

BEGIN TWINTIGSTE EEUW: DE WONINGWET

In 1901 nam de Tweede Kamer de Woningwet aan, een belangrijke stap in de ontwikkeling van onze huidige verzorgingsmaatschappij. Niet voor niets wordt de 'vader van de Woningwet', minister Goeman Borgesius, in zijn recent verschenen biografie tevens 'vader van

de verzorgingsstaat' genoemd.⁵ Andere landen waren Nederland al voorgegaan. Zoals in de gehele discussie over sociale politiek het geval was, werden ook op het gebied van de volkshuisvesting wettelijke maatregelen vertraagd door een ordeningsdiscussie. Het ging daarbij dus niet om de vraag of, maar hoe de overheid moest ingrijpen. Over die vraag verschilden de politieke stromingen van mening.⁶

Sociaal-democraten speelden een prominente rol in de discussie. In hun gemeente-program van 1898 noemden zij het de plicht van gemeentelijke overheden om arbeiderswoningen 'voor de armsten' te bouwen. Op de corporaties vertrouwden zij niet, in de woorden van SDAP-Tweede Kamerlid J.H.A. Schaper: 'Het is niet, dat ik niet de minste sympathie heb voor philanthropischen woningbouw, maar dat de voorwerpen dier sympathie nu eenmaal zo weinig in aantal zijn.'

Anderen vonden direct optreden van de overheid op de woningmarkt te ver gaan. De rooms-katholiek en latere minister-president Ch. J. M. Ruijs de Beerenbrouck kwam met een compromisvoorstel: overheidssteun voor het particulier initiatief en gemeentebouw in uiterste noodzaak. Aldus geschiedde. De Woningwet beloofde financiële steun aan corporaties die zich onder haar toezicht wilden stellen. Dit typeerde de Nederlandse sociale politiek, waarbij de overheidstaken vervlochten raakten met het maatschappelijk middenveld.⁷

HET PROCES VAN VERSTATELIJKING

- 56 De Woningwet wordt wel gezien als de steunpilaar van het corporatiewerk. Maar daar valt meer over te zeggen. De overheidssteun ging gepaard met een systeem van scherp toezicht en controle, uitgewerkt onder de anti-revolutionair Abraham Kuypers, minister-president vanaf 1901. Slechts door de overheid 'toegelaten instellingen' kwamen in aanmerking voor steun. Op straffe van opheffing en naasting van hun bezittingen, moesten corporaties toezeggen hun geld 'uitsluitend in het belang van de volks-

huisvesting' te besteden. Kuypers belangrijkste regeringsadviseur, A. van Gijn, noemde de toegelaten instellingen al in 1904 'als het ware een onderdeel van een publiek lichaam'.

Voor de negentiende-eeuwse vennootschappen van rijke burgers en coöperaties van arbeiders liet de wet weinig ruimte. Een nieuwe, semi-publieke sector ontstond. De negentiende-

Na de Tweede Wereldoorlog bracht de enorme woningnood de overheid tot grootschalig ingrijpen

eeuwse corporaties raakten overschaduwd en stierven een stille dood. Dit was het begin van een proces van verstatelijking. Corporaties kwamen 'in het verlengde van de staat' en hun maatschappelijke autonomie en vitaliteit raakten sterk ingeperkt, zoals de socioloog Anton Zijderfeld dit proces omschreef.⁸ Maar dit gebeurde niet pas in de jaren zestig, zoals Zijderfeld gesteld heeft, of na de Tweede Wereldoorlog, zoals bestuurskundige Leo Gerrichhuizen suggereerde, maar al vroeg in de twintigste eeuw.⁹

Het is waar, ook de twintigste-eeuwse corporatiesector wortelde aanvankelijk sterk in de lokale samenlevingen. De bijdrage van Jos van der Lans in dit nummer, over de Amsterdamse Algemene Woningbouwvereniging, geeft daar een mooi voorbeeld van. Maar het systeem holde de maatschappelijke verankering uit, door een al te rigide afhankelijkheid van de staat. Dit werd voornamelijk zichtbaar na de Eerste Wereldoorlog, toen woningnood dreigde en de overheid veel geld wilde investeren in de woningbouw. De steun aan corporaties had een keerzijde. Hun uitgaven werden aan banden gelegd en nauwlettend gecontroleerd. In 1934 nam de overheid de volledige beschikking over hun exploitatieoverschotten in handen.

Daarnaast streefde de overheid naar efficiënte besteding van de gelden, bijvoorbeeld door het tegengaan van de 'versnippering' van het

aantal corporaties. Zij erkende na 1920 nauwelijks meer nieuwe corporaties en gedurende het interbellum werden enkele honderden slecht functionerende instellingen opgeheven. Het was het prille begin van het schaalvergrotingsproces waar nu zoveel kritiek op bestaat.

Sociaal-democraten accepteerden dat gemeentebouw niet haalbaar was en grepen het corporatiewerk aan als voertuig van overheidsingrijpen. SDAP'ers als Dirk Hudig, George van den Bergh en Jan Bommer speelden een belangrijke rol bij de organisatie van de sector in de Nationale Woningraad. In die positie stelden zij zich toeschietelijk op als het ging om de toegenomen overheidsinvloed of joegen zij dit proces zelfs aan.

Na de Tweede Wereldoorlog bereikte het verstatelijkingsproces een hoogtepunt. De enorme woningnood bracht de overheid tot grootschalig ingrijpen. Daarbij schakelde ze ook de corporaties in. Zij werden echter nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling van bouwplannen en kregen pas in een laat stadium woningen overgedragen die de overheid zelf liet bouwen. Daarnaast bepaalde de Woonruimtetwet van 1947 dat de gemeentelijke overheden verantwoordelijk waren voor de verdeling van vrijkomende woningen, ook die van de corporaties. Zo verwerden de corporaties tot louter de uitvoerders van het rijkswoningbouwbeleid.

De beroemde formule voor de Nederlandse, verzuilde verzorgingstaat van de socioloog J.A.A. van Doorn 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' werd hier omgekeerd.¹⁰ Het waren de huurders die de lasten droegen, maar de gemeenschap die de zeggenschap hield.

NA 1945: VERDERE VERWIJDERING TUSSEN CORPORATIES EN BEWONERS

In de jaren vijftig bereikte de verstatelijking van de corporaties haar hoogtepunt. In financieel en bestuurlijk opzicht waren zij niet vrij meer — de ratio van de verzorgingstaat overwoekerde de belangen van marktwerking, professionele

dienstverlening en de binding met informele maatschappelijke verbanden volledig. Een tegenbeweging kon niet uitblijven.

Aan het begin van de jaren vijftig was de betrokkenheid van bewoners bij de woningcorporaties tot een dieptepunt gedaald. Politici en de woningcorporatiesector waren zich er terdege van bewust dat burgers zich nauwelijks

Huurders werden steeds meer als 'woonconsument' beschouwd — hooguit een gesprekspartner, niet de drager van het corporatiewerk

nog inzetten voor de woningcorporaties. Zij zagen dit als een nijpend probleem omdat zij het bestaansrecht van de corporaties zochten in hun rol als zelfstandige maatschappelijke organen. Een kleine commissie van de Tweede Kamer vatte het crisisgevoel als volgt samen: 'Er zou in deze verenigingen over het algemeen weinig leven meer schuilen; het zouden nog slechts "onder-onsjes" zijn van een handjevol bestuurders; de bewoners der verenigingswoningen zouden zich aan hun woningbouwvereniging weinig of niets gelegen laten liggen.'¹¹

Rapport na rapport werd uitgegeven om dit probleem op te lossen. In de zoektocht naar oplossingen werden maatregelen genoemd ter versterking van de zelfstandigheid van corporaties, van hun professionaliteit en van de maatschappelijke betrokkenheid. Dat laatste, de versterking van de verankering in de samenleving, bleek een ingewikkeld element. De verschillende rapporten concludeerden dat de opkomende verzorgingsmaatschappij onbedoelde gevolgen had gehad. Een goede huisvesting was een recht geworden en de grootschalige steun aan maatschappelijke initiatieven had een proces van schaalvergroting en professionalisering in gang gezet. Tegen die achtergrond had burgerlijke bevoegenheid

plaatsgemaakt voor consumentisme, een rol waar bewoners zich wel comfortabel bij leken te voelen.

De sector achtte een versterking van de burgerlijke betrokkenheid maar zeer beperkt haalbaar. Bovendien werden de woningcorporaties steeds meer geleid door vrijgestelde professionals, die hamerden op de noodzaak van verdere professionalisering. De regering zag op haar beurt in deze professionalisering goede waarborgen voor een doelmatige uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. Suggesties, zelfs van de gezaghebbende staatscommissie onder leiding van hoogleraar economie F. de Roos, om bijvoorbeeld de coöperatieve gedachte te gebruiken om woningcorporaties weer te binden aan de maatschappij, werden ook van overheidswege nauwelijks serieus genomen.

Vanaf de jaren zestig werd de afstand tussen corporaties en bewoners nog groter. De stadsvernieuwing speelde daarin een belangrijke rol. Corporaties drongen aan op grootschalige

tachtig in een versnelling. De overheid sneed de financiële banden met de sector door en plaatste het toezicht op afstand. Corporaties benadrukten hun taak als sociale ondernemer, waarbij vooral dat laatste woord van belang was. De ratio van de markt won aan invloed.

Professionaliteit, efficiency en slagvaardigheid werden veelgehoorde begrippen. Tussen 1980 en 2000 verdwenen elk jaar gemiddeld tien corporaties door een fusie. Tussen 2000 en 2002 was zelfs er sprake van een ware fusiestorm en nam het aantal corporaties af van 700 tot 550. In het bestuur van de corporaties werd het toezicht op afstand geplaatst om de slagkracht van de organisatie te vergroten. De uitvoerende macht werd ondergebracht bij de professional en de 'directeur-bestuurder' deed zijn intrede. In de toezichthoudende raden van commissarissen werden deskundigen op financieel en bestuurlijk gebied aangetrokken.

Vanuit de PvdA werd deze ontwikkeling kritisch beschouwd. Hans van den Doel sprak in de jaren zeventig over een 'afschuwelijke regentenmentaliteit' onder corporaties. Van voertuigen van emancipatie waren zij verworpen tot instituten van verstarring. In de jaren negentig werd op initiatief van Adri Duivesteijn de positie van bewonersraden versterkt en werden de mogelijkheden uitgebreid om sociale huurwoningen aan bewoners te verkopen.

Toch bereikte het verzelfstandigingsproces tijdens de kabinetten-Kok een hoogtepunt. De sociaal-democraten probeerden nog de scherpe kanten van de professionalisering en de vermarkting van de sector af te slijpen, maar kwamen niet tot een wezenlijk nieuwe toekomstvisie op de corporaties.

EEN NIEUW KEERPUNT?

De huidige, scherpe maatschappelijke discussie over de woningcorporaties maakt duidelijk dat het evenwicht tussen het overheidstoezicht, professionele dienstverlening en marktsturing hervonden moet worden. Eberhard van der Laan heeft tijdens zijn ministerschap de eerste prille

Van voertuigen van emancipatie verwerden corporaties tot instituten van verstarring

renovatie en soms sloop om te kunnen investeren in de volkshuisvesting, terwijl bewoners aan verandering (en huurverhoging) vaak geen behoefte hadden. Huurders werden steeds meer als 'woonconsument' beschouwd — hooguit een gesprekspartner, niet de drager van het corporatiewerk. Bewonerscommissies deden hun intree. En begin jaren zeventig stelde de voorzitter van de Nationale Woningraad, C.M. van den Hoff, zelfs dat — gezien het verschil tussen de publieke taak van de volkshuisvesting en de privébelangen van bewoners — de stichtingsvorm de meest ideale organisatievorm was voor corporaties, niet de vereniging.

Het proces van professionalisering en vermarkting kwam aan het einde van de jaren

stappen genomen om dat evenwicht te herstellen, bijvoorbeeld door het overheidstoezicht te verscherpen, maar voor zijn toekomstige opvolger ligt hier nog werk in het verschiet.

In dit artikel wil ik vooral aandacht vragen voor het feit dat ook op een ander vlak een nieuw evenwicht nodig is. Als een rode draad door de geschiedenis van verstatelijking en professionalisering loopt de maatschappelijke ontworteling van de corporaties. Alle nadruk is op de publieke taak van de corporaties komen te liggen. De verantwoordelijkheid en betrokkenheid van bewoners en andere burgers is meer en meer onder druk komen te staan.

En zo staat ook hun bestaansrecht onder druk, want corporaties zijn ontstaan als voertuigen van burgerlijke betrokkenheid en emancipatie. Niet dat bewoners daar zoveel behoefte aan hebben, in veel gevallen juist niet. Maar in het belang van de volkshuisvesting kan de overheid ook zelf optreden door marktinstellingen te sturen met regelgeving of nieuwe maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. Weten corporaties geen nieuwe vorm te geven aan hun maatschappelijke verankering, dan hebben zij geen meerwaarde en zullen zij op de lange termijn terrein verliezen.

Dat alles klinkt idealistisch, maar kan heel concreet worden. Ik doe enkele suggesties. In het interne toezicht bij de corporaties zou niet slechts duurbetaalde professionaliteit, maar ook de maatschappelijke verankering beter

zichtbaar moeten zijn. Toezicht van bewoners, maatschappelijke organisaties en gemeentelijke overheden kan het vertrouwen in de sector herstellen.

Nog een voorbeeld. Van bewoners mag ook gevraagd worden meer te zijn dan woonconsumenten. Lange tijd was het gebruikelijk dat bewoners investeerden in het werk van hun corporaties door aandelen in de corporatie te nemen. Zo kregen bewoners, en ook andere burgers overigens, daadwerkelijk belang bij de corporatie. Het is waardevol te onderzoeken of dit instrument ook nu nog ingezet kan worden om woonconsumenten te doen emanciperen. Wellicht ziet een nieuw kabinet daarvoor mogelijkheden, bijvoorbeeld in het door velen verfoeide wetsvoorstel op de Maatschappelijke Onderneming van minister Hirsch Ballin. Het zou de overheid in de gelegenheid stellen terug te treden om ruimte te maken voor de verantwoordelijkheid van burgers en het zou het gat tussen huren en kopen enigszins kunnen dichten.

Ten slotte zouden de corporaties de vele buurtinitiatieven en vrijwilligersorganisaties die reeds bestaan, kunnen versterken. Dit is niet gemakkelijk. Professionals staan voor de grote valkuil alles zelf te organiseren. Moeilijker is het om burgers te ondersteunen bij het zelf vormgeven van hun ideeën. Alleen zo, door weer voertuigen van burgerlijke betrokkenheid en emancipatie te worden, is er voor de corporaties toekomst.

Noten

- 1 *De Stentor*, 9 augustus 2008.
- 2 Vgl. Trudie Knijn, 'Strijdende zorglogica's in de kinderopvang en de thuiszorg: marktprincipes in de sociale zorg', in: C. Brinkgreve en P. van Lieshout (red.), *Geregelde gevoelens. Collectieve arrangementen en de intieme leefwereld*, Maarssen 1999, p. 93-110.
- 3 Stijn Verhagen, *Zorglogica's uit balans. Het onbehagen in de thuiszorg nader verklaard*, Utrecht 2005.
- 4 I.J. Brugmans, *De arbeidende klasse in Nederland in de negentiende eeuw 1813-1870*, Utrecht 1970 (oorspronkelijk 1925), p. 160.
- 5 Bert Wartena, *H. Goeman Borgesius (1847-1917); vader van de verzorgingsstaat; een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland*, Amsterdam 2003.
- 6 Vgl. Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (oorspronkelijke titel *In care of the state*, 1988), Amsterdam 1989, p. 215-222.
- 7 Vgl. S.W.C.I.M. Couwenberg, *Het particuliere stelsel; de behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*, Cuyk 1953.
- 8 A.C. Zijdeveld, 'De verstatelijking van het middenveld', *Intermediair*, 24 en 27 mei 1988,

- afl. 21, p. 47-53.
- 9 L.G. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, Wiardi Beckman Stichting/Van Loghum Slaterus 1985.
- 10 J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam 1978, p. 17.
- 11 *Handelingen der Staten-Generaal*, 22 oktober 1953.

Een woning om vooruit te komen

JOS VAN DER LANS

Ik kan mij het eerste bezoek, eind 2007, aan de woning van Jan de Jong — tussen 1960 en 1983 voorzitter van de grootste sociaal-democratische woningcorporatie van het land, de Awv — nog goed voor de geest halen. De voormalige voorzitter, toen net 87 jaar, woont in een galerijwoning aan een van de verkeersaders van het Amsterdamse stadsdeel Osdorp. In de jaren zestig kon hij deze woning betrekken omdat zijn vader hem, toen hij in 1929 negen jaar werd, had ingeschreven bij de vereniging Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen en hij ruim dertig jaar later zo'n laag rangnummer had dat hij zonder concurrentie als eerste in aanmerking kwam voor deze nieuwbouwwoning in Amsterdam-West. Nu — de kinderen zijn al jaren de deur uit — woont De Jong er met zijn vrouw tussen de allochtone gezinnen. Naar volle tevredenheid.

Maar het was niet de oerdegelijke, bruine-tinte, volle inrichting van zijn flat die zich in mijn herinnering vastzette. Wat me bijbleef was vooral de vraag die me tijdens het twee uur durende bezoek besprong: hoeveel zou hij verdiend hebben? Een bizarre vraag, want De Jong leidde mij die middag rond door de roemrijke geschiedenis van de Amsterdamse volkshuisves-

ting, waarin hij zelf een niet onbescheiden rol heeft vervuld. Oorlog, wederopbouw, stadsvernieuwing, krakersrellen passeerden de revue, maar in mijn gedachten echode steeds die ene vraag: hoeveel verdiende hij eigenlijk? Die ongepaste nieuwsgierigheid kwam niet voort uit de behoefte om het salaris van De Jong te vergelijken met het salaris van de huidige topbestuurders in corporatieland, maar uit het besef dat ik in het huis van De Jong, decennialang hoofdrolspeler in de Amsterdamse volkshuisvestingspolitiek, geen enkel teken van uitbundigheid zag. Dat frappeerde me: ik zag welvaart, geen luxe.

Het biscuitje van mevrouw De Jong bij de thee smaakte dan ook naar het beroemde mariakaakje dat mevrouw Drees eind jaren veertig aan de Amerikaanse diplomaat Harriman serveerde. Harriman, die in Nederland kwam overleggen over de Marshall-hulp, was een zeer gefortuneerde, invloedrijke diplomaat. In Italië had de regering hem in een groot paleis getrakteerd op een overvloedig banket. In Nederland ontving de minister-president hem in zijn woning aan de Haagse Beeklaan. En het werkte, want Harriman was diep onder de indruk: 'Een land waarvan de premier in zulk een eenvoud leeft, is onze hulp ten volle waard.'

Dat proefde ik in Osdorp: de degelijke eenvoud van de sociaal-democratie.

In maart 2010 zou de Algemene Woningbouwvereniging: de Awv, in Amsterdam beter bekend als 'de Algemene', precies honderd jaar

61

Over de auteur Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Voor GroenLinks was hij tussen 1999 en 2007 lid van de Eerste Kamer.

Noten zie pagina 69

hebben bestaan, ware het niet dat een fusie met de (van oorsprong katholieke) woningbouwvereniging Het Oosten in 2008 de naam AWV uit de annalen heeft doen verdwijnen. Daarmee kwam een einde aan de laatste, echte

Honderd jaar geleden richtten zo'n dertig jonge vakbondsmannen en SDAP'ers de AWV op

grote sociaal-democratische woningbouwvereniging. De nieuwe corporatie heet Stadgenoot en waarschijnlijk heeft op 23 maart jl. niemand enige gedachte gewijd aan het feit dat precies een eeuw daarvoor een dertigtal jonge sociaal-democratische vakbondsmannen en SDAP'ers in Amsterdam bijeenkwamen om de AWV op te richten. Eigenlijk wel jammer, want die gebeurtenis zou veelbetekendend zijn voor het succes van sociaal-democratie.

De dertig initiatiefnemers, waaronder (latere) sociaal-democratische boegbeelden als Arie Keppler, Jan van Zutphen, Floor Wibaut en Evert Kupers (die een halve eeuw, tot 1960, voorzitter zou blijven van de AWV) traden die dag uit de schaduw van de negentiende eeuw. Ze grepen de kans die de Woningwet hun bood om de stinkende steden van de vorige eeuw achter zich te laten, om het schrikbeeld van benauwdheid, ongezondheid en bedomptheid, dat velen van hen aan den lijve hadden ervaren, van zich af te schudden.

In zestig jaar tijd was de bevolking van Amsterdam bijna verdrievoudigd. De hoofdstad telde in 1850 ongeveer 200.000 inwoners, in 1875 zo'n 300.000 inwoners en op het moment dat de AWV werd opgericht stond de teller op een kleine 560.000 inwoners, waarvoor in de gemeenten zo'n 130.000 woningen beschikbaar waren — gemiddeld bewoonden dus iets meer dan 4,3 personen één woning. Zo'n 40% van deze woningen bestond uit eenkamerwoningen

van niet meer dan vijftien vierkante meter. Vele tienduizenden arbeidersgezinnen leefden in vochtige kelders, verstoken van daglicht, die bovendien onvoldoende hoog waren om in rechtop te kunnen staan. De hygiëne was slecht; er waren geen wc's, tientallen gezinnen waren afhankelijk van één kraan en het was heel gewoon dat meer dan vier mensen in één bedstede sliepen.

De stad barstte uit haar voegen. Particuliere verhuurders probeerden in de laatste decennia van de negentiende eeuw aan de groeiende vraag tegemoet te komen door razendsnel woningen te bouwen, de 'revolutiebouw', waarvan de kwaliteit zelfs volgens de maatstaven van dat moment veel te wensen overliet. Weliswaar waren er in de tweede helft van de negentiende eeuw vanuit de verlichte burgerij voorzichtige initiatieven ontstaan om betere en betaalbare huisvesting te realiseren, maar het effect daarvan was door een gebrek aan financiële middelen zeer beperkt.

EEN BESCHAAFDE LEVENSWIJZE

De Woningwet, die in 1902 in werking trad, moest een einde maken aan deze wantoestanden. De initiatiefnemers zagen de AWV als een voertuig om een nieuwe stad, een nieuwe wereld, misschien zelfs een nieuw soort mens te creëren. Het eerste grote project van de AWV was de bouw van een kleine tweehonderd woningen rondom het Transvaalplein in Amsterdam-Oost. In augustus 1913 werden de woningen opgeleverd met een groot feest, waarbij alle voormannen van de sociaal-democratische beweging aanwezig waren. Uiteraard ontbrak *de Stem des Volks* niet, het strijdkoor van de arbeidersbeweging dat in 1898 was opgericht en in de hoofdstad geen sociaal-democratische gebeurtenis aan zich voorbij liet gaan. Of het nu de *Socialistenmars* was ('Uit nood en leed u zien geheven') of de *Strijdmars der arbeiders* ('Hoe leefden wij in 't somber donker') — in elk *Stem des Volks*-lied klonk de wanhoop van de negentiende-eeuwse stad door.

De AWV stond niet alleen in haar streven korte metten te maken met die ellende, dat wilden alle woningbouwverenigingen, die in die dagen als paddenstoelen uit de grond schoten. Daar waren ook andere socialistische bij, zoals Eigen Haard, Rochdale en De Dageraad. Het bijzondere van de Algemene was dat ze — hoewel voortkomend uit de sfeer van diamantbewerkers — er voor *iedereen* wilde zijn. Goede woningen waren immers geen voorrecht voor een groep arbeiders, maar een recht van alle arbeiders.

Wonen in een AWV-woning betekende kiezen voor een beschaafde levenswijze

Bewust koos de jonge bouwvereniging voor Berlage als architect, die, aldus het eerste jaarverslag, ‘onzen leden soliede en voorzover de bouwkosten zulks toelaten ook uit esthetisch oogpunt voorbeeldige woningen zal bezorgen’. Latere complexen, onder andere die in de Diamantbuurt, werden ontworpen door J.C. van Epen, die eerder nauw had samengewerkt met Berlage, en strakke wooncomplexen met efficiënte plattegronden tekende. Beiden zijn in hun gedachtegoed verwant aan de voormannen van de Amsterdamse School (De Klerk, Van der Meij en Kramer), zij het dat ze wat ingetogener te werk gingen. Maar ze wilden hetzelfde: ze wilden met hun woningen aan de rommelige stad, aan het leven van arbeiders, een dimensie toevoegen, want, zoals wethouder Floor Wibaut het verwoordde: ‘Schoonheid is een vreugde voor eeuwen.’

De ontsnapping aan de negentiende eeuw was ook een morele stap voorwaarts. Wonen in een AWV-woning betekende kiezen voor een beschaafde levenswijze. De nieuwe bewoners zetten hun handtekening onder een huurreglement waar geen misverstanden over konden bestaan. Er mocht niet zomaar iemand inwonen, bedrijvigheid in de nieuwe huizen was

niet toegestaan, wasgoed mocht niet over de veranda worden gehangen en kleden kloppen in de portalen was eveneens verboden. Bovendien werden de bewoners geacht de portalen nauwgezet schoon te houden. Allemaal geboden en verboden die voor nogal wat bewoners ongewoon waren. In de woningen die ze achter zich gelaten hadden, waren doorgaans geen ramen, dus moest het gewassen beddengoed wel ergens buiten gehangen worden. Ja, en dat leerde je niet zomaar af.

Op dat gedrag werd in de AWV-complexen toegezien door actieve bewonerscommissies. Dat gebeurde op basis van eigen waarneming — de woningen werden regelmatig door de commissieleden gecontroleerd — maar ook op basis van klachten van bewoners die zich stoorden aan het gedrag van hun medebewoners. De leden van de bewonerscommissies zagen toe op de woonmoraal van de vereniging. De AWV-complexen stonden voor een nieuw leven, een fatsoenlijk leven, een nieuw soort gemeenschap, die in niets wilde lijken op dat oude, stinkende leven uit de vorige eeuw.

DAT PAKKEN ZE ONS NIET MEER AF

Jan de Jong trad in 1935, als vijftienjarige, bij de Algemene in dienst. De Algemene Woningbouw Vereniging was toen met een kleine vierduizend woningen en achtduizend leden al een van de grootste woningbouwverenigingen in de hoofdstad. De vereniging had juist haar 25-jarig bestaan gevierd met een sprankelende musical, opgevoerd door bewoners van het Transvaalplein, waarin trots de overwinning op het monster van de negentiende eeuw werd geclaimd: ‘We laten ons door jou niet langer koeienieren / Die huisjesmelkerij van jou die zijn we moe / Zie jij je krotten aan een ander aan te smeren / We gaan nu allen naar de “Algemene” toe.’

De droom van de oprichters van de AWV had zich inmiddels verheven tot officieel beleid van het stadsbestuur, waarin roemruchte SDAP'ers als Floor Wibaut en Monne de Miranda de toon

zetten. De stad zocht licht, lucht en ruimte. Het grote uitbreidingsplan van Berlage voor het zuiden van Amsterdam was een afrekening met de chaos van de vorige eeuw. Groen en groots, ruim en rijzig, zo vergroeide Amsterdam met de twintigste eeuw.

De enorme uitbreiding van de sociale woningbouw was het politieke visitekaartje van de sociaal-democratie. Elk voltooid woningbouwproject voelde als een overwinning op de vijand, op de herinnering aan armoede. 'Het staat er, dat pakken ze ons niet meer af', zo had Wibaut dat gevoel van vooruitgang omschreven. Toen hij in 1931 afscheid nam van de gemeentepolitiek trok er een stoet van twaalfduizend dankbare Amsterdammers langs het stadhuis.²

Jan de Jong begon als jongste bediende in het AWV-kantoor dat was gevestigd in een benedenwoning in de Diamantbuurt. Er werkte een handvol mensen, waaronder één bezoldigd bestuurder, in de functie van secretaris/penningmeester. Alles draaide om het bestuur, dat

mensen die niet thuis waren geweest op het moment dat de AWV-opzichter bij hen langs kwam om de huur op te halen. Op woensdagen fietste Jan de Jong een parcours van een kleine veertig kilometer langs alle uithoeken van de stad om de herinneringskaarten in de bus te doen. Na een paar jaar kende hij zo'n beetje het hele bewonersbestand van de AWV uit zijn hoofd.

TORENHUIZEN, TROTS ALS WOLKENKRABBERS

De vooroorlogse succesformule om de chaotische, negentiende-eeuwse stad op te ruimen, werd na de Tweede Wereldoorlog geprolonged, maar dan grootschaliger. Niet langer ging het van complex tot complex, van straat naar buurt. Nu werden er — ter bestrijding van de woningnood — hele stadsdelen, logischerwijs 'tuinsteden' genaamd, uit de grond gestampt. De overheid nam het voortouw, de woningbouwverenigingen voerden het idee uit.

In april 1953 liet *Het Vrije Volk* de socialistische wethouder Jacob J. van der Velde hardop dromen van een stad die in 1958 tienduizenden woningen rijker zal zijn: 'Vier blanke steden liggen om een langgerekt blauw meer. Daarachter komt de stad van vroeger. Witte lage huizen staan in en tussen tuinen, waarbij het voorjaar pril groen en frisse bloemen heeft gezet. Torenhuizen, trots als wolkenkrabbers, rijzen op aan de oever van het koele water, waarop blank getuigde kleine schepen drijven. Duizenden en tienduizenden hebben aan en bij deze oevers het geluk gevonden: een eigen home.' Dat was de droom van de westelijke tuinsteden. De Bijlmer was in deze sociale maakbaarheidsdrift een volkomen vanzelfsprekende vervolgstap. Nog meer ruimte, nog meer torens, de ultieme tuinstad; de plannen daarvoor verschenen begin jaren zestig op de tekentafels.

In deze wereld van de maakbare, naar lucht happende stad waren de laatste restanten van de negentiende eeuw een doorn in het oog. Met eenzelfde doortastendheid waarmee de

Elk woningbouwproject voelde als een overwinning op de vijand, op de herinnering aan armoede

bestond uit hoge sociaal-democratische heren. Onder leiding van Evert Kupers (tevens voorzitter van het nvv en Tweede Kamerlid voor de SDAP) kwamen deze arbeidersaristocraten een keer per maand bijeen. Dan werden de centen geteld, nieuwe plannen gewikt en gewogen, waarbij elk risico werd uitgesloten, want de heren handelden volop in het besef dat het geld niet van hen was. Het enige genoeg dat zij zich veroorloofden was een sigaar. Elke vergadering ging er een doos doorheen.

Jan de Jong zat in een hoek van de kamer om de vergaderingen te notuleren. Daarnaast had hij als taak om de 'herinneringskaarten' wekelijks te bezorgen. Dat waren kaarten voor

stad naar buiten trok, namen hoofdstedelijke bestuurders, PvdA'ers voorop, zich voor om de binnenstad te ontdoen van haar laatste bouwvallen, rommelpanden en slecht onderhouden huizen die herinnerden aan voorbije tijden. De definitieve zege op de negentiende eeuw was binnen handbereik.

Maar dan, in de jaren zeventig, strandt de overwinning. In oude volksbuurten stuit de moderniseringsdrift op onverwacht verzet van een combinatie van jonge en oude bewoners, die zoals op de Nieuwmarkt, de bulldozers de pas afsnijden. De volkshuisvestingsmachine hapert. Overal in de stad eigenen krakers zich leegstaande panden toe. Op 13 januari 1982 trekken woedende krakers het standbeeld van Wibaut van zijn sokkel. Pontificaal wordt het beeld naar het ontruimde krakerscomplex De Blaaskop gesleept, waar het te schande wordt gezet met een strop om de nek en een bord met de tekst: 'Hoedt u voor de als links vermomde rechtsen, mijdt ze als de pest, want zij zijn erger dan de rest.'

ANDERS DENKEN OVER STEDELIJKHEID

De stad sloeg terug. Amsterdam bleek niet langer een groeiend organisme dat ruimte nodig had. De restanten van de vermaledijde negentiende eeuw, die als rotte kiezen verwijderd moesten worden, bleken een onverwachte vitaliteit te bezitten en konden met wat kunstgrepen en verbouwingen weer tot leven gewekt worden. Daarmee drong zich een nieuw referentiekader op. De ultieme droom van de stad, badend in het groen en zwemmend in een zee van ruimte, spatte stuk, niet in de laatste plaats omdat de Bijlmermeer door tal van redenen op een groot fiasco was uitgelopen. Ruimte maakte in het denken plaats voor intimiteit, de strakke lijnen van het modernisme moesten het afleggen tegen het respect voor de natuurlijke lijnen op het maaiveld, de grootschaligheid verloor het van de overzichtelijkheid, knusheid werd het meest in het oog springende kenmerk van veel stadsvernieuwingsarchitectuur.

Zonder dat er ergens een bewust omslagpunt te traceren valt, breekt daarmee een nieuw tijdperk aan. Voortaan moest er, ook door vertegenwoordigers van de sociaal-democratie, anders over de stad gedacht worden. Er was niet een volgende overtreffende trap voor de uitbreiding in de ruimte, het moest anders. Compact, overzichtelijk, intiem en toch modern. Hier begint een ander Amsterdam, hier begint de geschiedenis van Nieuw Sloten, van het Oostelijk Havengebied en uiteindelijk van IJburg. In die

*Er is niet één geloof over de stad,
er is ook niet langer nog één
sociaal-democratische droom*

nieuwe groeistuipe van de stad vind je weinig meer terug van de gedachten die ooit tot een euforie over de Bijlmer hebben geleid. In die nieuwe gebieden worden pogingen zichtbaar om de geschiedenis van de stad op een eigentijdse manier te hernemen. Laagbouw, gesloten bouwblokken, oude straatpatronen, grachtjes met water, bakstenen gevels. Er is niet één geloof meer over de stad, er is ook niet langer nog één sociaal-democratische droom, er is wel een voortdurend veranderende zoektocht, en we zien ook steeds wisselende combinaties van verscheidenheid, stijlen, smaken.

GEDWONGEN HUWELIJK

Die omslag luidde ook het einde in van de klas-sieke sociaal-democratische woningcorporaties, en eigenlijk van alle oude woningbouwverenigingen. De verenigingsvorm, lange tijd een voertuig voor emancipatie, begon een slepend ritueel te worden. Nieuwe woondistributieregels zorgen dat awv-woningen niet langer alleen aan awv-leden werden toegewezen. De nieuwe bewoners zagen hun woningen niet langer als een door strijd verworven bezit, maar gedroegen zich als consumenten, als huurders

met veel rechten en weinig plichten. De gemeenschappelijke vijand (de huisjesmelkers in de liedjes van *de Stem des Volks*) was verdwenen. Sterker, in de ogen van steeds meer bewoners was de corporatie zelf de vijand. Het apparaat werd eerder gewantrouwd, dan als emancipatoir boegbeeld ervaren.

De ontmanteling van het standbeeld van Wibaut voltrok zich in het laatste jaar van Jan de Jongs voorzitterschap van de Awv, inmiddels met zo'n 18.000 woningen (en een kleine 40.000 leden) veruit de grootste corporatie van de stad en een van de grootste van het land. De nieuwe opstandigheid had de klassieke corporatie overvallen. Het Awv-kantoor werd in 1980 zelfs bezet door boze huurders die zich tegen huurverhogingen keerden. Tot op het laatst was De Jong een verenigingsman gebleven, maar hij had wel steeds vaker moeten slikken. Die stad, die nieuwe stad, met zijn eigengereide bewoners, moest de Awv zich opnieuw eigen maken. De droom van de Bijlmer lag aan duigen, de

In de ogen van steeds meer bewoners was de corporatie zelf de vijand

stadsvernieuwing schreeuwde om alle aandacht. In de visienota van 1985, *Zo verder — na driekwart eeuw*, laat de Awv weten dat de animo voor het bouwen van nieuwe grote projecten tot een nulpunt is gedaald: 'De Awv heeft thans op dit gebied geen opdrachten in het vooruitzicht.' De corporatie kiest voor de bestaande stad, voor het opknappen van het verouderde woningbezit, voor de nieuwe doelgroepen die ze moet bedienen, zoals jongeren, etnische minderheden, gehandicapten en ouderen: de nieuwe kwetsbaren van de woningmarkt.

Met die houding gaat de Awv de jaren negentig in, waarin — als gevolg van de nationale bruteringsoperatie — alles verandert. Alles, behalve de Awv. Los van de 'gouden' financieringskoo-

den van de overheid kiezen alle corporaties in de hoofdstad driftig voor ondernemerschap, zij prepareren zich om grootse gebaren te maken op de vastgoedmarkt, fuseren om financieel-economisch sterker te staan, alles beweegt. Maar de Awv wil vooral zichzelf blijven. De vereniging wordt geconfronteerd met een vernieuwing die indruist tegen haar aard, tegen haar collectieve, sociaal-democratische inborst. Risico's nemen met het geld van je eigen mensen, dat vloekt met alles wat de vereniging groot heeft gemaakt. De secretaris-penningmeesters van voor de oorlog draaiden elke stuiver twee keer om voordat ze hem uitgaven. Zij realiseerden zich met elke handtekening dat ze handelden met gemeenschapsgeld. Verspillen was een sociaal-democratische doodzonde, en na de oorlog veranderde dat nauwelijks.

Natuurlijk, de salarissen waren ruimer geworden, de kantoren groter, maar luxe en weelde hadden de Awv nooit in de greep genomen. Op onverantwoorde financiële handelingen was geen enkele bestuurder te betrappen geweest. Betrouwbaarheid en degelijkheid waren van oudsher het handelsmerk. Dat bleef zo in de jaren negentig. En als het bestuur dan toch richting moderne tijden wilde bewegen, vond het steevast de ledenraad op zijn weg. Die wist zich op beslissende momenten gesteund door Jan de Jong, vanwege zijn verdiensten inmiddels benoemd tot erelid. Bij belangrijke kwesties bezocht de oud-voorzitter de ledenraadvergaderingen. Dan zei hij niks, zijn aanwezigheid was voldoende.

Het bleek rondom de eeuwwisseling een onhoudbare vorm van struisvogelpolitiek. De nieuwe verhoudingen verplichtte corporaties om zelf geld te generen, want van de overheid kwam het niet meer. Die slag wist de Awv niet te maken. Het vermogen droogde op, er zat geen economische dynamiek in de organisatie, er was nauwelijks nieuwbouw, de Awv kwam tot stilstand en verstarde tot een beheersorganisatie.

Duco Stadig, twaalf jaar lang PvdA-wethouder volkshuisvesting, noemde de vereniging 'een slapende reus'. Steeds nadrukkelijker klopte de

nieuwe volkshuisvestingsgeest op de poort van de Awv, totdat de bestuurders er niet langer omheen konden. Zij wilden wel gaan meebewegen, maar elke voorgenomen fusie strandde ook nu weer op een hardnekkig tegenstribbelende zestigkoppige ledenraad, waar zich de laatste verdedigers van de oude sociaal-democratische inborst hadden verzameld. Pas nadat deze ledenraad met veel tact was ontmanteld, kon de Awv in de nieuwe wereld om zich heen kijken. Toen was in Amsterdam alleen nog de ex-katholieke woningbouwvereniging Het Oosten, onder leiding van de bijna aerodynamische bestuurder Frank Bijdendijk, in de markt om mee te fuseren. Een min of meer gedwongen huwelijk dus, dat op 1 juli 2008 werd afgesloten.

Sindsdien is het blauwe Awv-logo uit de stad verdwenen en kwam er een einde aan de laatste, bijna honderdjarige sociaal-democratische corporatie. In het eerste volledige boekjaar, 2009, noteerde de nieuwe corporatie Stadgenoot een verlies van € 80 mln. Jan de Jong zal daar zo zijn gedachten over hebben gehad.

ONTSNAPPEN AAN HUURRESERVATEN

Nodigt deze geschiedenis nu uit tot nostalgie ('ach, die goede ouwe tijd') of valt er voor sociaal-democraten ook wat van te leren? Persoonlijk zou ik het enorm toejuichen als ik in de gangen van de corporaties (en bij hun bestuurders, waaronder zich overigens heel veel PvdA-leden en -sympathisanten bevinden) weer iets van de publieke spaarzaamheid zou aantreffen die zo kenmerkend is geweest voor de twintigste-eeuwse woningbouwgeschiedenis. Het is heus niet nodig louter mariakaakjes te serveren, maar het beroep op 'uitzonderlijkheid' die de basis vormt voor buitensporige beloningen hoort niet in de publieke volkshuisvestingssector thuis. Daar moet via een wettelijke basis, paal en perk aan gesteld worden. Dit gaat verder dan sociaal-democratische principes; het gaat om respect voor de geschiedenis. Marktwerving of niet — het blijft publiek geld en daar hoort ingetogen gedrag bij.

Interessanter is echter de vraag of volkshuisvestingspolitiek nog steeds emancipatoire doelen kan dienen. Want dat was de inspiratiebron van Wibaut en de zijnen: de ontworsteling aan de troosteloosheid, en collectieve verheffing van de arbeiders. Het aanbieden van woningen aan arbeiders was een investering in trots en eigenwaarde, omdat de gelukkigen de herinnering meestorsten aan waar ze vandaan kwamen. Toen die collectieve herinnering verbleekte en de negentiende eeuw niet langer meer het beeld vormde waar mensen hun biografieën tegen afzetten, verbleekte ook dat gevoel van vooruitgang. Bewoners werden huurders, van corporaties die zo groot werden dat de persoonlijke band tussen de medewerkers en de huurders verdween. Het was het einde van bewonersgemeenschappen, van collectieve arrangementen en sociale controle. Het was het einde van het oer-sociaal-democratische Awv-gevoel.

Kan sociaal-democratische volkshuisvestingspolitiek een vergelijkbaar emancipatieper-

Kan de volkshuisvestingspolitiek nog steeds emancipatoire doelen dienen?

spectief weer terugbrengen? In ieder geval niet meer in die oude collectieve huurvarianten die aan de wieg van de meeste woningbouwverenigingen stonden. Er is — althans in Nederland — geen negentiende eeuw meer om collectief aan te ontsnappen. Maar er is natuurlijk nog steeds armoede. Er zijn in Nederland nog vele reservaten van achterstand die we niet wegpoetsen door er de naam k/prachtwijken op te plakken. Die wijken vragen om een sociaal-democratische verheffingspolitiek. Als de sociaal-democratie daar niet meer voor zou staan, kan ze zichzelf beter opheffen. Dat is ook de reden waarom eerst Ella Vogelaar en later Eberhard van der Laan zich er bovenmatig voor hebben ingespannen.

Voor het formuleren van zo'n emancipatie-politiek kan het verleden inspiratie leveren. In de Enschedese Vogelaarwijk Velve Lindehof lopen bijvoorbeeld vier krachtige wijkcoaches rond die door de drie Enschedese woningcorporaties worden betaald en die eigenlijk wel wat weg hebben van de vrouwelijke woningopzichters die in het begin van de twintigste eeuw de arbeiders van de woningwetwoningen de les van het fatsoenlijke burgerlijk bestaan wilden bijbrengen. In die wijk voltrekt zich een zeer interessant experiment. De wijkcoaches functioneren als een soort sociale huisarts, en zijn in staat gesteld om stevige sociale medicijnen uit te schrijven, van een uitkering tot een indicatiestelling voor de Jeugdzorg, van een opleidingstraject tot een inburgeringscursus. Ze bieden ontsnappingsroutes aan uit armoede en isolement, een hedendaagse uitvoering van het doel dat woningbouwverenigingen honderd jaar geleden voor ogen hadden.³

‘Wonen maakt je rijker’ lijkt mij een heel aansprekend modern sociaal-democratisch motto

Maar hoe belangrijk ook, deze ouderwetse dicht-op-de-huid-aanpak kan niet het enige element zijn van een sociaal-democratische emancipatiepolitiek op het terrein van de volkshuisvesting. Deze tijd vraagt ook om eigentijds maatwerk, om een nieuw perspectief waarin emancipatie niet uitsluitend is gericht op collectieve achterstanden, maar juist ook individueler wordt gedefinieerd. Wonen moet dan ook een kans zijn die corporaties mensen bieden om vooruit te komen, om in zichzelf te investeren. Wie huurt blijft immers afhankelijk van corporaties, blijft in zeker opzicht overgeleverd aan sociale woningbouw. Dat was honderd jaar geleden het paradijs, maar anno 2010 kun je dat toch niet echt een duurzaam en modern emancipatieperspectief noemen. Zo'n perspectief zou wooncarrières moeten koppelen

aan vermogensvorming, waardoor mensen op termijn in staat gesteld worden om afhankelijkheden te overwinnen en in hun levens meer keuzes te kunnen maken. ‘Wonen maakt je rijker’, lijkt mij een heel aansprekend modern sociaal-democratisch motto. Waarom zou dit voorrecht alleen moeten worden voorbehouden aan hypotheekbetalers?

Op zichzelf is dit geen onontgonnen terrein. De afgelopen decennia zijn er de nodige experimenten gedaan met kooparrangementen door corporaties. De Wet bevordering eigenwoningbezit (Wbe), verkoop van corporatiewoningen via Maatschappelijk gebonden eigendom, Te Koop-arrangementen, (door vrom verboden) startersleningen — enkele corporaties lopen voorop bij initiatieven op dit terrein. Al deze ontwikkelingen zijn welbeschouwd echter marginaal gebleven in de corporatiesector, niet in de laatste plaats doordat nogal wat sociaal-democraten, die zoals gezegd in menig opzicht toonaangevend zijn in corporatieland, er huiverig voor zijn. Zij zien meer in collectief corporatiebezit dan in gedeeld eigendom en vermogensparticipatie. Maar waarom eigenlijk? Er is toch geen goede reden meer om het opsluiten van mensen met lagere inkomens in ‘huurreservaten’ als sociaal-democratisch hoogstandje te verdedigen?⁴

Wonen als springplank van mensen om vooruit te komen, om ze deel te laten nemen aan die grote emancipatiemachine die de stad is; ‘wonen’ weer van mensen zelf laten zijn en minder van de corporaties, wonen als investering in het eigen leven van mensen — dat zou een sociaal-democratische basisfilosofie moeten zijn. Adri Duivesteijn werkt eraan in Almere, met zijn ambitieuze project ik-bouw-mijn-huis-in-almere⁵, maar om nu te zeggen dat sociaal-democratische beweging hem daarin volop steunt... Veel van zijn partijgenoten en politieke geestverwanten zijn sceptisch. Als je diep in hun hart kijkt, geloven ze er niet in. Hun corporaties verkopen woningen om aan kapitaal voor nieuwe investeringen te komen, niet om individuele mensen te emanciperen. En het helpt ook niet echt dat het nieuwe eman-

ciptatiedenken aan de linkerkzijde zo weinig gehoor vindt. De SP heeft zichzelf opgesloten in de volkshuisvestingsdenkbeelden waarmee de ellende van de negentiende eeuw werd bestreden en ook menig GroenLinkser koerst bij voorkeur op de vertrouwdheid van de oude volkshuisvestingsreflexen.

Dat is jammer, want een moderne en met overtuiging verwoorde linkse politiek die wonen weer van mensen zelf maakt, zou goed aansluiten bij het gevoel dat die dertig sociaaldemocraten hadden toen zij op 23 maart 1910 de Algemeene Woningbouw Vereniging oprichtten. Ze wilden mensen uit de machteloosheid

weghalen en vooruithelpen; ze wilden ze sterker maken, bevrijden. Woningen waren daartoe de hefboom, zo voelde het ook voor de mensen die de sleutel van een woning kregen. Precies een eeuw later is dat, geredeneerd vanuit een modern-individueel perspectief, nog precies zo.

Voorwaarts dus, en niet vergeten.

Dit artikel is gebaseerd op het boek 'Het rode geluk. Een geschiedenis van de Algemene Woningbouwvereniging' (Amsterdam, Bas Lubberhuizen, 2008) dat Jos van der Lans schreef ter gelegenheid van het opgaan van de AWV in de nieuwe Amsterdamse corporatie Stadgenoot.

Noten

- 1 Jos van der Lans (2005), *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*, Amsterdam: Augustus, p. 23.
- 2 Zie: Eric Slot en Hans Moor (2009), *Wibaut. Onderkoning van Amsterdam*, Amsterdam: Bert Bakker, p. 260.
- 3 Zie voor een beschrijving van het Enschedese wijkcoach-model: Hans Weggeman, Jeroen Jonker en Anya Smits, *Dringen(d) achter de voordeur. Nieuwe methodiek van hulp en ondersteuning in Enschede*, Enschede, 2009. Zoek op de titel bij: <http://www.kei-centrum.nl>.
- 4 Zie het nog steeds lezenswaardige essay dat Leon Bobbe en Letty Reimerink in 2006 schreven voor de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV), *Empowerment in de volkshuisvesting. Brandstof voor bewoners*. Te downloaden via: www.sev.nl.
- 5 Zie: www.ikbouwmijnhuisinamere.nl.

Woningcorporaties: de onmisbare schakel

LEO GERRICHHAUZEN

Het imago van woningcorporaties bij de landelijke beleidselite is slecht. Zij worden mede verantwoordelijk gehouden voor de onbalans op de woningmarkt: doordat ze onvoldoende marktconform opereren, zouden problemen als 'scheefwonen' blijven bestaan. Johan Conijn — hoogleraar woningmarkt aan de UvA/Amsterdam School of Real Estate — ziet de corporaties zelfs een waardeverlies van € 197 mrd lijden, vooral als gevolg van het niet-marktconforme huurbeleid en organisatorische inefficiënties.¹ Bestuurlijke ontsporingen en mismanagement worden in de pers breed uitgemeten. Wanprestaties van enkele corporaties worden gepresenteerd als het topje van de ijsberg — het Maserati-syndroom.² Na de financiële verzelfstanding van de corporaties in de jaren negentig, zo luidt het verwijt, worden de corporaties niet meer gestuurd door de overheid en worden ze bovendien ook niet gedisciplineerd door de markt. Corporaties worden beschouwd als zeer vermogend en weinig actief. Het Centraal Planbureau pleit er dan ook voor ze uit de 'verdwijndriehoek' te halen.³

Dieptepunt in het maatschappelijk debat vormt een stellingname van Gerard Marlet (directeur Atlas voor gemeenten) en Joost Poort

Over de auteur Leo Gerrichhauzen is partner bij GenP te Dordrecht en adviseert lokale overheden en corporaties bij samenwerkingsvraagstukken.

Noten zie pagina 77

(hoofd mededinging en regulering SEO onderzoek) in *Het Financieele Dagblad* van 29 december 2009. Zij positioneren de corporaties als een nieuwe gasbel waarmee het financieringstekort van de Rijksoverheid kan worden opgelost. 'De marktwaarde van de Nederlandse woningcorporaties bedraagt ruim € 300 mrd. Op dit vermogen wordt nauwelijks rendement behaald. Kus dit slapende vermogen wakker met een verplichte hypotheek, en de overheidsbegroting is in een klap op orde.' Zonder enig respect voor het eigendomsrecht herdefiniëren zij de missie van corporaties als het dienen van het belang van houdbare overheidsfinanciën. Zij staan niet alleen. In het onderdeel 'Wonen' van het *Rapport brede heroverwegingen* worden meer doordachte voorstellen gedaan die de vermogens van corporaties beogen af te romen.⁴

Statutair zijn corporaties verplicht te werken in het belang en op het gebied van de volkshuisvesting. Al ruim honderd jaar zijn woningcorporaties private organisaties in een publiek bestuursstelsel. In zo'n stelsel laat de overheid, binnen een bepaald beleidskader, de behartiging van publieke taken over aan private organisaties. In ons land is na de Tweede Wereldoorlog mede als gevolg van de politieke institutionalisering door de woningnood en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat een in Europees perspectief unieke sociale huursector ontstaan die veel beter functioneert dan de beeldvorming doet vermoeden. De verzelfstanding is een

vanuit het oogpunt van de overheidsfinanciën geslaagde maatschappelijke innovatie.⁵ Zo geslaagd, dat na de eeuwwisseling de vermogensgroei een beleidslast is geworden en de druk op de corporaties om taken te verbreden en te investeren enorm is toegenomen.

Met name om de overheidsfinanciën beter beheersbaar te maken zijn in de jaren negentig de corporaties in financieel opzicht verzelfstandigd. Verzelfstandiging is echter nog geen privatisering. Ook na de financiële verzelfstan-

De prestaties van de corporaties worden onderbelicht

diging bleven de corporaties toegelaten instellingen die binnen een publiek bestuurskader — de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) — opereren. Met in internationaal opzicht minimale staatssteun dragen deze organisaties zorg voor een goede staat van de volkshuisvesting.

Het huidige debat over de corporaties dramatiseert een aantal nadelen en inefficiënties maar onderbelicht de prestaties die deze organisaties leveren, zowel op het gebied van het sociale beheer als op het gebied van het bouwen. Zo zijn woningcorporaties een belangrijke motor voor de nieuwbouw van woningen. In 2008 zorgden zij voor bijna de helft van de woningproductie en daarmee zijn ze een belangrijke economische stabilisator in de bouwmarkt.⁶

De voorgenomen modernisering van het bestuurlijke arrangement door voormalige minister Van der Laan onderkent gelukkig de meerwaarde van corporaties; er wordt gestreefd naar een nieuwe balans tussen het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap en de door de overheid te waarborgen publieke kaders en waarden.⁷ Mede als gevolg van de grote recessie staat ons land echter aan de vooravond van forse bezuinigingen. Ook voor het beleidsveld wonen worden voorstel-

len ontwikkeld die een nieuwe ronde voor de versoberingsstaat aankondigen. Het lijkt erop dat de geschiedenis zich herhaalt.

JAREN NEGENTIG: HERVORMINGEN

In 1989 kondigde het derde kabinet-Lubbers een ingrijpende hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid aan. Die hervormingen pasten in het streven om de verzorgingsstaatarrangementen te versoberen. Een treffende beschrijving van de situatie waarvoor de corporaties zich destijds gesteld zagen, komt van Jan van der Schaar: 'Rond 1990 was Nederland hersteld van een zware economische crisis, maar niemand verwachtte de economische groei die het laatste decennium voor de eeuwwisseling zou kenmerken. Het verzelfstandigingsproces startte in een situatie vol onzekerheden. De rente was hoog. Het was onduidelijk of de hoog-rentende leningen waar veel corporaties mee kampten met succes afgelost en hergefinancierd konden worden. Door forse huurstijgingen werden bezuinigingen op subsidies afgedwongen.'⁸

Het credo was destijds: van verzorgingsstaat naar versoberingsstaat. De gesocialiseerde investeringsrisico's werden geprivatiseerd. De sceptische brancheorganisaties gingen overstag met als onvoorziene climax de bruteringsoperatie. In 1995 hebben de woningcorporaties en de rijksoverheid bij elkaar uitstaande financiële verplichtingen (ruim € 16 mrd nog uit te betalen objectsubsidies tegen € 17 mrd af te lossen rijksleningen) in één keer tegen elkaar weggestreept. Er is wel gesproken van een stille revolutie in de volkshuisvesting. De overheidsbegroting werd opgeschoond van grote verplichtingen zonder dat de kwaliteit van de volkshuisvesting daarmee in het gedrang kwam. Het leidde tot een substantiële daling van de overheidsuitgaven. De huurtoeslag bleef als laatste dominosteen staan.⁹

De financiële verzelfstandiging heeft nooit geleid tot grote vrijheid van de corporaties bij het prijsbeleid. Mede om de kosten voor de huurtoeslag te beheersen, bleef de overheid immers het huurprijsbeleid reguleren. Met name

de grote rentedaling heeft geleid tot een vermindering van de kapitaallasten en tot een groei van de vermogens. De grootste baten van de verzelfstandiging zijn vermoedelijk ontstaan door een beter beheer van de leningenportefeuille. De verzelfstandiging heeft een enorme dynamiek in de sector teweeggebracht. De kwaliteit van de dienstverlening is volgens de metingen van het onafhankelijke Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH) enorm verbeterd. Daarnaast is door corporaties flink geïnvesteerd in de wijkvernieuwing.

SCHAALVERGROTING EN PROFESSIONALISERING

Het aantal corporaties is als gevolg van fusies sterk teruggelopen: er bestaan nu nog 430 corporaties. Het gemiddelde aantal woningen per corporatie is 5600. Die schaalvergroting heeft veel politieke weerstand opgeroepen. Een grote schaal blijkt in de praktijk echter met relatief meer productie en hoge investeringen gepaard te gaan. De diversiteit tussen de corporaties is bovendien nog steeds groot. Naast de zeer grote zijn er ook zeer kleine organisaties. Ook de taakopvattingen van de corporaties lopen uiteen: corporaties hebben verschillende combinaties van overheidsbinding, vastgoedoriëntatie en maatschappelijke verbindingen.

De laatste decennia zijn er nauwelijks nieuwe corporaties toegelaten; zonder voldoende eigen vermogen is dat feitelijk onmogelijk. Het stelsel is dus erg gesloten. Tot nu toe is het ook niet mogelijk uit te treden. De Veste voert daar overigens een rechtszaak over, mede vanwege de fiscalisering.¹⁰ Vanuit solidariteitsoverwegingen is wel het Woninginvesteringsfonds (het WIF) toegelaten. Dit fonds koopt woningen van corporaties die direct kasgeld nodig hebben.

Opvallend is dat het werkgebied van veel corporaties is geregionaliseerd; feitelijk hebben de meesten hun bezit in een beperkt aantal gemeenten. Om meer competitie mogelijk te maken gaan er onder beleidsmakers stemmen op om corporaties landelijk te laten werken. Het

meer openbreken van het bestel voor andere toetreders is, in combinatie met andere maatregelen, een van de interessante en perspectief biedende ontwikkelingspaden. Delen van het bezit van de organisaties — waaronder niet de woningen die voor de publieke volkshuisvestingsfunctie nodig zijn — zouden in aparte bedrijven ondergebracht kunnen worden, waarvan ook beleggers aandelen hebben.¹¹

De verzelfstandiging heeft behalve tot schaalvergroting, ook geleid tot een bestuurlijke professionalisering. In het Besluit Beheer Sociale Huursector, dat sinds 1993 van kracht is, werd voor het eerst toegestaan dat bestuurders beloond werden. Daarnaast werd een intern toezichthoudend orgaan voorgestaan. Vrijwilligers maakten plaats voor professionals. Zowel bestuurders als toezichthouders werden beloond. Het klassieke verenigingsmechanisme is daarbij grotendeels verdwenen. De meeste corporaties hebben tegenwoordig de rechtsvorm van een stichting. (De wet maakt slecht deze twee rechtsfiguren mogelijk.)

De financiële verzelfstandiging leidde niet tot grote vrijheid van de corporaties bij het prijsbeleid

Met name de soms hoge salarissen van de bestuurders roepen veel weerstand op. De zelfregulering (de bedrijfstakcode) is in dit opzicht niet effectief gebleken. Terecht worden wettelijke correcties voorgestaan. Aedes heeft sterk geijverd voor een verbetering van de kwaliteit van het toezicht — en kreeg daarbij bijval van de Vereniging van Toezichthouders (vtw) en de externe toezichthouder Centraal Fonds Volkshuisvesting (cfv). De monitoringcommissie die momenteel in opdracht van de brancheorganisatie het naleven van de governance code (een vorm van zelfregulering) bij woningcorporaties onderzoekt, komt met tal van aanbevelingen — de kernboodschap die hieruit gedestilleerd

kan worden is dat een meer open en verantwoordende bestuursstijl noodzakelijk is. Het gaat volgens de monitoringcommissie om de intrinsieke wil tot actieve verantwoording door toezichthouders en bestuurders. Woningcorporaties zijn immers publieke dienstverleners. Stap voor stap wordt het toezicht verbeterd.

De bestuursstijl en bedrijfsvoering worden in de discussies over de verbetering van het toezicht ten onrechte onderbelicht.¹² Met een sterkere focus op het interne toezicht is een corporatie echter nog niet verbonden met de maatschappelijke omgeving. De corporatiebestuurders zijn dan ook druk bezig met het zoeken van nieuwe legitimatiebronnen. Ten tijde van de verzuiling waren corporaties bestuurlijk beter ingebed in hun maatschappelijke omgeving. De laatste jaren zijn ze politiek meer geïsoleerd geraakt. Mede onder invloed van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (sev) heeft de noodzaak van vermaatschappelijking veel aandacht gekregen.

Maatschappelijke verankering was al rond 1995 bij de toenmalige Nationale Woning Raad (nu Aedes de brancheorganisatie van de woningcorporaties) een belangrijk discussiepunt. 'Men streefde naar meetbare prestaties en publieke prestatieverantwoording en dacht ook na over een vennootschap met maatschappelijke instellingen of bewoners als aandeelhouder', beschrijft Jan van der Schaar de situatie in de jaren negentig.¹³ In de praktijk wordt steeds meer nadruk gelegd op het betrekken van belanghouders bij de beleidsvorming en op de horizontale verantwoording. Die horizontale verantwoording vindt onder andere plaats door middel van visitaties. In de governance code hebben de corporaties zich ertoe verplicht zich eenmaal in de vier jaar te laten visiteren. Inmiddels is een onafhankelijk en gezaghebbend visitatiestelsel ontwikkeld waardoor de horizontale verantwoording nog beter gewaarborgd wordt. Door een onafhankelijke instelling wordt de methode en de kwaliteit van de visitaties bewaakt. Ook hechten corporaties veel waarde aan bewonersparticipatie. Nieuwe experimenten

met bewonerscoöperaties zouden nog verder bevorderd kunnen worden, bijvoorbeeld door te experimenteren met bewonerszelfbestuur.¹⁴ Daarnaast kan de participatiefunctie van de corporaties versterkt worden.

De corporaties worden mede 'gedisciplineerd' door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw), die met name beoordeelt of de renteverplichtingen kunnen worden betaald, en door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, die namens de minister het financiële

Een sterkere focus op het interne toezicht verbindt de corporaties nog niet met de maatschappelijke omgeving

toezicht uitoefent. Deze instituten zijn ontstaan naar aanleiding van de verzelfstandiging van de corporaties. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw zorgt voor borging van leningen, waardoor corporaties beter toegang hebben tot de kapitaalmarkt. De overheid vervult hierbij een achtervangfunctie. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zorgt onder andere door het opstellen van 'benchmarks', waarmee het presteren van corporaties inzichtelijk gemaakt is. Van elke woningcorporatie afzonderlijk is het presteren zowel bedrijfsmatig als mede volkshuisvestelijk zodoende transparant.¹⁵

De professionele autonomie van de corporaties als maatschappelijke ondernemingen op het brede gebied van het wonen is al met al minder groot dan vaak wordt verondersteld. Het is vrijheid in gebondenheid. Met name op het lokale speelveld is er sprake van vervlechting met andere organisaties, vooral met lokale overheden. In het bestuurlijke arrangement dat oud-minister Van der Laan voorstaat, gaat het dan ook om 'een passende vormgeving van de meervoudige verantwoording door het bestuur'. Doelen en taken van de corporaties moeten

helder omschreven zijn, naast een evenwichtige combinatie van extern en intern toezicht en horizontale verantwoording.

Het is daarbij belangrijk dat er voldoende ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap blijft bestaan. Zelfstandigheid ten opzichte van de overheid is juist de kracht van de corporaties — deze verscherpt de dialoog over het te voeren woonbeleid. Zowel overheid als corporaties hebben daar baat bij. Juist de geschiedenis van de gemeentelijke woningbedrijven leert dat de waarde van de tegenspelfunctie niet onderschat mag worden.

BREDE TAAKSTELLING TER DISCUSSIE

Woningcorporaties bezitten ruim 30% van de woningvoorraad; in de huursector zijn ze marktleider.¹⁶ De omvang van de sector kent een autonome zeer gematigde krimp: het marktaandeel neemt af. Het vernieuwen en uitbreiden van die woningvoorraad vraagt grote onrendabele investeringen. In andere landen zijn daar overheidssubsidies voor beschikbaar.

Na jaren van vermogensgroei staat de financiële positie van de corporaties nu onder druk. Zowel het Waarborgfonds Sociale Woningbouw als het Centraal Fonds Volkshuisvesting maakt zich zorgen over deze ontwikkeling. De hoge onrendabele investeringen in betaalbare huurwoningen en het door de overheid voorgeschreven huurbeleid — waarbij de huren de inflatie volgen — eisen, in combinatie met de fiscalisering en de Vogelaarheffing, hun tol. De schulden lopen op en de rentelasten nemen toe. Steeds meer corporaties komen in de problemen en dienen hun investeringen te matigen.¹⁷ Corporaties zijn in toenemende mate afhankelijk van woningverkoop om te kunnen blijven investeren. Nieuwe aanslagen van het Rijk zetten de investeringsmachine in wijken en buurten onaantvaardbaar onder druk. Terwijl de opbouw van de woningvoorraad (ouderdom en kwaliteit) in combinatie met het duurzaamheidsvraagstuk en de veranderende woningvraag, een fors investeringsprogramma juist noodzakelijk maken.

Het zou helpen als de overheid het ondernemerschap bij de corporaties verder zou stimuleren door hun meer ruimte te bieden bij het verwerven van huurinkomsten. Ze zou een huursombeleid moeten voeren waardoor een corporatie maatwerk kan leveren. Daarnaast dienen de corporaties zelf meer oog te hebben voor de doelmatigheid van hun organisaties. De bedrijfslasten stijgen te snel terwijl de maatschappelijke opgave groot is.

In de ogen van huurders¹⁸ is de kwaliteit van dienstverlening al sterk verbeterd. De corporaties bieden hun huurders zekerheid.¹⁹ Door de omvang van de sector is de keuzevrijheid voor huishoudens met bescheiden inkomens vrij groot. Corporaties blijken dus betrouwbare dienstverleners te zijn die niet het onderste uit de beleggingskan willen, tegen de adviezen van veel vastgoedeconomen in.

Het huurdersbestand kent daarbij een stijgende concentratie van huishoudens met lagere inkomens. Woningtoewijzingen vinden in toenemende mate plaats aan de doelgroepen van het beleid. De rest wordt passend (volgens de

Zelfstandigheid ten opzichte van de overheid is juist de kracht van de corporaties

normen van de overheid) toegewezen. Anders gezegd: het scheefwonen neemt af, de segregatie neemt toe. In het rapport *Tijd voor keuzes* laat de vrom-raad zien dat een betrekkelijk kleine groep mensen met een lage huurquote scheefwoont.²⁰ Vaak hebben zij weinig alternatieven: de inkomens van de meeste scheefwoners zijn te laag om effectief op de koopmarkt te kunnen opereren.

Veel economen menen evenwel dat door de scheefwoners — mede als gevolg van de huurprijnsregulering en doordat de corporaties de huren matigen — inefficiënties in de woningmarkt ontstaan. Ze pleiten daarom voor een

residuele benadering. In hun ogen kan volstaan worden met een in omvang veel kleinere sociale huursector — een corporatiebestel exclusief voor de huishoudens met een bescheiden inkomen. Dat staat in schril contrast met de brede taakstelling die de corporaties nu hebben: zowel de huishoudens met een bescheiden inkomen als de groepen die net iets meer verdienen, werden tot nu toe tot hun logische werkterrein gezien. Daardoor is de sociale huursector in ons land groter dan in de ons omringende landen. Het zou een enorme breuk betekenen met de tradities van de Nederlandse volkshuisvesting en, zoals de schrijnende voorbeelden in tal van Europese landen laat zien, een zeer riskante strategie. Zeker als dit ertoe leidt dat er een schot komt te staan tussen de sociale huursector en de rest van de woningmarkt.

MYTHE VAN STAATSSTEUN

Woningcorporaties zijn private organisaties en beschikken over de eigendomsrechten van de woningen. Het eigendom is beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Aan de besteding van het volkshuisvestelijke vermogen door de corporaties zit een wettelijke en statutaire begrenzing. Het corporatievermogen kan, gelet op het doel waarvoor het is verkregen en de in wet en statuten vastgelegde besteding, niet worden ingezet voor andere doelen dan de volkshuisvesting. Anders dan bij veel andere organisaties is er geen duidelijke eigenaar. Ook de bestuurders zijn dus geen eigenaar, waardoor er organisatorische inefficiënties en marktin-efficiënties kunnen ontstaan. Ook kennen de corporaties geen verhandelbare aandelen; er wordt niet gestuurd op aandeelhouderswaarde maar op maatschappelijke waarde.

Een groot risico van deze constructie is dat andere belanghouders menen dat zij vrij kunnen beschikken over die eigendomsrechten. Vanuit diverse hoeken worden claims gelegd op het vermogen dat woningcorporaties onder hun beheer hebben, door bewoners, gemeenten

en het Rijk. Taco van der Hoek bepleit bijvoorbeeld een ruimhartiger huurbeleid, waarbij de meeropbrengsten onmiddellijk uit de kassen van de corporaties gehaald dienen te worden.²¹ Ook in de voorstellen van de Werkgroep heroverwegingen wordt deze koers bepleit. De vrom-raad stelt hierover: 'Wie in het kader van de heroverwegingen de woningcorporaties wil belasten, kan daarom niet doen of het vermogen en de woningen eenvoudig en vrij ter beschikking van de rijksoverheid staan. Met

Ten onrechte wordt steeds opnieuw het beeld geschetst van corporaties die omvangrijke staatssteun ontvangen

de brutoering ligt er een juridisch verankerd arrangement. Met het negeren hiervan loopt de rijksoverheid het risico met lege handen te komen staan.'²²

Steeds opnieuw wordt het beeld geschetst dat de corporaties omvangrijke staatssteun ontvangen. In werkelijkheid is deze staatssteun zeer beperkt, zeker nadat de corporaties volledig gefiscaliseerd zijn en zij de aanpak van de krachtwijken mede financieren. De corporaties worden volledig bekostigd uit de opbrengsten uit de markt. De belangrijkste staatssteun die nog wordt verstrekt betreft de achtervang bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, en de saneringsteun die het Centraal Fonds Volkshuisvesting kan verlenen.

De huurprijsregulering is geen staatssteun en geldt voor alle verhuurders. In een concurrentiestrijd mag een onderneming ook met lagere prijzen werken. Op de grondmarkt verwerven de corporaties in toenemende mate zelf gronden of worden marktconforme prijzen betaald.²³ De Europese Unie heeft mede op grond van klachten van beleggers de taken waarvoor de staatssteun beschikbaar mag zijn nader ge-

preciseerd. Inmiddels bereidt de Rijksoverheid een beschikking voor die grote consequenties kan hebben voor de investeringsmogelijkheden van corporaties. In de wijkvernieuwing kunnen investeringsprojecten waarin zowel huur- als mede koopwoningen gebouwd worden dan lastiger gefinancierd worden.

OVERHEIDSREGULERING VERSUS ZELFREGULERING

De verhouding tussen de Rijksoverheid en de corporatiesector is al een aantal jaren gespannen. Onder de corporaties leeft het gevoel dat de rechten en plichten, die voortvloeien uit de bijzondere status als toegelaten instellingen, niet meer in balans zijn. In de afgelopen tien jaar is de overheid er niet in geslaagd het bestuurlijke arrangement te moderniseren. Politieke instabiliteit en wisseling van perspectief zijn daar de oorzaken van. De discussies betreffen steeds dezelfde onderwerpen: van het gelijke speelveld tot de aanwending van het volkshuisvestelijk bestemde vermogen en de mate van zelfregulering versus overheidsregulering.

Van der Laan heeft gepoogd dit patroon te doorbreken door te kiezen voor een aantal logisch incrementele veranderingen. Veranderingen die mede nodig zijn om te kunnen interveniëren bij bestuurlijke ontsporingen — zoals bij enkele in opspraak geraakte woningcorporaties. Ook omschrijft hij het werkdomein helder. Om het staatssteundebat met de Europese Commissie te beëindigen kiest hij voor een inkomensgrens van € 33.000 voor de primaire doelgroep van beleid. Hij vertaalt die grens naar het toewijzingsbeleid door voor te schrijven dat 90% van de vrijkomende woningen aan deze groep huishoudens wordt toegewezen.

Dit beleid vertoont veel overeenkomsten met dat van minister Dekker. Zij wilde dat de corporaties hun gereguleerde huurwoningen vooral zouden gaan toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot de voormalige ziekenfondsgrens. Destijds (2005) bedroeg deze ook € 33.000.²⁴ Voor de overige woningen die de

corporaties in bezit hebben, zouden volgens haar voorstel de huren geliberaliseerd kunnen worden.

Heden ten dage komt steeds weer te vraag naar boven welke bijdrage de woningcorporaties kunnen leveren in het kader van de brede heroverwegingen. De vrom-raad bepleit een andere weg. In plaats van te komen tot een voorstel van forse afromingen, pleit zij voor het activeren van investeringen. Ze stelt de instelling van een landelijk investeringsfonds voor, dat wordt gevoed door bijdragen van de corporaties. Een grote investeringsopgave (nieuwbouw, herstructurering, wijkaanpak, krimp) betekent een kleinere bijdrage aan het fonds, een kleinere opgave leidt tot een grote inbreng in het fonds. De vrom-raad laat de voordelen van deze werkwijze zien: 'Zo worden corporaties gestimuleerd te kiezen voor investeringen: in het eigen bezit dan wel in het bezit van anderen via het investeringsfonds. Dit fonds — waarin zeggenschap voor Rijk, gemeenten en corporaties evenwichtig is georganiseerd — kan de rijksoverheid tot steun zijn bij de uitvoering van grote opgaven (binnenstedelijk bouwen, herstructurering, oud particulier bezit, krimpregio's, duurzaamheid) en op deze wijze ook bijdragen aan het verlichten van druk op de rijksbegroting.'²⁵ Deze meer mobiliserende stijl van werken valt mijns inziens verre te verkiezen boven de genoemde afomingsvoorstellen.

Lokale overheden worden geacht zelf invulling te geven aan het woningbouwbeleid op lokaal niveau. Gemeenten stellen als het goed is regelmatig zelf een nieuwe woonvisie op, die als leidraad dient voor de prestatieafspraken met de corporaties. Maar sommige gemeenten hebben moeite deze rol effectief te vervullen. Aan de andere kant bestaan in heel veel gemeenten zeer werkbare relaties met de corporaties. Uit tal van visitaties blijkt dat gemeentebesturen de activiteiten van de woningcorporaties waarderen. Zij investeren in de ontwikkelingen van wijken en in toenemende mate in maatschappelijk vastgoed. In 2007 bleek uit een enquête van *Binnenlands Bestuur* dat bij 90% van de wethou-

ders tevredenheid bestaat over de relatie met de corporaties. In veel gemeenten is er sprake van een partnermodel.²⁶ Wel dient er meer oog te komen voor het verbeteren van het proces van prestatieafspraken.

SOCIAAL WOONBELEID

Ons land beschikt over een uniek woningcorporatiebestel met een brede functie op de woningmarkt. Corporaties presteren beter dan het landelijk imago doet vermoeden. De overheid is er de afgelopen jaren niet in geslaagd het bestuurlijke arrangement te moderniseren. Tegelijkertijd neemt het onbehagen bij een deel van de beleidselite over het presteren van corporaties toe. Men droomt van een genormaliseerde woningmarkt zonder veel verstoringen als gevolg van overheidsbeleid.

Voor veel huurders bieden corporaties daarentegen zekerheid, mede door het terughoudende huurbeleid. Van der Laan leek erin te gaan slagen het bestuurlijke arrangement te moderniseren met logische incrementele

hervormingen. De recessie en de beoogde heroverwegingen luiden echter de strijd om het 'surplus' van de corporaties in. Het verleggen van de huurtoeslag naar de corporatiesector zet de investeringsmachine en de corporaties als 'revolving funds' onaanvaardbaar onder druk.

Voorstellen om te komen tot een meer residuele sector dienen kritisch gezien te worden. Meer ruimte voor huurbeleid voor de corporaties is gewenst. Daarnaast dienen de corporaties zelf meer oog te hebben voor hun doelmatigheid door te focussen op hun kerntaken. Van belang is daarbij ook dat de opgave op de woningmarkt zeer divers is. Er zijn gebieden met een forse krimp naast groeigebieden met veel marktpotenties (zoals Amsterdam). Nieuwe vormen van solidariteit zijn nodig. Een woninginvesteringsfonds zoals bepleit door de VROM-raad kan daarbij een uitstekend middel zijn. Daarnaast dient van nieuwe realiteiten in de woningmarkt te worden uitgegaan. De opgave is regionaal en divers. Corporaties zijn daarbij een onmisbare en voor de overheid efficiënte schakel voor de realisering van een sociaal woonbeleid.

Noten

- 1 J. Conijn, 'Hoe woningcorporaties waarde verliezen', *ESB* 4 september 2009, p. 518.
- 2 Het Maserati-syndroom verwijst naar ex-bestuursvoorzitter Hubert Möllenkamp van Rochdale die zich liet rondrijden in een dure Maserati met chauffeur.
- 3 Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn, 'De woningcorporaties uit de verdwijnendriehoek', *CPB document*, maart 2010.
- 4 *Wonen. Rapport brede heroverwegingen*, Ministerie van Financiën, Den Haag, april 2010.
- 5 *Evaluatie nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Ministerie VROM, Den Haag 1999.
- 6 *Sectorbeeld realisaties 2008*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden 2008.
- 7 *Voorstellen corporatiestelsel*, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag 12 juni 2009.
- 8 J. van der Schaar, 'Woningcorporaties in ontwikkeling', in: *KWH De ontwikkeling van woningcorporaties*, 2008, p. 25. Zie over de decentralisatie en verzelfstandiging ook het proefschrift van Jos Koffijberg, *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*, Delft University Press, Amsterdam 2005.
- 9 Er werd dus gekozen voor meer financiële autonomie voor de corporaties, een oude doelstelling van het overheidsbeleid. Het progressief-liberale kabinet-Pierson (1901) zag als intelligente architect van het corporatiebestel dat deze maatschappelijke organisaties met beperkte financiële steun op termijn konden uitgroeien tot een 'revolving fund'. In de jaren dertig werd deze lijn doorbroken door het invoeren van een terugbetalingsplicht die het corporaties onmogelijk maakte om vermogens op te bouwen. In de jaren zestig en zeventig is (na een advies van de commissie-De Roos) de verzelfstandiging vormgegeven. Een verzelfstandiging waarbij de corporaties een brede taakstelling kregen. Zowel de huishoudens met een bescheiden inkomen als mede de groepen die net iets meer verdienen werden door

- de overheid als hun logische werkterrein gezien. Daardoor is de sociale huursector in ons land groter dan in de ons omringende landen. Uiteindelijk is die verzelfstandiging door staatssecretaris Heerma voltooid.
- 10 Vanaf 2008 zijn corporaties volledig belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting.
 - 11 F. Fleurke, J. Van der Schaar en F. Van Wijk, *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, Amsterdam, mei 2009.
 - 12 Tussenrapport Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties, zie de website van Aedes — de brancheorganisatie van de woningcorporaties. Zie over de bestuurders R. Koolma, *Verhalen en prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*, Rotterdam 2008, in het bijzonder p. 505-548.
 - 13 J. van der Schaar, 'Woningcorporaties in ontwikkeling', in: KWH *De ontwikkeling van woningcorporaties*, 2008, p. 52.
 - 14 T. Brandsen en J.K. Helderma, *Coöperatieven een alternatief*, Futura 2009. Futura is een samenwerkingsverband van Brabantse corporaties die onder andere innovaties wil bevorderen. In totaal zijn drie publicaties over dit onderwerp verschenen en is het Duitse model van bewonerscoöperatieven bestudeerd. In de praktijk wordt met vele vormen van bewonersparticipatie gewerkt. In Eindhoven werkt bijvoorbeeld woningcorporatie Domein met boeiende aanpakken van de herstructurering waarbij bewoners vele rechten hebben. Zie: www.domein-wonen.nl.
 - 15 Zie: www.cfv.nl.
 - 16 Ondanks de sterke marktpositie wordt hier geen misbruik van gemaakt.
 - 17 Zie: wsw, *Cijfermatig perspectief Woningcorporaties*, 2009 en CFV, *Sectorbeleidvoornemens woningcorporaties*, 2009.
 - 18 Een 'benchmark' van het Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH).
 - 19 MarketResponse Nederland bv, *Flitspeiling maatschappelijke waarde woningcorporaties*, onderzoek in opdracht van VROM/WWI. Huurders blijken tevreden met de prestaties van corporaties.
 - 20 VROM-raad, *Tijd voor keuzes*, 2007.
 - 21 T. van der Hoek, *Hervorming van de woningmarkt*, EIB 2009. Meer-opbrengsten als gevolg van huurprijsverruiming mogen in zijn visie niet terechtkomen bij de woningcorporaties. Volgens Sweder van Wijnbergen maakt ook de PvdA zich hier schuldig aan. Van Wijnbergen, 'Maar PvdA bedreigt de woningbouw', in *NRC Handelsblad*, 11 september 2008.
 - 22 VROM-raad, *Stap voor stap: Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, februari 2010.
 - 23 E. Buitelaar e.a., *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties*, Planbureau voor de Leefomgeving, 2009.
 - 24 Volgens de Woonbond zou dit bedrag geïndexeerd dienen te worden en moeten worden opgetrokken tot € 37.000. De doelgroep van de sociale huursector is bij Van der Laan dus kleiner dan bij Dekker.
 - 25 VROM-raad, *Stap voor stap: Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, Den Haag 2010, p. 39.
 - 26 Futura, *Leren schakelen — naar effectieve samenwerking in wijken en buurten*, 2008.

Pleidooi voor een radicale stelselherziening

ADRI DUIVESTEIJN

Immigratie, integratie en (on)veiligheid zijn de onderwerpen die het politieke debat domineren. Hoe wij in Nederland wonen, op welke manier ons wonen georganiseerd is en het beheer van onze woon- en leefomgeving maken daarentegen nauwelijks onderdeel uit van het Haagse discours. De zeldzame keren dat er over wonen wordt gesproken, gaat het al snel over de kracht- of prachtwijken van oud-minister Ella Vogelaar, over fysieke structuren, over scheefwonen of over de hypotheekrenteaftrek; de intrinsieke betekenis van ons wonen — hoe draagt het wonen bij aan ons welbevinden, en hoe helpt het wonen sociaal-maatschappelijke structuren te creëren? — blijft buiten beschouwing.

De geschiedenis van ons wonen is niet de geschiedenis van de burger, maar de geschiedenis van het maatschappelijk middenveld. Tot 1901, toen de Woningwet werd ingevoerd, was sprake van grote misstanden in onze volkshuisvesting. Het was een tijd van woningnood, van krotten en sloppen, van erbarmelijke leefomstandigheden. Een beweging die startte met onder meer de 'Bouwmaatschappij ter verkrijging van eigen woningen' in 1868 — feitelijk een burgerinitiatief — moest antwoord bieden op dergelijke misstanden. Deze maatschappelijke beweging leidde tot de introductie van de 'toegelaten

instelling' in de Woningwet: woningcorporaties en woningbouwverenigingen.

De opzet van de sociale huursector in Nederland is een bewuste, politieke keuze geweest: deze sloot aan bij de heersende ideeën over de verzorgingsstaat en paste in onze lange traditie van overheidsplanning. Het probleem van de woningnood had ook op andere wijzen bestreden kunnen worden, bijvoorbeeld door de inzet van marktpartijen of langs de lijn van burgerinitiatieven. Maar in Nederland kreeg het maatschappelijk middenveld de hoofdrol toebedeeld.

Lange tijd was de sociale huursector onze grote trots, en niet zonder reden. De koppeling tussen politieke doelstellingen en de sociale huursector maakte dat er een antwoord kwam op grote maatschappelijke vraagstukken. De woningcorporaties en woningbouwverenigingen bestreden de woningnood, leverden een belangrijke bijdrage aan de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en herstelden oude wijken door een veelvoud van stad vernieuwingsprojecten. Vaak vervulden woningcorporaties een voorbeeldfunctie op het gebied van architectuur en onze sociale huurwoningen zijn — zeker in vergelijking met andere landen — met recht betaalbaar te noemen. Terwijl de politiek maatschappelijke doelen formuleerde en de financiële middelen beschikbaar stelde, vervulde de sociale huursector de rol van geëngageerde uitvoerder. Het was een mooi samengaan van politiek en maatschappelijk midden-

79

Over de auteur Adri Duivesteijn is wethouder Ruimtelijke Ordening en Wonen in Almere.

Noten zie pagina 86

veld, waarbij in alle eerlijkheid moet worden gesteld dat de samenleving opdraaide voor alle exploitatietekorten.

Maar na de Tweede Wereldoorlog kwam de kwaliteit waar woningcorporaties garant voor stonden in het gedrang door de kwantitatieve opgave waar zij zich voor gesteld zagen. Door de aanhoudend stijgende vraag naar betaalbare woningen en de eenzijdige focus op huurwoningen — bezitvorming was in de ogen van de

Oude waarden als emancipatie, solidariteit en rentmeesterschap zijn verdwenen

sociaal-democraten lange tijd verwerpelijk — is de sociale huursector buitensporig gegroeid; maar liefst 40% van ons huidige woningbestand valt onder de sociale huursector.

Tot 1995 gaf het maatschappelijk middenveld uitvoering aan het woonbeleid dat door de rijksoverheid en gemeentelijke overheden werd opgesteld. De bruteringsoperatie van Enneüs Heerma maakte daar abrupt een einde aan: de banden tussen politiek en corporaties werden doorgesneden. 'Meer markt, minder overheid' was het motto van Heerma, die veronderstelde dat de vraag en het aanbod zodanig met elkaar in evenwicht zouden zijn, dat huurders en verhuurders een gelijkwaardige positie zouden innemen. Vanaf dat moment stond de sociale huursector op eigen benen, en plaatste de politiek zich bewust op afstand.

Vanaf dat moment kwam er ook een einde kwam aan de democratische invloed en de politieke controle op de woningcorporaties. Het vrijwel geheel verdwijnen van de woningbouwverenigingen is hiervoor illustratief. De vroegere democratische invloed en politieke controle zijn helaas niet vervangen door een gezond systeem van 'checks and balances', met als gevolg dat de sociale huursector en de politiek verder van elkaar vervreemd raakten.

Terwijl de overheid veelvuldig wordt aangesproken op haar grondwettelijke taak — de zorg voor het wonen — heeft zij niet langer invloed op het handelen van de woningcorporaties. Bijna lijdzaam zien we toe hoe de sector is vercommercialiseerd, hoe fusies meer regel dan uitzondering zijn¹, hoe sommige corporatiedirecteuren welhaast schaamteloos pleiten voor de uittreding van individuele woningcorporaties uit onze volkshuisvestingssector. De 'vermarkting' van onze sociale huursector maakte dat de overstap van non-profit naar profit verleidelijk werd. Want waarom zou een corporatie niet de rol van projectontwikkelaar op zich nemen en de grote winsten inzetten om de 'goede doelen' van de volkshuisvesting te financieren? In de praktijk werd het begrip 'goede doelen' opgerekt en al snel werden de bouw van nieuwe, grotere en duurdere huurwoningen en de — uiterst risicovolle — strategische grondverwerving² onderdeel van het reguliere werk van de woningcorporaties. Helaas werden daarmee ook sommige excessen gewoon, zoals grote kantoren, dure auto's en extreme salarissen en vertrekpremies.

WEINIG TE KIEZEN

Onze sociale huursector — volledig opgebouwd met maatschappelijk kapitaal: subsidies en huurinkomsten³ — heeft zich gaandeweg ontworsteld aan zijn geschiedenis en aan zijn primaire taakstelling. Oude sociaal-democratische en christen-democratische waarden als emancipatie, solidariteit en rentmeesterschap zijn nauwelijks nog terug te vinden. De huursector is vervreemd geraakt van zijn oorspronkelijke donoren en — dat is nog zorgelijker — van zijn werkelijke stakeholders: de huurders. Het maatschappelijk middenveld beschouwt de burger niet als uitgangspunt, maar benadert deze als een 'woonconsument', die volledig afhankelijk is van het aanbod van de woningmarkt. In de definiëring van dit aanbod speelt de vraag van de burger, de eindgebruiker van de woning, nauwelijks nog een rol van betekenis.

Opmerkelijk genoeg hebben individuele burgers in de ons omringende landen wel een belangrijke positie in de woningbouw weten te verwerven. 'Een Belg wordt met een baksteen in zijn maag geboren', luidt een Belgisch gezegde. De Belgische regelgeving heeft een grote en structurele invloed gehad op de stedenbouw en het woonbeleid. Met de invoering van de Wet De Taeye, in 1948, is in België een fundamenteel andere bouweconomie ontstaan dan in Nederland. Door middel van premies konden burgers zelf voorzien in hun huisvesting; ze kregen geen standaard koopwoning, maar een woning die zij zelf hadden gebouwd.

Waar de Nederlandse woningbouwmarkt wordt gedomineerd door een institutioneel maatschappelijk middenveld en grote bouw- en ontwikkelingsconglomeraten, staat in België de 'bouweconomie van onderop' centraal. Kleine architectenbureaus, aannemers en bouwbedrijven geven vorm aan de individuele woonwensen van burgers, en realiseren woningen die kunnen worden getransformeerd en die dus per definitie duurzamer zijn. Het wonen is daarmee onderdeel van de sociaal maatschappelijke structuur en leidt tot sociale interactie. Het beheer is nadrukkelijk verbonden met het dagelijks leven van de mensen.

Hoe anders is het in Nederland. In 1997 heeft de Tweede Kamer het voorstel 'Overleg Huurders-Verhuurder'⁴ aangenomen, maar voor die overwinning is hard gevochten. De sociale huursector verzette zich hevig tegen het voorstel, waarin onder andere het recht op overleg tussen huurder en verhuurder wettelijk werd vastgelegd. Deze weerzin is illustratief voor het feit dat het maatschappelijk middenveld zich niet of nauwelijks heeft gedemocratiseerd. De burger is huurder en dus consument, zonder wezenlijke invloed op zijn eigen woning en woonomgeving. Het lijkt of het op afstand houden van de burger onderdeel is van het Nederlandse DNA. Want niet alleen op het gebied van huur, maar ook als het gaat om het bouwen van woningen wordt de burger er nauwelijks bij betrokken. Het heeft tot 1995 geduurd voordat

er een politieke poging werd gedaan om de burger een (meer) centrale plek te geven in het bouwbeleid. Met een Kamerbreed gesteunde motie⁵ — waarvan de inhoud ook is terug te vinden in de nota *Mensen, Wensen, Wonen*⁶ — droeg de Tweede Kamer de regering op om een derde van de woningbouwproductie door middel van een vorm van eigenbouw tot stand te laten komen. Een mooie ambitie, die tot op de dag van vandaag niet is verwezenlijkt.

De burger heeft geen wezenlijke invloed op zijn eigen woning en woonomgeving

De vraag dringt zich op of de sociale huursector geen onbedoeld 'bijproduct' is van een periode van noodzakelijke overheidsinterventie. Waar de woningnood, wederopbouw en stadsvernieuwing interventies rechtvaardigden, werd — onbedoeld, maar desondanks — bereikt dat een groot deel van de Nederlandse woningvoorraad in handen kwam van een sterk en helaas ook gesloten institutioneel middenveld. De corporatiesector heeft zich vervreemd van de politiek en de burger.

Jim Schuyt, directievoorzitter van woningcorporatie De Alliantie, heeft deze ontwikkeling in een artikel in *Building Business* treffend verwoord met zijn onderkoelde stelling dat er 'nog flinke anti-politieke sentimenten in de sector' heersen.⁷ Juist omdat er nooit een gezonde verhouding tussen de sociale sector en de overheid is ontstaan, bepalen de instituties nu het publieke domein van het wonen. Dat zou geen probleem zijn, ware het niet dat zij van maatschappelijke organisaties met een sterk ideologische achtergrond zijn verworpen tot exploitanten van vastgoed; exploitanten die hun woningen óók sociaal verhuren en beheren, maar die de waardeontwikkeling minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker, vinden. Illustratief is dat woningcorporaties hun werkge-

bied, juist in deze tijd van economische crisis, kritisch tegen het licht houden. Dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot een concentratie van hun werk in de probleemgebieden, maar soms zelfs tot een terugtrekking daaruit.

Een eeuw lang heeft het maatschappelijk middenveld — en daarmee de aanbodzijde — onze woningmarkt gedomineerd. Het 'bijproduct' is een eigen leven gaan leiden en heeft zich verzelfstandigd. De Amerikaanse cultuurcriticus Ivan Illich heeft zich, met betrekking tot de gezondheidszorg, ooit hardop afgevraagd of de dokter niet belangrijker is geworden dan de patiënt. Is dat hier ook het geval? Feit is in ieder geval dat de burger nooit de mogelijkheid heeft gekregen te voorzien in zijn eigen woningbehoefte.

MAATSCHAPPELIJKE VERANKERING

Inmiddels hebben honderd jaar van emancipatie, algemeen onderwijs en individualisering ons in verschillende opzichten gevormd, maar op het beleidsterrein van het wonen blijven we in Nederland redeneren en handelen vanuit een zorgcultuur. Niet de vraag, maar het aanbod van woningen staat centraal. Maatschappelijke vraagstukken als het woningtekort hebben geleid tot schaalvergroting en marktwerking — een cultuur die mede in stand wordt gehouden door de woningcorporaties. Maar de tijd van woningnood ligt achter ons, in sommige dorpen en steden is zelfs sprake van krimp. De rollen van en verhoudingen tussen corporaties, overheid en burgers zijn ingrijpend veranderd. Toch is ons woonbeleid nooit aangepast; we zijn nooit gekomen tot een stelsel dat recht doet aan de situatie van vandaag. Sterker nog: in de afgelopen decennia is het wonen — niet alleen als fundamentele waarde, maar ook als maatschappelijke interventie — nauwelijks onderdeel geweest van ons politieke handelen.

De tijd is rijp voor een nieuwe visie op het wonen, op hoe wij onze steden kunnen herstellen en vernieuwen, en op hoe de burger daarin

de schakel kan zijn. Neem bijvoorbeeld de gang van zaken in het bijna van de kaart geveegde Ganzedijk in de gemeente Oldambt, in Groningen. Dit gehucht zou als gevolg van de regionale krimp volledig worden gesloopt. Actieve bewoners, huurders en eigenaarbewoners verenigden zich in 'Ganzedijk Blijft!' en maakten plannen om de wijk een rigoureuze opknabbeurt te geven. Voor bewoners, zo blijkt maar weer eens, gelden andere wetmatigheden — een andere tijdshorizon en een ander investeringspatroon — dan voor institutionele partijen.

Voormalig minister Eberhard van der Laan heeft met een brief aan de Tweede Kamer, waarin hij het kabinetsstandpunt op een nieuw 'Arrangement Overheid-Corporaties'⁸ introduceert, aan de knoppen van het huidige stelsel gedraaid. Zo worden woningcorporaties maatschappelijke ondernemingen, moet strenger op corporaties worden toegezien, gaat het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) op de schop en komt

De afgelopen decennia is het wonen nauwelijks onderdeel geweest van ons politieke handelen

er een nieuwe 'Autoriteit Corporaties'. Hiermee richtte Van der Laan zich primair op de verbetering van de 'checks and balances', en zocht hij — zo staat het in zijn brief verwoord — naar 'een balans tussen zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van corporaties en de publieke waarborgen in het corporatiebestel'. De brief van Van der Laan was een terechte poging om een van oudsher publieke sector opnieuw binnen de randen van het publieke speelveld te plaatsen. De vraag is echter of daarmee is voldaan aan de ambitie van Van der Laan: wordt de sociale huursector daadwerkelijk maatschappelijk verankerd? Daarvoor is naar mijn mening een meer ingrijpende operatie nodig.



In mijn optiek volgt de maatschappelijke verankering van de sociale huursector op de maatschappelijke verankering van het wonen. De vraag is dus: hoe wordt het wonen maatschappelijk verankerd? Ik geloof dat de oplossing ligt in een radicale, politieke stelselherziening. Bij de inrichting van een dergelijk nieuw stelsel moet het niet langer gaan over de (her)inrichting van het bestaande institutionele middenveld. Natuurlijk, het is onvermijdelijk en noodzakelijk dat er nieuwe regelgeving voor instituties ontstaat; een wet voor ons volkshuisvestingsstelsel, waarvoor al zo lang is gepleit, is zelfs onontbeerlijk. De aanbevelingen van Van der Laan vormen een belangrijke aanzet voor het terugbrengen van de sociale huursector in het publieke domein, en zijn dan ook belangrijke stappen voorwaarts. De echte heroriëntatie vindt echter plaats door de burger centraal te stellen. De burger moet de belangrijkste speler in ons volkshuisvestingsstelsel worden en de kans krijgen om daadwerkelijk autonoom te handelen. De nadruk moet liggen op zeggenschap, zelfbeschikking en zelfbeheer, op emancipatie en op solidariteit.

Burgers die een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van het woningaanbod, dat is werkelijke maatschappelijke verankering. Wanneer het de overheid lukt de burger op dit gebied te activeren, zal een veelvoud van initiatieven ontstaan — initiatieven die het wonen stuk voor stuk zullen binden aan de bevolking, en andersom.

nen. De vraag die daarop als vanzelfsprekend moet volgen, is hoe de belemmeringen of blokkades waarmee burgers zich geconfronteerd zien kunnen worden opgeheven. Wanneer burgers zelf hun woning willen bouwen, moeten zij daartoe volop mogelijkheden krijgen.

In Enschede en Almere is in de praktijk te zien hoe succesvol een dergelijk beleid is. Deze gemeentes zorgen voor een integrale visie voor de ontwikkeling van een gebied, uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan en een bestem-

Als burgers zelf hun woning willen bouwen, moeten zij daartoe volop mogelijkheden krijgen

mingsplan, met eventueel kavelpaspoorten per kavel. Daarbinnen kunnen mensen hun eigen woonidealen waarmaken. In Enschede hebben zo'n vijfhonderd huishoudens gezorgd voor hun eigen huisvesting. In Almere hebben in slechts drie jaar tijd ruim zevenhonderd huishoudens hun eigen woning gebouwd. Niet alleen hoge inkomensgroepen zijn vertegenwoordigd, ook mensen met een modaal inkomen doen mee. Met de regeling 'Ikbouwbetaalbaar in Almere' kunnen mensen met een bruto jaarinkomen van € 20.000 tot € 36.500 al een eigen woning bouwen.

De verzelfstandiging van de burger in ons woonbeleid levert de samenleving een enorme winst op. Er ontstaat een grote verscheidenheid aan woningen en ondernemingen. Deze diversiteit is duurzamer dan veel van de projectmatig gebouwde nieuwbouwwoningen van ontwikkelaars (en helaas ook van veel woningcorporaties). De intrinsieke waarde van een zelfgebouwde woning is niet in geld uit te drukken, maar zal altijd groter zijn dan de waarde van een standaardproduct. Burgers beschouwen hun woning op deze manier niet als een vermogenstraject, maar stellen woongenot

Wanneer de burger de drager van ons woonbeleid wordt, zal de rol van de politiek en van de corporaties ingrijpend veranderen. Zij spelen niet langer de hoofdrol, maar worden dienstbaar. Ze moeten leren de kaders te creëren waarbinnen burgers zelf initiatieven kunnen ontplooiën. Hiervoor is een paradigmawisseling noodzakelijk in het denken over volkshuisvesting. De vraag die in het vervolg allereerst gesteld moet worden, is wat de burgers zelf kun-

en gebruikersgemak centraal. Ook het beheer wordt actief door de burgers opgepakt. Dat gaat natuurlijk niet altijd zonder discussie, maar het is het type discussie dat hoort bij het leven in buurten en wijken.

Een meer revolutionair concept van zelfbeschikking wordt toegepast in de 'Bougemeenschappen', zoals die in Duitsland bestaan. Burgers verenigen zich om praktische redenen in deze bouwgroepen en realiseren gezamenlijk een eigen woning, vaak in een appartementenblok. Het contrast tussen deze zelfgebouwde bouwblokken en de appartementen die door commerciële ontwikkelaars zijn gerealiseerd, is groot. Waar de projectontwikkelaar winstmaximalisatie centraal stelt, streven de bouwgroepen naar woonmaximalisatie. De burgers maken in alle opzichten winst — ze realiseren hun woning tegen lagere kosten, de woning heeft een hogere economische waarde én ze hebben de woning naar hun eigen wensen kunnen bouwen. Ook de stad profiteert van de initiatieven

Het ideaal is dat de burger uit de sociale huursector stapt en zich verzelfstandigt

van de bouwgroepen. Deze woningen verrijken de stad door de grote variatie in woningtypologie en architectonische verschijningsvormen. In Almere is in februari 2010 begonnen met de ontwikkeling van een centrumgebied volgens deze methode van bouwgroepen — het Tübingen-model.

Een nog grotere stap zou het verbreden van de sociale sector zelf zijn; als we zouden zoeken naar nieuwe toetreders, naar nieuwe 'toegelaten instellingen'. Feitelijk zou dit een rehabilitatie van de 'Bouwmaatschappij ter verkrijging van eigen woningen' betekenen, en van de eigendomsvorm die onze woningmarkt domineerde in de periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog.

De coöperaties die actief zouden zijn in deze sector, zouden niet meer — maar zeker ook niet minder — moeten zijn dan een vorm van gezamenlijk bezit en gemeenschappelijk beheer. Ze zouden de positieve evenknie van onze huidige Vereniging van Eigenaren moeten vormen. De VvE's zijn onderdeel van een regressief of passief stelsel; de wet schept verplichtingen voor de deelnemers eraan ten opzichte van elkaar, maar een positieve prikkel om werkelijk actief te worden ontbreekt. Een VvE richt zich eigenlijk op de bescherming van het individu, in plaats van dat er sprake is van de bevordering van het collectieve aspect van het wonen. Naar mijn overtuiging zou juist de invoering van een meer beschermde vorm van collectief bezit de burger stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen woon- en leefomgeving. Het ideaal is dat de burger uit de sociale huursector stapt en zich verzelfstandigt.

Onduidelijk is nog hoe dit stelsel, dat burgers wil motiveren en enthousiasmeren om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen, moet worden ingericht. Hoe kunnen wij particuliere opdrachtgevers, bouwgroepen en coöperaties de kern van ons wonen laten zijn? Het is de moeite waard om een commissie — van burgers, wellicht? — aan te stellen om deze vraag te beantwoorden.

FINANCIERING

Het grootste voordeel van de verzelfstandiging van burgers zou zijn dat zij zich min of meer zouden 'uitkopen' uit het maatschappelijk middenveld en een eigen stelsel zouden vormen. Berekeningen die in dit verband zijn gemaakt, wijzen uit dat miljarden euro's op deze manier 'vrijkomen'.⁹ Verschillende doelen kunnen dan samenvallen. De overheid staat immers voor een immense bezuinigingsoperatie. In de 'Werkgroep Heroverwegingen' wordt het gehele stelsel — subsidies, belastingen, regels en instituties op het gebied van wonen — afgewogen, om te komen tot een bezuiniging van ruim € 2,5 mrd in deze sector. Tegelijkertijd is er juist

meer geld nodig binnen de volkshuisvesting, onder andere voor de hoognodige verbetering van de kwetsbare wijken in de grote steden. De heroverwegingen zouden niet slechts een financiële operatie moeten zijn, maar ook een voertuig voor verandering.

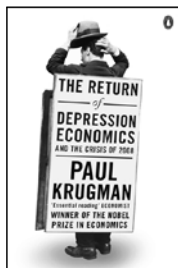
Als het wonen opnieuw van de mensen zelf wordt, betekent dat niet dat er geen plaats meer is voor de sociale huursector. De Nederlandse woningmarkt kan niet worden gedragen door burgers alleen. En uiteraard zullen er ook burgers zijn die niet zelf willen of kunnen zorgen voor hun eigen woning. Er is niets tegen de con-

tinuering van de sociale huursector op kleinere schaal. De woningcorporaties hebben toekomstperspectief, juist omdat het hun primaire taak is om op te komen voor burgers die niet in staat zijn om zelf zorg te dragen voor hun wonen. Dit betekent wel dat zij moeten teruggrijpen op het verleden, op de taakstelling waar zij in 1901 mee startten, maar die in de loop der jaren naar de achtergrond is verdwenen. Als de woningcorporaties in staat zijn om deze taken op heden-daagse wijze in te vullen en zich dienstbaar op te stellen, ligt voor hen een lange toekomst in het verschiet.

Noten

1 In 1974 waren 1.340 corporaties actief, in 2009 waren dat er 430. Zie <i>Het fusieboek</i>, 'Katern 5: Fusies en extern toezicht', Quintis, 16 januari 2009. 2 In 2007 waren corporaties verantwoordelijk voor 42% van de totale landelijke nieuwbouwproductie, in 2008 liep dit percentage op tot 46: Sectorbeeld	3 Volgens Marlet, Poort en Van Woerkens (EBS, <i>Verzilver het stenen dividend</i>, 2009) bedraagt de waarde van het corporatiebezit waarschijnlijk meer dan € 300 mrd, een waarde die sinds de verzelfstandiging met zo'n € 200 mrd is toegenomen. 4 Kamerstuk 24.080, Adri Duivesteijn, 10 juni 1997.	5 Kamerstuk 29398, Adri Duivesteijn, 16 april 1998. 6 <i>Nota Wonen</i>, Johan Remkes, 2000. 7 Jim Schuyt, <i>Building Business</i>, december 2009. 8 Kamerstuk 29453, 12 juni 2009. 9 Pieter Brouwer, Jan Winsemius en Anne Marthe Koema, 'Uit-huilen en opnieuw beginnen', <i>Building Business</i>, juni 2005. Zie ook noot 3.

Ontmoedig het maken van schulden



Bonus! Waarom bankiers de grote winnaars zijn van deze crisis

Pieter Klok en Xander van Uffelen, Meulenhoff, Amsterdam 2009

The return of depression economics and the crisis of 2008

Paul Krugman, Penguin, Londen 2008

Deflatie in aantocht. De historische achtergronden van de kredietcrisis en de komende grote depressie

Eric Mecking, Mets & Schilt, Amsterdam 2005 (bijgewerkte versie 2008)

Overleef de kredietcrisis

Willem Middelkoop, Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2009

De opkomst en ondergang van DSB

Redactie Economie de Volkskrant, Conserve, Schoorl 2009

DAVID HOLLANDERS

Als iemands schulden sneller groeien dan zijn inkomen, volgt uiteindelijk bankroet. Als een bank maar genoeg zwakke debiteuren heeft,

Over de auteur David Hollanders is promovendus economie aan de Universiteit van Tilburg.

Noten Zie pagina 93

gaat de bank failliet. En als een land maar genoeg zwakke banken garandeert, dan gaat het kopje-onder. Dit wankelende kaartenhuis van schulden heet sinds 2007 kredietcrisis. Vijf recent verschenen boeken hierover laten zich lezen als antwoorden op de vraag hoe het zover heeft kunnen komen. Tot voor kort wees im-

mers nog niets op een desastreuze combinatie van massale werkloosheid en bankruns.

De journalist Willem Middelkoop en de historicus Eric Mecking moet worden nagegeven dat zij hebben voorzien dat de welvaart niet kon voortduren. Meckings uitgangspunt daarbij was de Kondratieff-golf, een zestig jaar bestrijkende conjunctuurencyclus. De periode 1980-2000 is in de huidige Kondratieff-golf wat de jaren '20 in de vorige waren: het voorportaal van een depressie.

Dit voorportaal kenmerkt zich door het massaal op krediet kopen van huizen en aandelen, waardoor bubbels op huizen- en aandelenmarkten zijn ontstaan. Het resultaat is een collectieve speculatiegolf, waarin mensen twee ton lenen om een blokkendoos in Amsterdam te kopen in de verwachting dat ze deze ooit met winst kunnen doorverkopen. De beste manier om in de Quote 500 te komen was dan ook om € 100 mln te lenen en het in vastgoed te beleggen.

Wie een crisis meemaakt, gaat geen schulden meer aan

88 In de periode 1990-2000 stegen de huizenprijzen met 140%, terwijl het gemiddelde inkomen gedurende die periode toenam met 43%. Het verschil werd geleend, waarmee de nationale hypotheekschuld in de periode 1996-2006 verdrievoudigde naar € 540 mrd. Bubbels en schulden zijn een Siamese tweeling; de bubbel is het onderpand voor de schuld en de schuld financiert de bubbel. De schulden groeiden de afgelopen decennia beduidend sneller dan het inkomen waaruit de rente op en de aflossingen van de schuld betaald werden. Dat hoeft niet problematisch te zijn als het onderpand (het huis) niet overgewaardeerd is, maar juist dat was het geval.

Waartoe dat kan leiden — moest leiden volgens Mecking — werd duidelijk op de 'subprime'-hypotheekmarkt in de Verenigde Staten. Huiseigenaren konden zelfs een kleine

renteverhoging niet betalen, terwijl er geen potentiële kopers over waren om het huis aan te verkopen. De huidige crisis is daarmee geen onvoorziene pech. Het is de onvermijdelijke en daarom voorspelbare uitkomst van een historische wetmatigheid: het met krediet opblazen van een eens leeglopende bubbel, zoals dat eerder gebeurde in de perioden 1920-1929, 1864-1873 en 1814-1824. De tussenliggende periode van vijftig tot zestig jaar is niet toevallig gelijk aan twee generaties. Wie een crisis meemaakt, gaat geen schulden meer aan. De kinderen van de huidige generatie zullen de wijsheid dat je niet meer moet uitgeven dan je hebt nog ter harte nemen, maar kleinkinderen zullen dat afdoen als grootouderlijke overbezorgdheid.



Faillissementen en banken

Eén huisuitzetting met een restschuld valt in de categorie 'schrijnend geval', maar overigens is er weinig aan de hand. Een bank schrijft de hypotheeklening af, de winst gaat wat omhoog, en de bonussen wat naar beneden. Anders wordt het als miljoenen huishoudens en bedrijven tegelijkertijd hun schuld niet kunnen terugbetalen. Dan hebben banken een probleem. Het eigen vermogen van banken is namelijk veel kleiner dan bij andere bedrijven, waardoor een ogenschijnlijk klein verlies grote problemen veroorzaakt. ING heeft een balanstotaal van € 1.200 mrd, waarvan circa € 30 mrd 'hard' eigen vermogen, dat wil zeggen geld van aandeelhouders zonder een verplichting tot terugbetaling. Een verlies van € 9 mrd op Alt-A hypotheekleningen is een derde van het harde eigen vermogen. Nog zo'n verlies en obligatiehouders — een pensioenfonds of staatsfonds dat geld tegen 9% rente aan ING heeft geleend — worden zenuwachtig. Nog een rake klap en spaarders worden zenuwachtig.

En wat er kan gebeuren als spaarders zenuwachtig worden, werd afgelopen jaar duidelijk bij DSB. Dit drama — van de eerste kredietbemiddeling door Dirk Scheringa in de jaren zeventig tot diens vergeefse poging zijn bank te redden

— is gereconstrueerd door de economieredactie van *de Volkskrant*. De aanleiding voor de klassieke bankrun werd gevormd door de bekende oproep van Lakerman en het uitlekken van de voorgenomen noodmaatregel van de overheid. Ook in dit boek wordt evenwel gesteld dat DSB zijn eigen graf groef door de verkoop van producten die niet noodzakelijkerwijs in het belang van de klant waren. Zo zag een echtpaar de hypotheekmaandlasten oplopen van € 700 naar € 1.880.

Voor de andere banken is evenmin een heldenrol weggelegd. De auteurs suggereren dat het faillissement de concurrenten van DSB, deels met belastinggeld overeind gehouden, niet slecht uitkwam. De bij de besprekingen over een mogelijke redding van DSB aanwezige bankier Deckers stelt: 'Als de wil aanwezig was geweest om de bank te redden, dan was de bank gered.'¹ Het boek heldert deze uitspraak helaas niet op en andere vragen blijven onbeantwoord.

Het faillissement van DSB kan nog worden afgedaan als een, wat groot uitgevallen, schrijnend geval

Zo is bij de redactie bekend wie de noodmaatregel van de overheid liet uitlekken. Het is in dit geval een ernstige zaak dat aan de geheimhoudingsplicht niet is voldaan en van maatschappelijk belang is de vraag of dat een kwestie van moedwil of een misverstand was. Klaarblijkelijk laten de auteurs bronbescherming in deze prevaleren. Dit is te verdedigen, maar dat wordt dan weer nagelaten. Waarom licht de redactie van *de Volkskrant* deze beslissing niet toe? Het laatste woord over het DSB-drama is ook na dit boek niet gezegd.

Het faillissement van DSB kan nog worden afgedaan als een, wat groot uitgevallen, schrijnend geval: vervelend voor werknemers en achtergestelde spaarders, overigens niet meer dan het bankroet van een kleine, lokale bank van

altijd al twijfelachtig alloom. De hoofdzaak is dat de bancaire sector er na € 80 mrd aan kapitaalinjecties, leningen en overheidsgaranties beter voor staat en dat het kaartenhuis hier ophoudt met wankelen. En het zou helemaal mooi zijn als die miljarden daadwerkelijk terugkomen. Maar juist door de bubbels op huizen-, aandelen- en effectenmarkt is die kans niet veel groter dan nul.



Boekhouden en bonussen

De CEO van Goldman Sachs stelde in een interview in *The Sunday Times* eind vorig jaar dat bankiers het werk van God doen: ze beleggen spaargeld op kapitaalmarkten, waarna het geld, met rente vermeerderd, wordt teruggeven.² Is de strekking van deze opmerking al discutabel, het tijdstip ervan is bizar. Goldman Sachs ontving vorig jaar een bail-out van \$ 12 mrd, waarvan \$ 6 mrd meteen de deur uitging voor bonussen. Goldman Sachs staat daarin niet alleen. In 2007 werd op Wall Street \$ 31 mrd aan bonussen uitgekeerd en in 2008 \$ 20 mrd, terwijl de directeurs van het geredde AIG, het overgenomen Merrill Lynch en failliete Lehman Brothers de afgelopen jaren goed waren voor respectievelijk \$ 280 mln, \$ 260 mln en \$ 500 mln. Men hoeft niet progressief links te zijn om deze salarissen aan de hoge kant te vinden.

In het boek *Bonus!* richten de journalisten Xander van Uffelen en Pieter Klok hun pijlen dan ook op de bonus, en de bijbehorende *big swinging dick*-cultuur. Uit *Bonus!* blijkt wel dat de bonussen in Nederland (veel) lager zijn dan in de Verenigde Staten, maar deze zijn nog altijd aanzienlijk. Zo keerde ABN AMRO in 2007 € 2 mrd aan bonussen uit. Vóór de redding van de bank werd € 26 mln uitgekeerd aan Rijkman Groenink, erna € 18 mln aan Schmittmann. ING keerde na de kapitaalinjectie € 300 mln uit aan bonussen en de nieuwe topman Flynn werd verwelkomd met een bonus van € 1,3 mln. Die laatste welkomstbonus is bijzonder kras, want bij banken zonder eigen vermogen staat het

uitkeren van een bonus gelijk aan het leeghalen van de bank. Er is dan al te weinig geld om aan alle verplichtingen te voldoen. Banken met staatssteun hebben zeker weinig eigen vermogen, anders was de staatssteun niet nodig geweest.

Banken lenen tegen 1% rente van de ECB en lenen dat geld tegen 3,5% weer uit aan de overheid

Ook bij een redelijk groot eigen vermogen — oftewel een grote buffer — betekent winst bij banken iets anders dan bij andere bedrijven. Een bakker maakt winst door broden te verkopen tegen een prijs hoger dan de kosten; de winst ontstaat nadat de transactie heeft plaatsgevonden: nadat broden verkocht en geleverd zijn. Bankiers trekken spaargeld aan, onder de belofte dat terug te geven. Onderwijl wordt het belegd in subprime hypotheek of vastgoed in Dubai. Op grond van de geprognosticeerde winst van deze beleggingen verlaat het spaargeld de bank weer — voordat het teruggegeven is aan de spaarder — in de vorm van niet-terugvorderbare bonus. Dit is vooral problematisch als bezittingen en daarmee de winst door een bubbel overgewaardeerd zijn. Tijdens een bubbel is de winst van een bank zeker overgewaardeerd, wat een vriendelijk woord is voor nep.

Het is dan ook zeer onwaarschijnlijk dat de belastingbetaler geld zal terugzien. BNR-beurscommentator Kees de Kort stelt dat de kans dat er geld terugkomt 0% is.³ Willem Middelkoop stelt in zijn boek *Overleef de kredietcrisis* zelfs dat grote banken technisch failliet zijn. De winst die banken nu rapporteren — de rechtvaardiging voor een nauwelijks onderbroken bonussstroom — is het gevolg van aanpaste boekhoudregels en renteverlagingen van de ECB. Inmiddels mogen banken steeds meer bezittingen waarderen met een intern model, waaruit een hogere waardering dan de marktprijs tevoor-

schijn komt. En door tegen 1% rente van de ECB te lenen en dat geld tegen 3,5% aan de overheid uit te lenen hebben banken, in de woorden van Willem Buiters — professor in de politieke economie en sinds kort hoofdeconoom bij de Amerikaanse bank Citigroup — een geldmachine cadeau gekregen.⁴ Maar de implosie van het kredietkaartenhuis is voorlopig een halt toegevoerd. En met een beetje geluk loopt de bubbel langzaam leeg, waarna de weg omhoog weer ingeslagen kan worden — al met al toch geen slechte aankoop voor € 80 mrd. Maar helaas is de weg omhoog niet iets om op te rekenen nu de reële economie geraakt gaat worden.



De reële economie

Een recessie is een mysterieus fenomeen. In 2009 lagen er nog dezelfde wegen als in 2008. Dezelfde kennis was aanwezig, en dezelfde gebouwen, machines en beroepsbevolking bestonden nog. Er kon dus nog evenveel geproduceerd worden. Maar dat gebeurde niet. Om dit te verklaren moet teruggesproken worden op Keynes, de held van Paul Krugman in zijn boek *The return of depression economics and the crisis of 2008*.

In de neoklassieke benadering komt massale en langdurige werkloosheid in theorie niet voor. Werkloosheid leidt — eventueel na een overgangperiode — namelijk tot lagere lonen, waardoor de vraag naar arbeid toeneemt en de werkloosheid weer verdwijnt. Behoudens een frictie hier of daar lost werkloosheid zichzelf dus op door het loonmechanisme. In het begin van crises kan dan ook nog wel eens de oproep tot loonmatiging opgetekend worden.

In de Keynesiaanse analyse maakt loonmatiging de ellende evenwel alleen maar erger. Tijdens een depressie kan massale werkloosheid (blijven) bestaan, omdat deze leidt tot verminderde consumptie. Uit vrees voor werkloosheid of om schulden af te betalen gaan mensen meer sparen. Noodzakelijke goederen als voedsel worden nog wel gekocht, maar het is afgelopen met de aankoop van auto's en tv's. Als gevolg van deze vraaguitval loopt de omzet van

bedrijven terug, die daardoor minder investeren en geen mensen aannemen. Zelfs als de rente door toenemende besparingen naar 0% daalt, wordt er niet geïnvesteerd; het heeft geen zin nieuwe machines te kopen als de oude niet eens gebruikt worden.

Om dezelfde redenen leiden lage lonen, in volstrekte tegenstelling tot de neoklassieke analyse, niet tot meer werkgelegenheid, maar eerder tot minder. Bedrijven willen bij lage omzetten eerder mensen ontslaan dan aannemen, hoe laag het uit te betalen salaris ook is. Als het buitenland hetzelfde probleem heeft, zoals in de huidige crisis, biedt ook export geen uitkomst. De enige oplossing is dan vergroting van de overheidsbestedingen. Dit gebeurt nu ook, maar er is een nadeel. De staatsschuld loopt daardoor verder op, net op het moment dat de overheid ook de schulden van banken overneemt.



De toekomst

Met de bankreddingen zijn problematische schulden enkel verplaatst, ze zijn niet betaald. Met de garantie van Alt-A hypotheek overschreed de staatsschuld de in het Stabiliteitspact maximaal toegestane 60% van het nationale inkomen. Met alle staatsgaranties die zijn afgegeven, zal de staatsschuld ongetwijfeld verder oplopen. Maar ook landen kunnen failliet gaan, zoals Rusland in 1998 en Mexico in 1994. Het derde bedrijf in het kredietdrama — failliete landen — kan dus nog komen. Volgens Willem Buiter is het zelfs onvermijdelijk: 'The massive build-up of sovereign debt (...) makes it all but inevitable that the final chapter of the crisis and its aftermath will involve sovereign default, (...) From Dubai to Iceland, Ireland, Greece, Hungary, Italy, Portugal, Spain, Japan, France, the UK and the USA, the sovereign debt burdens have been at current levels during peacetime only on the way down from even higher public debt burdens incurred during wars.'⁵

Krugman is positiever, al sluit hij een Japan-scenario met weinig groei niet uit. In dit scenario ontstaan door de belastingbetaler overeind

gehouden zombie-banken die net genoeg eigen vermogen hebben om niet failliet te gaan en net te weinig om uit te lenen aan bedrijven met goede plannen. Mecking voorspelt een deflationaire spiraal. Door vraaguitval zullen prijzen dalen, waardoor schulden in reële termen groeien, met verdere vraaguitval, minder productie en werkloosheid als gevolg. Kortom, een geheel volgens de Kondratieff-golf verlopende depressie.

Middelkoop noemt nog twee andere mogelijkheden: (hyper)inflatie en een imploderend geldsysteem. Op dit moment leent de ECB 'tijdelijk' en tegen steeds ruimere voorwaarden geld uit aan banken. Als de tijdelijke leningen semi-permanent geherfinancierd worden — de voorspelling van Middelkoop — koopt de ECB feitelijk de overgewaardeerde bezittingen van banken op met bijgedrukt geld. Een vierde scenario wordt door Middelkoop 'het ondenkbare'

Bedrijven willen bij lage omzetten eerder mensen ontslaan dan aannemen, hoe laag hun salaris ook is

genoemd. Als het DSB-drama zich op grotere schaal herhaalt, stort het hele geldsysteem in. Middelkoop stelt bij monde van de Amerikaanse oud-minister van Financiën Paulson, dat de wereld hier in het najaar van 2008 drie uur van verwijderd was.

De visie van Mecking doet nauwelijks voor deze onheilstijding onder; hij wijst erop dat het einde van een Kondratieff-golf traditioneel met een grote oorlog gepaard gaat. Jarenlang hebben de Verenigde Staten op de pof geleefd, het land importeerde echte producten in ruil voor schuldbekentenissen (staatsobligaties). Het is de vraag of de Verenigde Staten zullen accepteren dat zij hun schuld eens moeten aflossen en dat andere landen zullen accepteren dat dit niet gaat lukken zonder het op grote schaal bijdrukken van dollars. Ook Middelkoop voorspelt dat

de Verenigde Staten de in dollars genoteerde schuld uiteindelijk zullen aflossen door het bijdrukken van dollars; met het opkopen van staatsobligaties door de centrale bank is dat al feitelijk aan de gang. Het is volgens hem niet de vraag of de dollar valt, maar wanneer. Nederland zal dit over zich heen moeten laten komen als 'Gods water over Gods akkers'. Toch zijn er ook in Nederland zinnige maatregelen te treffen. Belangrijk is vooral dat het nemen van schuld wordt ontmoedigd in plaats van fiscaal aangemoedigd.



Het zwarte schaap

De financiële sector is de *bête noire* van de crisis. Gezien de uitzonderlijke bezoldiging en de weinig bescheiden houding die deze sector kenmerken, is dat begrijpelijk; gezien het spectaculaire falen in deze sector is het bovendien terecht. Tegelijkertijd kan zo een aanklacht makkelijk verworpen tot het gratuite vrijpleiten van anderen. Toezichthouders hebben niet ingegrepen. Accountants hebben steeds hun handtekening gezet. Achtereenvolgende kabinetten hebben financiële markten gedereguleerd en geprivatiseerd. Academici hebben het fnuikende effect van luchtballen in de markt en Keynes' ideeën goeddeels genegeerd. De vakbond heeft in het bestuur van pensioenfondsen zitten slapen — of een oogje dichtgeknepen — toen deze massaal subprime-hypotheek kochten, naast andere rare producten. En honderdduizenden euro's lenen met slechts een garagebox of een pakketje Worldonline-aandelen als onderpand, is een risico dat consumenten echt zelf hebben genomen.

Er zijn naar aanleiding van de kredietcrisis vele goede maatregelen te bedenken, in de eerste plaats in het bankentoezicht. Zo ligt het na het DSB-debacle voor de hand om provisies aan restricties te onderwerpen. Ook is een decimering van de salarissen in de financiële sector noodzakelijk — niet alleen vanwege de hoogte ervan, maar vooral vanwege het discutabele winstbegrip bij banken.

Veel problemen zijn te herleiden tot bubbels in de markt: luchtballen die eens worden doorgeprikt. Het is verleidelijk om de vlucht naar voren te kiezen en de bubbels verder op te blazen door het aangaan van schulden nog aantrekkelijker te maken. Zo is in de hypotheeksector de regeling van de Hypotheekgarantie verruimd en worden er voordelige startersleningen in het leven geroepen. Dat is verleidelijk, maar het is ook desastreus.

Het aangaan van schulden moet juist ontmoedigd worden, want het vormt de aanjager voor een bubbel die bankbalansen flatteert, die bij een bank als ABN AMRO weer tot miljarden aan bonussen leidt, waarna het spaargeld zoek is. Het afschaffen of in ieder geval fors inperken van de hypotheekrenteaftrek is een pijnlijke noodzaak. Hetzelfde geldt voor de renteaftrek van de winstbelasting, waardoor overnames, zoals die van ABN AMRO, met geleend geld gefinancierd worden.

Het afschaffen of fors inperken van de hypotheekrenteaftrek is een pijnlijke noodzaak

Een bijkomend voordeel is dat de schatkist niet langer € 15 mrd per jaar misloopt (vier keer de opbrengst van verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar). Dat bedrag komt nu deels terecht bij (met name rijkere) huishoudens en deels bij banken die bij de huidige hypotheekschuld van € 540 mrd jaarlijks € 20 mrd aan rente-inkomsten ontvangen. Daar zijn vast zinnigere dingen mee te doen. De hoofdreden om de hypotheekrente te willen afschaffen is echter dat het beter is om een kredietkaartenhuis te voorkomen dan het met kunst- en vliegwerk voor instorten te behoeden. Het is ook maar de vraag of dat überhaupt zou lukken. Want als de fiscus maar genoeg renteaftrek in het vooruitzicht stelt, groeien schulden vanzelf sneller dan het inkomen.

BOEK ESSAY David Hollanders over de achtergronden van de kredietcrisis

Noten

- 1 Zoals geciteerd in *De opkomst en ondergang van DSB*, p. 193.
- 2 Interview in *The Sunday Times*, 8 november 2009.
- 3 'Verhaal de schade op de financiële sector zelf', interview met Kees de Kort, *NRC Handelsblad*, 10 februari 2009.
- 4 'Europese banken zijn nog steeds kwetsbaar', het *Financieele Dagblad*, 31 december 2009.
- 5 Zie <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/11/the-intrinsic-unimportance-of-dubai-world-and-the-important-wider-message-it-conveys>.

Flexibilisering van de vakbond

Sinds kort ben ik lid van een vakbond. Met die stap oogstte ik hoon bij veel van mijn vrienden, maar het was juist hun houding ten opzichte van vakbonden die mij (student, 21 jaar) tot mijn besluit aanzette. Wat me opviel was dat in discussies vaak negatief over vakbonden werd gesproken. 'Vakbonden, dat zijn bolwerken van babyboomers.' 'Vakbond? Oh, je bedoelt de Oúderenbond...' Er mogen dan relatief weinig jongeren lid zijn, feit is dat de bonden via cao's wel degelijk hun belangen vertegenwoordigen. Of ze dat evenwichtig doen is een tweede, maar als jongeren geen lid worden zal er nooit wat veranderen.

Bij mijn aanmelding werd ik even in het nauw gedreven door de vraag in welke sector ik werkzaam was — geen — maar dat bleek gelukkig geen onoverkoombare drempel. Enkele weken later ploften mijn lidmaatschapskaart en statutenboekje op de mat. Mijn ontdekkings-tocht in de vakbond kon beginnen.

Begin januari was het zover: de eerste kennismaking. Ergens in een van de vele zaaltjes in vakbondsgebouwen die de naam van Henri Polak dragen, was een bijeenkomst belegd om de 'actiebereidheid' onder 'het kader' te peilen met betrekking tot de AOW-plannen van het kabinet.

Een meevaller was dat de gemiddelde leeftijd weliswaar hoog lag, maar minder hoog dan ik had verwacht. De 'actiebereidheid' van mijn generatiegenoten bleek groot: het AOW-voorstel was oneerlijk en daar moest wat aan gebeuren! Ze waren duidelijk naar de bijeenkomst gekomen om te horen wat de vakbond van plan was ertegen te doen. Daarin werden ze teleurgesteld. De vakbond wilde juist weten wat de leden zélf te bieden hadden. Dat was ook voor mij een verrassing: het initiatief werd bij 'het kader' gelegd. Want, zo was de redenering, pas na een inventa-

risatie van het aantal betoncentrales, snelwegen en stadscentra dat kon worden platgelegd, kon de bond haar strategie bepalen.

Die route werkt misschien in een situatie waarin veel mensen vaste contracten hebben en hun hele leven in één sector werken. In dat geval zijn vakbondsleden in de gelegenheid om toe te groeien naar het kaderlidmaatschap van een sectorbond en beschikken zij over de veiligheid van een vast contract om op terug te vallen tijdens acties. De arbeidsmarkt is de laatste jaren echter drastisch veranderd en veel flexibeler geworden. Vooral jongeren werken via tijdelijke contracten. Niet alleen maakt de huidige sectorstructuur van de bond het lastig voor deze groep om hun stem te laten horen, ook zijn de klassieke actiemiddelen voor hen minder aantrekkelijk aangezien ze in een relatief kwetsbare positie verkeren.

Tijdens de AOW-bijeenkomst bleek dat de kaderleden weinig acties op poten konden zetten. De bestuurders weten dit aan het ontbreken van een concreet onderhandelingspunt, maar de kaderleden gaven aan dat het lag aan de manier van actievoeren: die schrok jonge mensen af. Actievoeren wilden ze wel, maar stakingen, bezettingen en demonstraties waren een brug te ver.

Jongeren zijn zeker gedreven om te strijden voor goede arbeidsomstandigheden, maar de werkwijze van de bonden sluit onvoldoende aan op de realiteit van hun flexibele loopbaan. In plaats van zich te richten op sectoren, zouden de bonden zich meer moeten richten op problemen die niet sectorgebonden hoeven te zijn. Actiemiddelen moeten laagdrempeliger worden.

De arbeidsmarkt is de afgelopen jaren grondig geflexibiliseerd. Nu de vakbonden nog

PIM PAULUSMA

Junior medewerker Wiardi Beckman Stichting

De ondraaglijke lichtheid van het debat

De verkiezingsstrijd was kort. Tv-optredens van partijprominenten vormden de hoofdmoot, met slechts één ingrediënt: de bezuinigingen op het overheidsbudget. De lijsttrekkers draaiden hun rondjes langs aow, hypotheekrenteaftrek, zorg, studiefinanciering, sociale zekerheid... en weer terug. Drie weken lang dezelfde pot, was het niet om horendol van te worden?

Kritisch zijn over het niveau van de campagne is *fashionable*. Dat het alsmaar 'over de verkeerde thema's gaat' horen we van politieke columnisten, wetenschappers en Europa-deskundigen. Nederland is geen eiland! Internationale vrede en veiligheid, klimaatonderhandelingen, wereldwijde armoede — dat is wat ertoe doet. Maar ja, het electoraat boeit dat allemaal niet en dus hoor je er niemand over.

Politici zijn laf, daar komt het op neer. Klopt dat? Volgens mij weegt iets anders zwaarder. In Brussel bepaalt ons land één zevenentwintigste van de uitkomst van een complex besluitvormingsproces. In Kopenhagen lag het niet aan ons of er een klimaatakkoord zou komen. Verkiezingscampagnes concentreren zich op binnenlandse kwesties omdat Haagse politici hier ten minste nog een flinke vinger in de pap hebben. Wat hebben kiezers eraan om te weten wat de onderhandelingsinzet in een lang en onoverzichtelijk internationaal proces wordt? Dan liever iets concreters: bestaat de kinderbijslag volgend jaar nog? Wordt de zorgpremie inkomensafhankelijk?

Dat brengt ons bij een tweede veelgehoorde klacht: partijen waren constant druk met elkaars visies op de overheidsfinanciën zoals doorgerekend door het CPB. Hoe onrealistisch! Geen scenario zal immers ooit uitkomen. Politici bouwen luchtkastelen. Is dat zo, worden we misleid? Nee, ook dat is te simpel. Al is elke toekomstvoorspel-

ling omgeven met onzekerheden, toch is het goed om te weten wat, bij bepaalde economische parameters, de uitkomst zou zijn als het CDA (alleen) zou regeren, of de PvdA, of welke partij dan ook. Dat zegt iets over de richting van denken, accenten die worden gelegd, gekoesterde waarden. Bij onverwachte gebeurtenissen — zeg, een kredietcrisis — zal waarschijnlijk bij diezelfde richting houvast worden gezocht.

Er is een klacht die wel terecht is. In de hele campagne verzuimden partijen om boven het niveau van concrete maatregelen uit te stijgen. Zie hoe de PvdA elke denkbare maatregel verdedigde als een uitvloeisel van 'solidariteit', 'eerlijk delen', 'de sterkste schouders, de zwaarste lasten'. Daar red je het niet mee. Neem, bijvoorbeeld, het idee om de studiefinanciering te vervangen door een leenstelsel. Is dat een uitdrukking van solidariteit, omdat anders lagere inkomensgroepen via de belastingen meebetalen aan de opleiding van beter gesitueerden? Of zou juist het handhaven van de studiefinanciering een toonbeeld van solidariteit zijn, omdat zo de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd blijft? Beide standpunten zijn verdedigbaar. Een duidelijker opvatting van solidariteit is nodig om uit te maken welke keuze het rechtvaardigst is.

Je ideologie etaleren, kernwaarden scherp omschrijven, dat is het type huiswerk waarmee beginselen en beleid effectief aan elkaar gekoppeld kunnen worden (zie voor zo'n exercitie het artikel van Marijke Linthorst elders in deze *s&d*). Pas als je die waarden ook nog eens weet te belichten in rumoerige tv-debatten met te veel partijen en te weinig spreektijd, bied je kiezers iets om hun stem op te baseren.

RUTGER CLAASSEN

Redacteur *s&d*

Telt iedereen mee?

De Partij van de Arbeid ging de Tweede-Kamer-verkiezingen in met de leuze 'Iedereen telt mee'. Neemt zij die slagzin ook serieus als het gaat om haar eigen organisatie? Dat is de vraag.

Op 9 juni haalde de PvdA dertig zetels, een verlies van drie. In Fryslân werden er 94.728 stemmen op de partij uitgebracht, in Groningen 93.631, in Drenthe 75.850. In Flevoland bedroeg het aantal stemmen 38.358, in Overijssel 124.432, in Gelderland 219.906, in Utrecht 130.668, in Noord-Holland 351.539 (waarvan 135.816 in Amsterdam), in Zuid-Holland 361.817 (waarvan 63.042 in Den Haag en 73.682 in Rotterdam). In Zeeland behaalde de PvdA 38.549 stemmen, in Noord-Brabant 220.265 en in Limburg 98.862.*

De positie van de partij verschilt van provincie tot provincie. Groningen scoort het hoogst: daar ging 27,6% van het totaal aantal uitgebrachte stemmen naar de PvdA. Daarna volgen Drenthe met 26,1% en Fryslân met 24,8%. Overijssel komt op 19,1%, Flevoland op 19,0%, Gelderland op 18,7% en Utrecht blijft steken op 18,1%. Noord-Holland behaalde 23,6% (met Amsterdam als uitschieter: 35,2%). De PvdA in Zuid-Holland kwam uit op 18,6% (met 26,3% in Rotterdam en 24,4% in Den Haag). Hekkensluiters zijn Zeeland (17,3%), Noord-Brabant (16,1%) en Limburg (15,5%).

- 4 De verdeling zo zou uitpakken was vóór de verkiezingen al in grote lijnen te voorspellen. Maar in plaats van haar relatief zwakke positie in bepaalde delen van het land te versterken door herkenbare regionale kandidaten in te zetten, legde de partij bij het opstellen van de kandidatenlijst het accent op de Randstad.

De verdeling van de Kamerzetels doet aan de regionale uitslagen geen recht. Dat probleem kleeft overigens niet alleen aan de PvdA, het is een algemene ziekte. Uit een overzicht van NRC Handelsblad (d.d. 14 juni 2010) blijkt dat vijftig

Kamerleden woonachtig zijn in Zuid-Holland, 31 in Noord-Holland en zestien in Utrecht. De Tweede Kamer lijkt meer op de Staten van Holland dan op de Staten-Generaal!

Hieronder staat de verdeling van de Kamerzetels van de PvdA berekend op basis van de per provincie uitgebrachte stemmen in de eerste kolom; in de tweede kolom staat de feitelijke verdeling:

Fryslân	1,6	2
Groningen	1,6	1
Drenthe	1,2	1
Flevoland	0,5	1
Overijssel	2,0	1
Gelderland	3,6	1
Utrecht	2,1	3
Noord-Holland	5,8	8
Zuid-Holland	5,7	9
Zeeland	0,6	0
Noord-Brabant	3,7	1
Limburg	1,6	2

Uit de cijfers blijkt dat vooral Brabant, Gelderland en Overijssel erbij inschieten, terwijl geen enkel fractielid uit Zeeland afkomstig is. Deze scheve representatie zal de PvdA schaden. Kamerleden kunnen immers uitstekend functioneren als schakel tussen de landelijke fractie en de regio. Zij kunnen het gezicht van de PvdA in de regio zijn. Niet dat zulks automatisch het geval is. Het Kamerlid Dijsselbloem, nr. 5 op de lijst en woonachtig te Wageningen, haalde slechts 976 van zijn 3.010 voorkeurstemmen uit de regio Gelderland.

'Om kandidaat te worden of Kamerlid te blijven, moet je vooral opvallen bij mensen in het centrum van de partijmacht en maakt het weinig uit wat er binnen de rest van de partij van je gevonden wordt', concludeerde Arie de Jong in s&D 2010/5-6. De PvdA is een partij die met raadsleden, wethouders, statenleden en gedeputeerden in staat is om lokaal en regionaal te zorgen voor een adequate bemensing van vertegenwoordigende functies.

INTERVENTIE

Het is onzin om te beweren dat hetzelfde voor de Tweede Kamer niet mogelijk zou zijn. Maar de balans in de PvdA is zoek: niet-Randstedelijke gewesten tellen te weinig mee.

In 1991 is de partijorganisatie op de schop gegaan. De kandidaatstelling per gewest werd vervangen door een landelijke kandidaatstelling. De grote-stadsafdelingen werden uit de gewesten gelicht en als 500+-afdelingen financieel bevoordeeld. De loskoppeling van de grotere afdelingen heeft de gewesten verzwakt en dat was ook precies de bedoeling. De effecten zijn intussen duidelijk. Het wordt tijd dat de Partij van de Arbeid weer een landelijk functionerende partij wordt.

BERTUS MULDER

Voorzitter PvdA-gewest Fryslân

* Proces-verbaal van de zitting van het Centraal Stembureau d.d. 15 juni 2010.

Slow (but solid) campaigning

Wat is het grootste pluspunt van canvassen?

Anders gezegd: hoe is het om in een grote stad, met inwoners die bekendstaan om hun hekel aan colporteurs, Jehova's getuigen en belletjestrekkers, de deuren langs te gaan met binnenkomers als 'Goedenavond, wij zijn van de Partij van de Arbeid. We komen u een roos aanbieden en u een paar vragen stellen over uw buurt'?

Het antwoord is dat, zodra de koudwatervrees is overwonnen, het canvassen zich laat kennen als een nuttige en inspirerende methode van contact leggen met kiezers. Slechts een minderheid van de mensen weigert medewerking, de overigen stellen de belangstelling op prijs. Bovendien stemt het leeuwendeel van de respondenten ermee in om via e-mail of brief op de hoogte te worden gehouden van de standpunten van de PvdA. Hiermee is de basis gelegd voor een duurzamer kiezerscontact dan te realiseren valt door te flyeren in winkelcentra of in brievenbussen.

Wat is het grootste minpunt aan canvassen?

Het meest in het oog springt dat het straatcampagne in *very slow motion* is. Een actie van twee uur door een duo vrijwilligers levert pakweg vijftien directe kiezerscontacten op. Om een behoorlijk resultaat te boeken moet een afdeling dus behoorlijk wat vrijwilligers op de been brengen. Het werven van die vrijwilligers wordt overigens vergemakkelijkt door de laagdrempelige opzet van de enquêtes: het doel is niet een boodschap uitzenden, maar vragen stellen. De canvassers hoeven dus niet het PvdA-programma huis-aan-huis te verdedigen. Wat iemand tot een bekwaam canvasser maakt is niet retorisch talent, maar de kunst van het luisteren — en die verstaat menig-een. Voor PvdA'ers met een onstilbare behoefte om 't nog één keer uit te leggen is deze manier van campagnevoeren waarschijnlijk een wat grotere uitdaging.

Wat zou de partij (dat zijn wij) aan het canvassen kunnen veranderen? De grootste winst valt te halen bij het bestendigen van het kiezerscontact. Met de weelde aan data die partijgenoten op wijkniveau verzamelen, kunnen lokale bestuurders hun voordeel doen. De slotvraag van elke canvassenquête luidt of we over de verkiezingsonderwerpen die de respondent belangrijk vindt en de standpunten van de PvdA nader contact mogen opnemen. Bij de kiezer wekt dit de verwachting dat er werkelijk op zijn input zal worden ingegaan.

Zo iemand raakt wellicht licht teleurgesteld als hij een dag of wat later per e-mail een youtube-filmpje ontvangt waarin onze lijsttrekker hem toespreekt met de volgende woorden: 'U was een van degenen die heeft gezegd dat economie en werkgelegenheid een belangrijk punt is. Nou, ik ben het volstrekt met u eens. We gaan daarmee aan de slag. We doen daar ons voordeel mee. (...) Wij gaan ons best doen om juist op het gebied van economie en werkgelegenheid, om daar het voor alle mensen in Nederland zo goed mogelijk te organiseren. Nogmaals dank voor uw medewerking.'

Hoe sympathiek dit ook klinkt, als zwevende kiezer die aan een PvdA'er in een rood jasje zijn hoogstpersoonlijke mening heeft gegeven zou ik me niet helemaal serieus genomen voelen als ik

INTERVENTIE

aansluitend een boodschap kreeg waarin geen poging wordt gedaan om mijn specifieke punten te adresseren of — erger nog — waarin helemaal geen standpunten worden ingenomen.

Toegegeven: canvassen is primair bedoeld voor opkomstbevordering in wijken die de PvdA goedgezinnd zijn. Een filmpje als dit wordt verondersteld voldoende te zijn om een kiezer die anders was thuisgebleven over de streep te trekken. Dat kan zo zijn, maar het neemt niet weg dat een nietszeggende terugkoppeling een gemiste kans is om óók de welbewust zwevende kiezer te bereiken. Canvasser en geënquêteerde besteden vijf à tien minuten aan hun gesprek. Hoe zuur is het dan als van deze inspanning in de terugkoppelfase niet meer overblijft dan dat mevrouw B. uit de Diamantbuurt ‘economie en werkgelegenheid’ de belangrijkste opdracht voor de nieuwe regering vindt en daarover in een volautomatisch proces een nietszeggende ‘videoflyer’ ontvangt?

Met het canvassen nieuwe stijl hebben we een forse sprong voorwaarts gemaakt: onze vrijwilligers gaan gemotiveerd de straat op om kiezerscontacten te leggen die veel dieper gaan dan het gebruikelijke ‘Mag ik u namens de PvdA deze folder aanbieden?’ Deze contacten zouden we veel beter moeten benutten dan tot nu toe is gebeurd.

LUCIEN NIX

Voorzitter PvdA Amsterdam-Zuid

De boel bij elkaar

6

Politiciologen hadden het lang voor de verkiezingen al voorgerekend: er bestaat in Nederland een aanzienlijke kiezersmarkt voor populistische anti-immigratiebewegingen. En zo werd op 9 juni de PVV de derde politieke stroming van het land. In diverse gemeenten en in de provincie Limburg werd ze zelfs de grootste. Voorlopig zal de partij wel een blijvertje zijn.

Erviel nog iets op te maken uit de stembusuitslag: de uitsluiting van de PVV door de PvdA

en andere progressieve partijen heeft geen kiezer ervan weerhouden om op Geert Wilders te stemmen. Deze ervaring, gevoegd bij het feit dat de PVV groot is geworden met de potentie om nog verder te groeien, dwingt tot het opnieuw overdenken van de tactiek en de strategie jegens het verschijnsel.

Het nadeel van de uitsluitingsformule is inmiddels duidelijk gebleken: die staat elke interactie met de kiezers van de PVV in de weg. Met hun partij praten wij immers niet. En dat terwijl na jaren van polarisatie en verketting over en weer de grote vraag voor de Nederlandse politiek zou moeten zijn: hoe komen het ‘welddenkende’ en het ‘niet-welddenkende’ deel van de bevolking met elkaar in gesprek? Dat vraagt toch eerder om interactie dan om uitsluiting (wat in feite een ander woord is voor cordon sanitaire)?

Voor de PvdA moeten hier behalve electoraal-strategische overwegingen — veel PVV-stemmers zijn voormalige PvdA-stemmers, met niet zelden de SP als tussenstation — ook morele overwegingen gewicht in de schaal leggen. Het morele motief ligt besloten in de lijfspreuk van haar eigen politieke leider: de boel bij elkaar houden. Cohen doelt hiermee op de noodzaak om de grote mentale afstand tussen immigranten en witte vaderlanders te overbruggen. Maar geldt die noodzaak niet evenzeer voor de enorme kloof die bij opeenvolgende verkiezingen zichtbaar is geworden, een die gaapt tussen ruimenkende hoger opgeleiden enerzijds en een grote groep laagopgeleiden die de immigratie vrezen en de elite wantrouwen?

Tijd dus voor interactie, maar hoe? De PvdA hoeft geen zoete broodjes te gaan bakken, maar kan wel op een offensieve (dus allesbehalve ‘softe’) manier de dialoog zoeken. Toen Job Cohen tijdens de verkiezingscampagne de PVV verweet dat ze ‘tegen de rechtsstaat aanschuurde’, was dat behalve onnauwkeurig ook nog eens veel te vriendelijk geformuleerd. Wat Wilders doet is de rechtsstaat stelselmatig met voeten treden, door zich aan te matigen dat hij als toonaangevend politicus kan bepalen wat een goede religie is. Van aanhangers van de foute religie — of beter gezegd: foute ideologie, want zo beschouwt Wilders de islam — wil hij de burgerrechten inperken (via een koranver-

INTERVENTIE

bod, een verbod op nieuwbouw van moskeeën, enzovoort). Het is een gezindheid die Europa in het verleden de godsdienstoorlogen heeft opgeleverd.

Genoeg ammunisie dus voor een uitdagende dialoog. Zo komt er tenminste interactie met burgers die Wilders overwegen te steunen: of ze daar nog eens goed over na willen denken. Onderhandelen met de pvv? Een rechtse partij, ook al is deze zeer kritisch over immigratie, hoeft niet gemeden te worden, zolang ze zich houdt aan de bepalingen van de rechtsstaat. Die eis impliceert overigens dat de pvv haar theocratische uitgangspunt moet laten vallen. Zo komt de bal te liggen waar hij hoort: bij Wilders en co.

Volgend jaar maart zijn er verkiezingen voor de Provinciale Staten. Zou de campagne daarvoor niet een mooie proeftuin zijn voor zo'n uitdagende dialoog?

PIETER NIEUWENHUIJSEN

Freelance journalist

Weg uit de achterkamertjes

Vóór de verkiezingen pleitte vvd-leider Mark Rutte voor een snelle kabinetsformatie: liefst voor 1 juli moest er een nieuwe ministersploeg bij de koningin op het bordes staan. Ná de verkiezingen was Rutte een stuk minder optimistisch: hij bombardeerde de formatie al snel tot de moeilijkste in honderd jaar. Of dat inderdaad zo uitpakt zal moeten blijken. Hoe het ook zij, met de huidige zetelverdeling zal de formatie allesbehalve een sinecure worden.

Deze situatie is het gevolg van twee met elkaar samenhangende ontwikkelingen. Eén: de kiezer is op drift geraakt. Waar partijkeuze vroeger grotendeels werd bepaald door de zuil waartoe men behoorde, spelen maatschappelijke verbanden tegenwoordig een veel minder grote rol. Veel burgers identificeren zich ideologisch met meerdere partijen. Welke partij uiteindelijk hun stem krijgt bepalen zij per verkiezing.

Twee: het partijenlandschap is, mede als gevolg van het veranderde kiezersgedrag, ingrijpend veranderd. Het laatste anderhalve decennium is het aantal relevante partijen flink gestegen. De middenpartijen — cda, PvdA en vvd — zijn daarvoor steeds afhankelijker geworden van samenwerking met partijen als d66, sp, pvv, GroenLinks en de ChristenUnie. Nog nooit waren er zoveel partijen met tien of meer Kamerzetels als op dit moment.

Terwijl er in Den Haag wordt doorgepuuzeld op de formatie, is het interessant om na te denken over de vraag hoe, op de korte of langere termijn, de totstandkoming van stabiele en daadkrachtige kabinetten gestimuleerd kan worden. Een van de mogelijkheden is de invoering van een districtenstelsel. Er zullen dan maar twee of drie partijen overblijven in het parlement, waardoor kabinetsformaties veel minder lang hoeven te duren. Sterker nog: als een enkele partij een meerderheid van de zetels weet te bemachtigen zijn er zelfs helemaal geen coalitieonderhandelingen nodig. We zijn dan verlost van de weinig transparante en ondemocratische formatiebesprekingen in achterkamertjes.

Toch is het districtenstelsel geen goede manier om de veranderde partijpolitieke realiteit het hoofd te bieden. Er kleven namelijk grote nadelen aan die niet tegen de voordelen opwegen, zoals het feit dat zo'n stelsel geen recht doet aan de politiek-ideologische diversiteit in de samenleving en het feit dat politieke vernieuwing erdoor wordt afgeremd. Waar we in ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging hebben kunnen zien hoe partijen als d66, de sp en de LPF opgang maakten, zou het in een districtenstelsel voor nieuwe en vernieuwende partijen veel moeilijker zijn om door te breken.

Als het districtenstelsel geen goede oplossing is, wat dan wel? Om te beginnen moeten de informateur en de betrokken partijen de mogelijkheid van een minderheidskabinet serieus in overweging nemen — ook in de lopende formatie-onderhandelingen zou dat een optie moeten zijn. Een minderheidskabinet is een coalitie van politieke partijen die samen geen meerderheid hebben in

INTERVENTIE

de Tweede Kamer. Voor iedere te nemen beslissing zal de regering moeten ‘shoppen’ voor steun van oppositiepartijen.

Een groot voordeel van minderheidskabinetten is dat ze relatief gemakkelijk tot stand kunnen komen, omdat er nu eenmaal geen zetelmeerderheid voor nodig is. Nog belangrijker is dat we verlost zullen worden van de door velen zo verafschuwde dichtgetimmerde regeerakkoorden. Regeringspartijen kunnen hun coalitieprogramma dan immers niet meer van tevoren uitonderhandelen, maar moeten gaandeweg steun zoeken voor hun plannen. Compromissen zullen op een transparantere wijze tot stand komen dan voorheen.

Een ander goed idee is om burgers bij verkiezingen een tweede stem te geven waarmee ze hun voorkeur voor een bepaalde coalitie kunnen aangeven (de zogeheten ‘coalitiestem’). Kiezers krijgen zo meer grip op hun eigen landsbestuur en de resulterende kabinetten zullen zich kunnen beroepen op een grotere mate van democratische legitimiteit.

Voorlopig is dit toekomstmuziek, in Den Haag hebben ze er nog even niets aan. Het debat over de wijze waarop in Nederland regeringsvorming plaatsvindt verdient het om met stevig te worden gevoerd. Verandert er niets, dan is de kans groot dat we telkens opnieuw met lastige en ondoorzichtige formatieprocessen geconfronteerd zullen worden.

MATTHIJS ROODUIJN

Politiek socioloog aan de Universiteit van Amsterdam

het stelsel waarmee in Frankrijk gemeenteraden worden gekozen.

Er zijn twee manieren om de kiezer te laten beslissen wie er bestuursmacht krijgt: het kiesstelsel voor het parlement kan meerderheidsvorming in de hand werken, of de kiezer kan zich buiten de parlamentsverkiezingen om uitspreken over de regeringsvorming.

Het meest besproken voorbeeld van het eerste is het Britse districtenstelsel, waar in elk district de parlamentszetel gaat naar de kandidaat met de meeste stemmen, ook wanneer deze geen meerderheid achter zich krijgt. Het stelsel leidt meestal tot een meerderheid voor één partij in het Lagerhuis, maar juist de laatste verkiezingen laten zien dat het ook anders kan. Een groot bezwaar is dat het stelsel partijen benadeelt waarvan de aanhang sterk over het land verspreid is. Dat is niet eerlijk en daarom zijn het vooral de Britse geestverwanten van D66 die pleiten voor evenredige vertegenwoordiging.

Amerika is een voorbeeld van een land waar de kiezer zich buiten de parlamentsverkiezingen om uitspreekt over de regering. Het betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid zoals wij die al anderhalve eeuw kennen, daar niet bestaat. Het parlement heeft niet de mogelijkheid om de regering naar huis te sturen wanneer een aangenomen motie niet wordt uitgevoerd. Omgekeerd kan de regering bij het maken van wetgeving niet van tevoren rekenen op een zekere welwillendheid van het parlement, en kan de stemming daar zelfs destructief vijandig zijn wanneer de partij van de president er geen meerderheid heeft. Het stelsel vereist een scherpe scheiding van de bevoegdheden van regering en parlement, wat tot veel jurisdisering leidt.

Daarom is het opmerkelijk dat het stelsel dat geldt bij de Franse gemeenteraadsverkiezingen nooit in de discussie betrokken wordt. In dat stelsel wordt de ene helft van de zetels verdeeld op basis van evenredigheid, de andere helft gaat naar de lijst waarop de meeste stemmen zijn uitgebracht. De kiezer bepaalt dus welke partij (combinatie) er aan de macht komt, maar de ministeriële verantwoordelijkheid blijft in stand.

Stemmen op z'n Frans

Het Nederlandse staatsrecht leidt tot lange kabinetsformaties, met uitkomsten die vaak niet door de kiezer zijn voorzien toen die zijn stem uitbracht. Ook nu verkeren we weer eens in zo'n situatie. Vaak kijken we dan ook met jaloezie naar landen waar de kiezer beslist welke regering er komt, zoals Groot-Brittannië en Amerika. Misschien moeten we echter ook eens kijken naar

INTERVENTIE

Een variant daarop die aansluit bij de Nederlandse constitutionele traditie zou het volgende zijn. Eerst wordt de Tweede Kamer gekozen volgens de huidige regels. Daarna wordt de Eerste Kamer gekozen, waarbij alle zetels toevallen aan de partijcombinatie die de meeste stemmen krijgt; daarbinnen worden ze verdeeld zoals dat nu ook gebeurt bij verbonden lijsten. Net als nu zijn de leden van de Tweede Kamer fulltimers en die van de Eerste niet.

Alleen de Verenigde Vergadering kan het vertrouwen opzeggen in het kabinet of in een minister, bijvoorbeeld wanneer de coalitie uiteenvalt. Wetsvoorstellen worden in eerste instantie behandeld door de Tweede Kamer. Wanneer een amendement voor het kabinet onaanvaardbaar is of wanneer de Tweede Kamer een wetsontwerp verwerpt, kan het kabinet het voorleggen aan de Verenigde Vergadering. Daarbij geven de leden van de Eerste Kamer dan de doorslag, die het wetsvoorstel met een zekere welwillendheid zullen bekijken, maar ook met meer distantie dan hun partijgenoten in de Tweede Kamer.

Op deze manier bepaalt de kiezer rechtstreeks welke combinatie van partijen gaat regeren, blijft de ministeriële verantwoordelijkheid in stand en hebben alle kiezers evenveel invloed op de uitslag, onafhankelijk van het district waar ze wonen. Wat wil je nog meer?

PAUL BORDEWIJK

Publicist en onderzoeker inzake het openbaar bestuur

Hoe te kiezen?

Rond de Tweede-Kamerverkiezingen van 9 juni jl. is de discussie opgelaaid over ons huidige kiesstelsel. De kritiek luidt dat de burger zijn ei niet kwijt kan en dat de uitslag niet representatief is. Eerdere voorstellen tot modernisering van het stelsel in de vorm van kiesdrempels of een districtenstelsel, lijken geen oplossing te bieden en worden vrij algemeen als on-polderlands beschouwd. Een alternatief voorstel komt van Manzoor Ahmad Zahid en Harrie de Swart.* De kiezer kent in dat voorstel

aan iedere partij een cijfer toe en de zetelverdeling is evenredig met de gemiddelde cijfers die de partijen behalen.

Dat voorstel is onpraktisch. Het bezwaar ertegen is niet dat de kiezer een genuanceerde afweging moet maken; in een volwassen democratie mag dat van burgers worden verwacht. In principe zou de doorsnee burger waarschijnlijk ook graag genuanceerd stemmen. Het bezwaar is dat die representatieve burger er rekening mee moet houden dat andere kiezers zo'n stelsel kunnen misbruiken. Bij een cijferstelsel kun je de tactiek hanteren van het 'begraven' van je concurrenten: je geeft je eigen partij het hoogste cijfer, en alle andere partijen het laagste cijfer. Naarmate een kiezer dichter bij de rand van het politieke spectrum zit, zal de neiging tot begraven groter worden: de gemiddelde afstand tot andere partijen is dan immers het grootst. Het resultaat is dat de zetelverdeling wordt scheefgetrokken en niet representatief is: partijen aan de rand van het spectrum worden overgewaardeerd.

De meer genuanceerde en representatieve burger zal zich hierdoor genooddacht voelen zelf ook de strategie van begraven te volgen. Stemmen is nu eenmaal geen individuele expressie maar een sociaal dilemma waarbij je rekening houdt met andermans gedrag. En mocht je al naïef zijn in dit opzicht, dan zullen partijstrategen je er wel op wijzen dat begraven de enige manier is om rationeel om te gaan met het cijferstelsel en niet als gekke Henkie een kater aan de verkiezingen over te houden.

Het cijferstelsel zal er in het parlement niet doorkomen omdat de meer representatieve burger — die per definitie in de meerderheid is — niet zal instemmen met een dergelijk systeem waarbij of iedereen de tactiek van het begraven moet toepassen of partijen aan de flanken worden overgewaardeerd. Uit het oogpunt van representatieve democratie is dat maar goed ook.

Zahid en De Swart ontwikkelden hun voorstel in reactie op de 'majority count' — een voorstel van Michel Balinsky en Rida Laraki. In dat voorstel wordt niet het gemiddelde, maar het middelste cijfer (de mediaan) genomen. Dat maakt een enorm verschil: als bijvoorbeeld de kleinste mogelijke meerderheid van de kiezers een partij het hoogste mogelijke cijfer

INTERVENTIE

geeft en de minderheid er een nul aan toekent, haalt die partij nog steeds de maximumscore in plaats van iets meer dan 50% daarvan, zoals bij middeling het geval zou zijn. Zahid en De Swart brengen als bezwaar tegen dit systeem in dat een partij met minder draagvlak zo hoger kan eindigen dan een met meer draagvlak (bijvoorbeeld een die van iedereen het op een na hoogste cijfer krijgt).

Ik zou tegen dat bezwaar een groot voordeel van het systeem willen inbrengen: de mogelijkheid tot het begraven van partijen wordt bij 'majority count' geminimaliseerd. Begraven werkt alleen als de meerderheid van het electoraat het doet; in alle andere gevallen is het verspilde moeite.

Hoe zou de majority count op zijn beurt kunnen ontsporen? Een mogelijkheid is een leeg parlement. Als zeer veel kiezers aan de uitnodiging tot genuanceerd stemmen geen gehoor geven, kan het gebeuren dat iedere partij meer dan 50% nulstemmen krijgt (zeker als niet-stemmers worden meegerekend, zoals eigenlijk zou moeten). De kiezer stemt in zo'n geval impliciet voor afschaffing van de parlementaire democratie: een paradoxale consequentie voor een stelsel dat beoogt de representativiteit te maximaliseren.

Tot slot: bij al deze 'sophistication' past de kanttekening dat er met ons huidige one-person-one-vote-stelsel helemaal niet zoveel mis is. Ongetwijfeld zal de doorsnee kiezer aarzelen tussen twee of meer partijen. Maar die aarzeling kan worden opgevat als een subjectieve kansverdeling, bijvoorbeeld 50% kans dat je op partij x gaat stemmen, 40% op y en 10% op z. Die verdeling schommelt ook nog, onder invloed van allerlei factoren die tezamen als toeval kunnen worden betiteld. Van de kiezers met hetzelfde xyz-profiel zal nu volgens de kansrekening ongeveer 50% op x, 40% op y en 10% op z stemmen, zodat alles op zijn representatieve pootjes terechtkomt. Omgekeerd weerspiegelt een verkiezingsuitslag dus ook de aarzelingen van de individuele kiezers. De schoonheid van het one-person-one-vote-stelsel is nu juist dat je andere 'ikken' door anderen tot uitdrukking worden gebracht. Die erkenning vergt een mate van bescheidenheid, maar dat is democratische deugd nummer één.

WIM HOFSTEE

Psycholoog

* Zie: [www2.eco.uva.es/presad/sseac/documents/bmc final.pdf](http://www2.eco.uva.es/presad/sseac/documents/bmc%20final.pdf).

Hoe de middenklasse verweesd raakte

Hoe is het mogelijk dat de vvd, de kampioen van het vrijemarktdenken, in deze economisch zware tijd de grootste partij werd? En hoe moeten we de enorme groei van de pvv duiden, zo vraagt Marijke Linthorst zich af. Een sleutelrol speelt de middenklasse. De inzet en het verantwoordelijk gedrag van sociale stijgers worden onvoldoende gehonoreerd — ook door de PvdA.

MARIJKE LINTHORST

Sinds de verkiezingen van juni jongstleden is één ding duidelijk: als de Partij van de Arbeid deelneemt aan een nieuw kabinet, dan zal dat een kabinet zijn van partijen met ideologisch zeer uiteenlopende uitgangspunten. Een dergelijk kabinet zal bovendien voor een ongekend hoog bedrag moeten bezuinigen. Dit betekent dat alle partijen bereid en in staat zullen moeten zijn om over hun eigen ideologie heen te kijken.

Ook de PvdA zal dat moeten doen — niet alleen uit coalitie-overwegingen (de vvd zal nooit bereid zijn om de rekening uitsluitend of vooral bij de hogere inkomens te leggen) maar ook uit financiële noodzaak: alleen een lastenverzwaring voor de echt rijken zet te weinig zoden aan de dijk.

Los van de vraag of de PvdA aan een kabinet zal (kunnen) deelnemen, dwingt ook de verkiezingsuitslag zelf tot herijking van de ingenomen ideologische positie. Met name de volgende twee ontwikkelingen vragen om nadere overdenking.

Over de auteur Marijke Linthorst is redacteur van S&D.
Noten zie pagina 17

Hoe is het mogelijk dat in een tijd waarin als gevolg van de financiële en economische crisis het vrijemarktdenken zwaar onder vuur ligt, het de kampioen van de vrije markt is die als grootste partij uit de verkiezingsstrijd komt? En ten tweede: hoe moeten we de enorme groei van de pvv duiden? Als anderhalf miljoen mensen op deze partij stemmen, kan dat niet langer worden afgedaan als een proteststem van xenofobe, bange mensen. Beide fenomenen wijzen er naar mijn oordeel op dat er zwakke plekken zitten in onze eigen oplossingen en in de maatschappijvisie die daaraan ten grondslag ligt.

Met ons centrale uitgangspunt is niets mis: wij hechten aan onderlinge solidariteit, meestal vertaald in de zinsnede dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Maar wie zijn de sterkste schouders en hoeveel lasten kunnen zij dragen? De wereld waarin wij leven is oneindig veel gevarieerder en gedifferentieerder dan de wereld waarin onze beweging opkwam. Dat vereist dat wij 'oude' begrippen als solidariteit ook weten te vertalen naar deze nieuwe werkelijkheid.

11

De crux daarvoor ligt in onze visie op de middengroepen. Niet alleen uit sociaal-economische of strategische overwegingen (het behouden van draagvlak voor solidariteit), maar vooral uit ideologische overwegingen: de middenklasse is het symbool bij uitstek voor het geloof in vooruitgang; ontstegen aan de lagere klasse met de mogelijkheid om ooit, zij het misschien pas in komende generaties, tot de hogere klasse te gaan behoren.

In verschillende interne onderzoeken is al geconstateerd dat de PvdA het contact met de middengroepen is verloren. Tot nu toe proberen we dat contact te herstellen door preciezer te kijken hoe maatregelen voor de lagere inkomens uitpakken voor de middengroepen en eventueel de inkomensgrenzen op te trekken. Dat doet echter geen recht aan de onderliggende problematiek. Wij moeten niet alleen voor de lage inkomens willen zijn, we moeten ook van de middenklasse willen zijn. Op dit punt is de PvdA verwijderd geraakt van haar opdracht. De partij heeft weliswaar altijd (terecht) beklemtoond dat ieder dubbeltje een kwartje moet kunnen worden, maar op het moment dat deze opwaardering heeft plaatsgevonden bekommert zij zich niet meer om hen.

Het gevolg is dat de middenklasse jarenlang verweesd is geweest. En hoewel de vvd meer de belangen van de guldens behartigt — om in dezelfde terminologie te blijven spreken — hebben onze 'sociale stijgers' min of meer noodgedwongen hun heil gezocht bij de vvd en de pvv. Als wij het contact met de middenklasse willen herstellen, moeten wij opnieuw overdenken wat onze visie op de middenklasse is en waar wij steken hebben laten vallen.

EMANCIPATIE EN TROTS

In het milieu waarin ik ben opgegroeid, hadden alle ouders als belangrijkste drijfveer dat hun kinderen het beter moesten krijgen dan zichzelf. Dat 'beter krijgen' was op een vanzelfsprekende manier verbonden met 'je best doen'. Voor niets ging de zon op. Als je niet wilde leren, ging je maar werken.

Ergens in de jaren zeventig is de vanzelfsprekendheid dat je in eerste instantie zelf verantwoordelijk bent voor je bestaan verdwenen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met kritische kanttekeningen die in de jaren zestig bij de heersende gezagsverhoudingen werden geplaatst. Plichten werden, soms terecht, ter discussie gesteld; rechten werden steeds belangrijker gevonden. Ik herinner mij discussieprogramma's over het recht om als ontvanger van een uitkering verschoond te blijven van de sollicitatieplicht.

'Oude' begrippen als solidariteit moeten we vertalen naar een nieuwe werkelijkheid

'Bewust baanlozen', zo was de gedachtegang, leverden ook een belangrijke bijdrage aan de samenleving — wellicht nog méér dan mensen die een 'dom baantje' vervulden. Links, ook de PvdA, ging hier voor een groot deel in mee. Dat was om twee redenen een cruciale fout.

In de eerste plaats getuigde deze redenering van een zekere arrogantie. En in de tweede plaats werden hiermee de erkenning van en waardering voor de eigen inzet om hoger op te komen, aangetast. De arrogantie manifesteerde zich in de rechten die men zichzelf toekende. Groepen mensen vonden dat zij recht hadden op financiële ondersteuning waarbij zij zelf uitmaakten of, en zo ja welke, tegenprestatie zij daarvoor wilden leveren. Maar de arrogantie had ook betrekking op de maatschappijvisie die je binnen 'links' aanhing. Tegenwoordig wordt het kabinet-Den Uyl gezien als het meest progressieve kabinet ooit, maar ten tijde van zijn functioneren was de kritiek hierop, juist in linkse kringen, fors. Het was het kabinet van de kleine stapjes en de smalle marges. Daar maakte je geen revolutie mee. Het dédain tegenover de kleine stapjes betekende, bedoeld of onbedoeld, ook dédain tegenover de mensen die daar blij mee waren omdat het hun positie verbeterde.

Het zou mij niet verbazen als de weerstand tegen de 'Haagse elite' en de *Telegraaf*-retoriek rond de 'hardwerkende Nederlander' hierin hun voedingsbodem vonden.

Toen ik 19 was werd mijn vader, een weduwnaar met zes kinderen, ernstig ziek. Dat was niet alleen emotioneel, maar ook financieel een ramp. Mijn vader was zelfstandig schoenmaker. Voor het wegvallen van zijn inkomsten bestond geen andere voorziening dan de bijstand. Die was in 1971 buitengewoon sober. Elke week maakten we een lijstje met wat we iedere dag zouden eten. Dat haalden we bij wat toen de goedkoopste supermarkt was. Van alles wisten we exact de prijs. Als het lijstje klaar was telden we de bedragen op en dan begon het schrappen. Net zolang tot het totaalbedrag gelijk was aan wat we te besteden hadden. We reddden het zolang er niets stuk ging. Toen kwam, in 1973, het kabinet-Den Uyl. Dat kabinet maakte het verschil tussen leven en overleven. Het was nog steeds geen vetpot, maar we hadden een stuk minder zorgen. We konden de handdoeken vervangen toen dat nodig was.

Niet minder belangrijk was de afname van de erkenning van (en waardering voor) het belang van eigen inzet. De doelstelling van de PvdA als brede volkspartij zou moeten zijn: mensen in waardigheid kansen bieden. Die kansen kunnen per definitie niet losstaan van de eigen inzet van mensen. Trots zijn op de bereikte resultaten is daar een onlosmakelijk onderdeel van. Het belang hiervan hebben we uit het oog verloren. Niet alleen zijn we vergeten onze successen te vieren, zelfs het woord 'trots' heeft een tijd lang een negatieve connotatie gehad.

Daarmee werd de PvdA een partij voor de kansarmen, terwijl wij een partij zouden moeten willen zijn met een bepaalde maatschappijvisie: wij staan een samenleving voor waarin iedereen, ongeacht zijn of haar afkomst, kansen krijgt. Dat ideaal spreekt ook mensen met midden- en hogere inkomens aan. Die zouden zich dus ook bij ons thuis moeten voelen. Maar dan moeten we hun wel iets te bieden hebben.

DOORGESCHOTEN GELIJKHEIDSDENKEN

Bovengenoemde ontwikkelingen leidden tot een doorgeschoten 'gelijkheidsdenken'. Iedereen moest niet alleen de kans krijgen een kwartje te worden, nee, iedereen had het recht een kwartje te worden. Op grote schaal werden voorzieningen in het leven geroepen die voor iedereen gelijkkelijk toegankelijk waren, ongeacht de materiële, fysieke en geestelijke uitgangspositie; en ongeacht de eigen inzet.

In S&D 2010/4 wijzen Sadik Harchaoui en Rienk Janssens erop dat dergelijke generieke voorzieningen een effect kunnen hebben dat haaks staat op het beoogde doel.¹ Omdat algemeen toegankelijke voorzieningen kostbaar zijn, dreigt het risico dat op de hoogte van de voorzieningen bezuinigd moet worden. De mensen die deze voorzieningen het hardst nodig hebben, komen er daardoor bekaaid vanaf.

De ontwikkeling die Harchaoui en Janssens schetsen is inderdaad op een aantal terreinen zichtbaar. Zo daalde de in 1986 ingevoerde basisbeurs van f 605 (ongeveer € 275) naar iets meer dan € 266 in 2010. Rekening houdend met de gestegen prijzen in deze periode is dat een forse verlaging, die het karakter van de basisbeurs wezenlijk heeft aangetast. Waar een student in 1986 van de basisbeurs kon leven, is dat in 2010 onmogelijk.

Mensen in waardigheid kansen bieden moet ons doel zijn — maar niet los van hun eigen inzet

13

De auteurs pleiten ervoor voorzieningen alleen nog toe te kennen aan degenen die deze het hardst nodig hebben. Het is een op het eerste gezicht sympathieke stellingname, die lijkt voort te vloeien uit de sociaal-democratische opvatting dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Toch zijn bij deze redenering de nodige kanttekeningen te plaatsen.

Om te beginnen maken Harchaoui en Janssens geen onderscheid tussen de verschillende vormen van gelijke behandeling. Daardoor worden problemen als de onterechte toekenning van ww- of wao-uitkeringen, de toegankelijkheid van voorzieningen voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (vve) en de betaalbaarheid van de aow allemaal op een hoop gegooid.

Aan het pleidooi om overheidssubsidies alleen nog gericht en specifiek te verstrekken aan diegenen die deze ook echt nodig hebben kleven bovendien twee grote risico's. Het eerste risico is dat het draagvlak voor de voorzieningen wordt uitgehold. Dit draagvlak is alleen langdurig verzekerd als de voorziening gebaseerd is op een combinatie van solidariteit en welbegrepen eigenbelang. Dat wil zeggen dat mensen bereid zijn om anderen, ook onbekenden, (financieel) te ondersteunen als die dat nodig hebben, maar dat zij op hun beurt er ook van op aan moeten kunnen dat als zij ondersteuning nodig hebben, zij die ook zullen krijgen. Er moet sprake zijn van enige wederkerigheid.

Het tweede risico is dat collectieve voorzieningen 'tweederangsvoorzieningen' worden. 'A service for the poor is a poor service.'² Dit betekent dat collectieve voorzieningen waarvan we vinden dat iedereen er gebruik van moet kunnen maken, óók aantrekkelijk moeten blijven voor degenen die daar niet per definitie op zijn aangewezen.

RANDVOORWAARDEN EN CRITERIA

- 14 Gelukkig zijn de meeste Nederlanders nog steeds bereid om solidair te zijn met degenen die het minder goed getroffen hebben. Maar solidariteit is niet ongeclausuleerd — en is dat overigens ook nooit geweest. Om het draagvlak voor voorzieningen bij de middengroepen te behouden, moet daarom ten minste zijn voldaan aan twee randvoorwaarden. De eerste is, zoals gezegd, dat er sprake moet zijn van enige vorm van wederkerigheid. Dat impliceert dat het niet verstandig is uitsluitend voorzieningen te treffen voor specifieke doelgroepen. De andere

voorwaarde is dat mensen de overtuiging hebben dat hun bijdragen op de juiste plek terechtkomen. Misbruik van voorzieningen moet dus altijd hard worden aangepakt.

Bij voorzieningen die voor iedereen gelijk toegankelijk zijn, zal er altijd een spanningsveld blijven bestaan tussen de kosten van de voorziening en het niveau van de voorziening dat minimaal vereist is voor degenen die daar

Het woord 'trots' heeft lange tijd een negatieve connotatie gehad

volledig op zijn aangewezen. Van sommige voorzieningen, zoals het basisonderwijs en het openbaar vervoer, staat de gelijke toegankelijkheid niet ter discussie. Wie met de trein comfortabeler of sneller wil reizen kan daarvoor kiezen, maar de basis van het spoorweginetwerk staat voor iedereen open tegen dezelfde prijs. Het feit dat ook een miljonair op zijn treinkaartje gesubsidieerd wordt (als hij de trein al zou nemen) weegt niet op tegen de wens dat het openbaar vervoer voor grote groepen mensen aantrekkelijk moet zijn.

Over andere voorzieningen, zoals de basisbeurs voor studenten, de kinderopvangtoeslag of de aow, wordt verschillend gedacht. Speelt bij de beoordeling van de specifieke positie van studenten vooral het feit dat zij studeren (en in die zin een gelijke positie innemen), of is ook de sociaal-economische achtergrond van studenten relevant? Brengt het hebben van kinderen voor iedere inkomensgroep specifieke lasten met zich mee of is hier sprake van een keuze die, net zoals de aanschaf van een auto, zelf bekostigd moet worden? Uiteindelijk is de vraag of deze voorzieningen voor iedereen toegankelijk moeten zijn of beperkt moeten worden tot een specifieke groep, een politieke keuze.

Bij het maken van deze keuze, kunnen de volgende drie vragen houvast bieden:

- > Is er sprake van specifieke omstandigheden?
- > Draagt gelijke toegankelijkheid bij aan de kwaliteit van de voorziening?
- > Stimuleert de vormgeving van de voorziening de eigen inzet van mensen?

Specifieke omstandigheden

Sommige mensen hebben een extra steuntje in de rug nodig om in een uitgangspositie te komen die vergelijkbaar is met die van anderen. Een drempelloze woning is misschien voor meerdere mensen aantrekkelijk, maar voor een rolstoelgebruiker is het essentieel. Rolstoelgebruikers moeten dus een beroep kunnen doen op een bijdrage voor het aanpassen van hun woning, voor andere mensen geldt dit niet.

Kwaliteit van de voorzieningen

In het geval van bijvoorbeeld het recht op een AOW-uitkering is sprake van objectief vergelijkbare omstandigheden (mensen moeten 65 jaar of ouder zijn en een bepaalde periode in Nederland hebben gewoond). Bovendien draagt de gelijke toegankelijkheid hiervan bij aan de kwaliteit van de voorziening. Voor een aantal mensen is de AOW de enige oudedagsvoorziening die zij hebben. Maar ook voor mensen met een aanvullend pensioen vormt de AOW een substantieel onderdeel van hun oudedagsvoorziening. De hoogte van de AOW-uitkering is bepalend voor de aanvullende pensioenvoorziening die zij moeten treffen. Ook de hogere en middeninkomens hebben dus direct belang bij een adequate AOW-regeling. Bovendien draagt de algemene toekenning van de AOW-uitkering ertoe bij dat mensen zich realiseren hoe hoog of laag het bedrag is waarvan mensen die alleen AOW hebben, moeten rondkomen.

Voor een voorziening als de basisbeurs ligt dit anders. Waar een AOW-er niet kan bijlenen als zijn uitkering onvoldoende is om van rond te komen, kan een student dit wel. Toch schuilen er ook risico's in het afschaffen van de basisbeurs. Als veel studenten terugschrikken voor een lening en daardoor bijvoorbeeld geen masteropleiding meer volgen, bijt de regeling in

haar eigen staart. Niet omdat de kwaliteit van de voorziening vermindert, maar omdat de doelstelling waarvoor de voorziening in het leven geroepen is (een zo hoog mogelijk opgeleide bevolking) in gevaar komt. In dat geval zou het denkbaar zijn dat de basisbeurs onderdeel wordt van een sociaal leenstelsel, waarbij deze in geval van goed presteren wordt omgezet in een gift, zoals dat vroeger het geval was.

Daarmee komen we aan het laatste criterium.

Verantwoordelijk gedrag

Veel van onze voorzieningen straffen het nemen van verantwoordelijkheid af. Een goed voorbeeld is de vermogenstoets. De bekendste vermogenstoets is die bij opname in een verzorgings- of verpleegtehuis. Op het eerste gezicht lijkt het volstrekt logisch dat mensen met een vermogen dit eerst moeten aanspreken, alvorens zij aanspraak kunnen maken op financiële ondersteuning uit collectieve middelen. Waarom zou de samenleving moeten opdraaien voor de kosten van de verzorging, terwijl de kinderen van deze mensen later een flink vermogen erven? En toch wringt hier iets.

Wat te denken van mensen die er een eer in stellen hun 'eigen broek op te houden' en daarom geld opzijleggen voor onverwachte tegenvallers? Zij moeten hun spaargeld eerst aanspreken, terwijl mensen die niet zo gedisciplineerd waren in aanmerking komen voor financiële tegemoetkoming.

Nog schrijnender werkt de vermogens- toets bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen. De meeste gemeenten hanteren een bovengrens van € 2.000 tot € 3.000 eigen vermogen voor kwijtscheldingen. Ook dat lijkt logisch. Waarom zou je mensen belastingen kwijtschelden als zij over voldoende middelen beschikken? Maar wat te denken van een bijstandsgerechtigde die weet dat hij op afzienbare termijn moet verhuizen en daarom geld opzij probeert te leggen voor de noodzakelijke kosten van bijvoorbeeld nieuwe vloerbedekking? Als hem dat lukt, komt hij niet meer in aanmerking voor de kwijtschelding. De wijze waarop wij daar

als partij mee omgaan beperkt zich meestal tot het optrekken van de toetsgrens. Maar dit doet geen recht aan het onderliggende gevoel van onrechtvaardigheid. Het voelt als het afstraffen van verantwoordelijk gedrag.

Natuurlijk mag het nooit zo zijn dat wie geen mogelijkheden heeft gehad om geld opzij te leggen in de kou komt te staan. Maar wat hier wringt is dat niet gekeken wordt naar de vraag

Als eigen inzet niet gehonoreerd wordt, heeft het ook weinig zin om je in te spannen

of iemand de *mogelijkheid* had om zelf initiatieven te ontplooiën, maar puur naar de vraag óf hij dat gedaan heeft. Wie met veel moeite een spaarpotje heeft gevormd, wordt over dezelfde kam geschoren als iemand die zonder een centje pijn een groot bedrag opzij kan zetten; wie best iets had kunnen sparen, maar dat nooit gedaan heeft, geniet dezelfde faciliteiten als degene die daar echt niet toe in staat is geweest.

Zonder differentiatie is het moeilijk vast te stellen welke schouders hier de zwaarste lasten zouden moeten dragen. Die differentiatie zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een variant op het middellood.³

Verantwoordelijk gedrag wordt op tal van terreinen afgestraft — niet alleen bij de toekenning van voorzieningen. Neem de beperking van de groei van het speciaal onderwijs. In de jaren negentig groeide het speciaal onderwijs uit zijn voegen. Sommige scholen bleken de leerlingen die extra aandacht nodig hebben wel erg gemakkelijk door te verwijzen naar het speciaal onderwijs. In plaats van dat deze scholen hierop werden aangesproken, werd het aantal leerlingen dat mocht worden doorverwezen naar het speciaal onderwijs gemaximeerd op 2% en werd er een voor alle scholen geldende zwaardere indicatiestelling

ingevoerd. Dit leidde tot veel onbegrip: het duurde langer voor kinderen op de juiste plek terechtwamen en het gevoel overheerste dat de goede scholen onder de kwade scholen moesten lijden.

Voor een deel is hier sprake van politieke lafheid. Het is veel gemakkelijker om algemene maatregelen te treffen dan de feitelijke boosdoeners aan te spreken en aan te pakken. Maar deze lafheid heeft een serieus maatschappelijk effect. Als eigen inzet niet gehonoreerd wordt, heeft het ook weinig zin je om ergens voor in te spannen. Dit raakt het fundament van onze beweging.

HERIJKING VAN ONZE VISIE

Natuurlijk is het buitengewoon ingewikkeld om rekening te houden met specifieke omstandigheden. Willekeur en discriminatie liggen al snel op de loer. De angst om mensen op oneigenlijke of onrechtmatige gronden verschillend te behandelen mag er echter niet toe leiden dat er helemaal geen onderscheid meer mag worden gemaakt. In de eerste plaats omdat het onrechtvaardig is om ongelijke gevallen gelijk te behandelen. In de tweede plaats omdat het ertoe leidt dat mensen het gevoel krijgen dat het niet uitmaakt wat zij zelf aan inzet leveren omdat iedereen uiteindelijk toch over één kam geschoren wordt. De terechte frustratie van veel Nederlandse jongens van Marokkaanse herkomst is daar een voorbeeld van.

Toen ik in 1978 afstudeerde, was het onder studenten van mijn faculteit een gangbare opvatting dat je daar vooral niet te veel ophef over moest maken. Je hoefde echt niet naar de diploma-uitreiking, je kon de bul ook laten opsturen. Trots op het feit dat je de studie had afgerond, was al helemaal buiten de orde. Ik vond dat stuitend. Mijn ouders waren op dat moment beiden overleden. Maar zolang ze leefden hadden zij zich drie slagen in de ronde gewerkt om ons meer kansen te bieden dan zij zelf ooit hadden gehad. Mijn doctoraalexamen was hun succes. Dat liet ik hun én mij niet afnemen.

De noodzakelijke bezuinigingen in de komende decennia dwingen tot een herijking van het sociaal-economisch beleid. Draagvlak voor bezuinigingen zal er alleen zijn als deze als rechtvaardig worden ervaren: eenieder draagt naar vermogen bij. Dat vermogen zal breder gedefinieerd moeten worden dan alleen de actuele financiële mogelijkheden van mensen.

Er zal ook oog moeten zijn voor de eigen verantwoordelijkheid die mensen willen nemen

en de inzet die zij daarbij betrachten. Dat is geen eenvoudige operatie. Maar het biedt ons wel de kans tot een herijking van onze sociaal-culturele grondslag. Wij moeten een partij willen zijn die mensen in waardigheid kansen biedt, oog heeft voor verschillen, eigen verantwoordelijkheid honoreert en trots is op successen. Als we daarin slagen, zal de aansluiting met de middenklasse zich vanzelf herstellen.

Noten

1 Sadik Harchaoui en Rienk Janssens, <i>Rechtvaardigheid als richtsnoer</i> , <i>SGD</i> 2010/4, p. 30-35.	2 Jack Tizard, 1975.	3 Het middelloon is het gemiddelde loon dat iemand gedurende zijn werkzame leven verdiend heeft en dat door pensioenfondsen gehanteerd wordt om de hoogte van het recht op pensioen vast te stellen. Een soortgelijke berekening zou gehanteerd kunnen worden om vast te stellen of er recht bestaat op (gedeeltelijke) vrijstelling van de vermogenstoets.

Denken over democratie

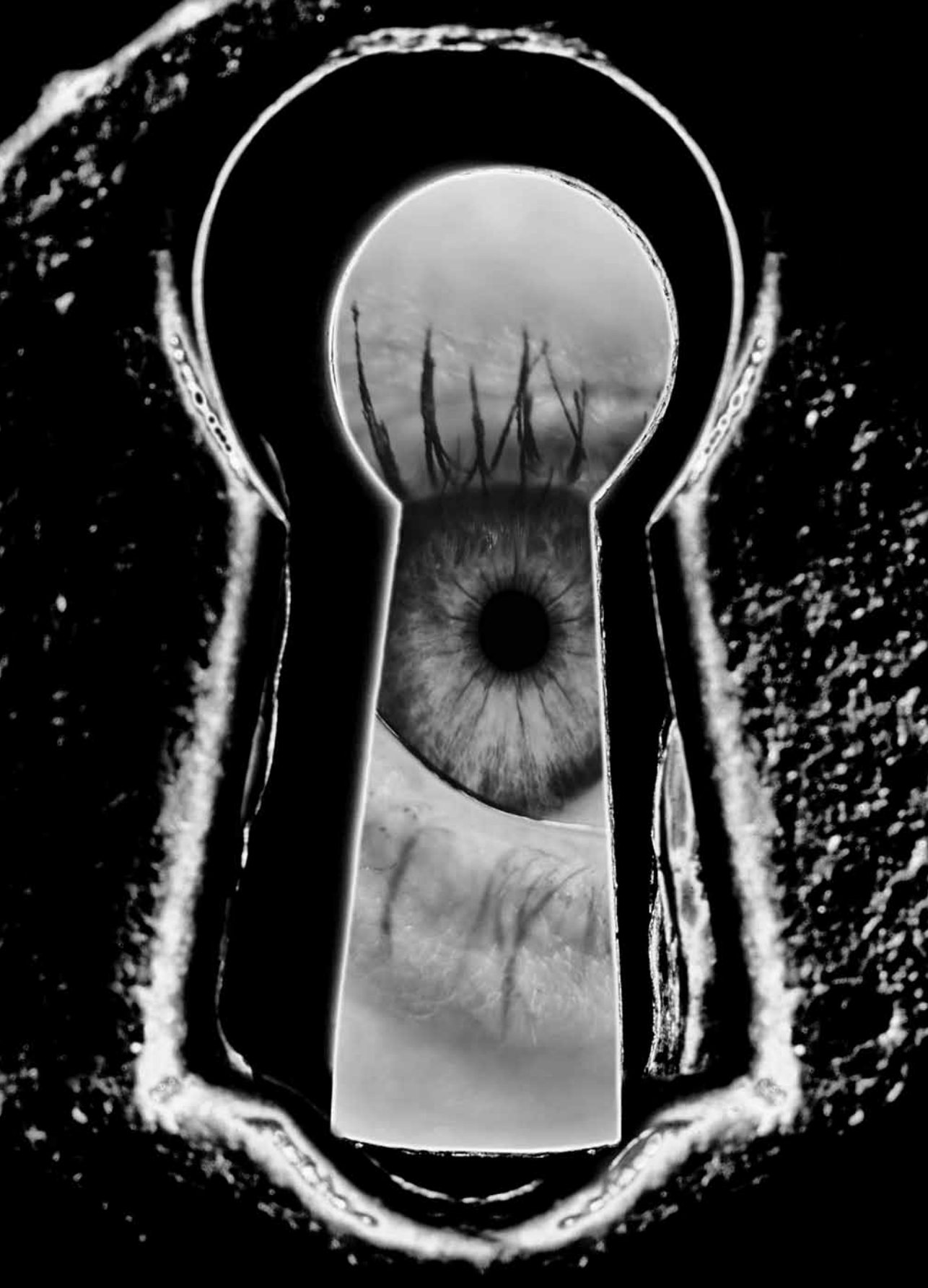
Ingangen en uitwegen

Terwijl op het Binnenhof de zomer
in het teken staat van de formatiebesprekingen,
zijn burgers elders — ook met hun gedachten.

Hoe solide en vitaal is onze democratie?

Als er reden is tot zorg, waar moet die zich dan op
richten? Aan diagnoses is geen gebrek en al even talrijk
zijn de remedies. Moet de Grondwet worden herzien,
het kiesstelsel, de aanstellingswijze van bestuurders,
de rol van politieke partijen? Of ligt het probleem vooral
bij de politieke cultuur, bij ideologische leegte
en burgers die zich misdeeld voelen?

Denkers uit verschillende tradities
zetten hun ideeën uiteen in s&d. Op een aftrap
door Monika Sie Dhian Ho volgen bijdragen
van Hans Engels, Rein Jan Hoekstra, Ed van Thijn,
Arjan Vliegenthart, Cees Veerman, Dick Pels,
Willem Witteveen, Imrat Verhoeven, Jan Vis,
Adriaan van Veldhuizen en Menno Hurenkamp.



Het dispuut over democratie: overbruggen we de kloof?

MONIKA SIE DHIAN HO

Bij het opstellen van het PvdA-verkiezingsprogramma vonden de vertrekkende politiek leider Wouter Bos en zijn beoogde opvolger Job Cohen elkaar snel in hun wens om een doorbraak te forceren in de vernieuwing van onze democratie. ‘Burgers willen directe invloed op het bestuur en vaker dan een keer per jaar’, zo schreven zij, ‘De vernieuwing van onze democratie is veelbesproken maar heeft nog weinig voortgang gemaakt in de afgelopen decennia. De PvdA heeft stelling genomen voor de door de Raad gekozen burgemeester, voor correctieve referenda, voor burgerinitiatieven, voor verbeteringen van het kiesstelsel. Maar om hierin betekenisvolle vooruitgang te boeken is een breed en langjarig maatschappelijk en politiek draagvlak nodig. Zeker wanneer grondwetswijzigingen nodig zijn voor verdergaande stappen. Het maatschappelijk klimaat vraagt hier nadrukkelijk om.’ Bij de presentatie van het verkiezingsprogramma haalde Cohen het nieuws met zijn oproep aan alle partijen — inclusief zijn eigen PvdA — om ‘over hun eigen schaduw heen te springen’, teneinde ‘zonder taboes vooraf, in korte tijd te komen tot een langjarig Nationaal Democratie Akkoord’.

Een Nationaal Democratie Akkoord biedt interessante mogelijkheden. In eerste instantie

gaat het om een potentiële politieke interventie in de komende kabinetsperiode via een democratisch akkoord tussen de toekomstige coalitiepartijen — als de PvdA daar tenminste toe behoort. Onder rechtstreekse politieke leiding van een project- c.q. programmaminister of van een staatscommissie onder de minister van Binnenlandse Zaken — met een stevig mandaat, dus met een sterker politiek commitment dan er was bij eerdere conventies over democratische vernieuwing — kan een reeks concrete hervormingen worden besproken en in de komende vier jaar in gang worden gezet.

Dergelijke voortgang op politiek gebied kan bovendien inspiratie bieden voor een breder maatschappelijk debat, buiten het bereik van een coalitie-akkoord, met als kernvraag hoe de zeggenschap van mensen over hun leven te vergroten, hoe macht beter te spreiden en beter te controleren.

Cohen heeft gelijk met zijn stelling dat een doorbraak in het debat over democratische vernieuwing erkenning vergt van het feit dat verschillende partijen zich in ‘loopgraven’ hebben verschanst. Vrij vertaald: uiteenlopende democratietheorieën bepalen hoe vanuit verschillende politieke partijen wordt geantwoord op de vragen ‘wat is het probleem?’ en ‘hoe lossen we het op?’. Ook binnen partijen verschillen de democratieperspectieven en blijkt het lastig om op een lijn te komen. Cohens oproep om ‘over de eigen schaduw heen te springen’ snijdt in

20

Over de auteur Monika Sie Dhian Ho is directeur van de Wiardi Beckman Stichting en redacteur van S&D.

Noten zie pagina 29

zoverre hout, dat consensus over versterking van onze democratie alleen tot stand zal komen als partijen bereid zijn om in een open debat te bespreken waarin de kracht schuilt van onze representatieve democratie en waarin de zwakte. Partijen moeten niet alleen hun gelijk willen halen, maar ook de achterkant van hun gelijk willen bespreken. Hoe werken de verschillende vernieuwingsvoorstellen die in Nederland worden voorgestaan uit in andere landen? Wat zijn de voordelen? Maar ook: wat zijn de nadelen en hoe kunnen we die minimaliseren?

Spreeken over het belang van een 'nationaal akkoord' doet recht aan het feit dat de weg naar democratisering een constructieve combinatie vereist van verschillende democratieperspectieven. Niet de superioriteit van een van deze benaderingen moet inzet van het debat zijn, maar de vraag welke voorstellen onder welke voorwaarden voor welke aspecten van het democratisch bestel een verbetering kunnen betekenen.¹

In het debat over democratische vernieuwing moeten partijen ook de achterkant van hun gelijk willen bespreken

Zoals Willem Witteveen elders in deze *seD* terecht opmerkt zou het haaks staan op de doelstelling om burgers meer rechtstreeks bij de politieke besluitvorming te betrekken, als politieke partijen nu achter gesloten deuren zouden gaan onderhandelen over langjarige afspraken over democratische vernieuwing. 'Het eerste wat de PvdA — en andere partijen — te doen staat is aangeven welke voorstellen er al dan niet op de agenda van een Nationaal Democratie Akkoord thuishoren,' zo stelt hij. Dit thema-nummer van *seD* wil hieraan een bijdrage leveren, door een elftal auteurs uit verschillende denkrichtingen aan het woord te laten over de 'problemen der democratie'. Hun is gevraagd te beginnen met een diagnose (wat is eigenlijk het

probleem?) om daarna aannemelijk te maken waarom hun voorstellen tot verbeteringen zouden kunnen leiden.

Eerst volgt nu, in dit inleidende artikel, een inventarisatie van een overzichtelijk aantal normatieve democratietheorieën waartoe de meeste bijdragen aan het democratiseringsdebat te herleiden zijn.² Willen we de 'kloof' tussen uiteenlopende politieke tradities overbruggen en het eens worden over de agenda van een Democratie Akkoord, dan is het vervolgens zinvol om het debat in te gaan met een handvol helder omschreven goede voornemens.

INGANGEN

Democratie wordt hier gedefinieerd als een set principes, niet als een set instituties die aan een bepaalde locatie (bijvoorbeeld de natiestaat) zijn verbonden. Democratie is dan een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid zijn gewaarborgd.

Om dit ideaal naderbij te brengen moet continu aan democratisering worden gewerkt: permanente reflectie en onderhoud zijn vereist. De waarschuwing van politicologen dat we hier van doen hebben met een 'essentially contested concept' geldt niet zozeer voor democratie in haar abstracte betekenis, als wel voor de vraag hoe de democratische principes van gelijkheid en vrijheid in de praktijk gestalte krijgen. Onderwerp van debat is hoe de politieke besluitvormingsprocedure wordt vormgegeven (direct of getrapd; met een nadruk op consensusvorming of juist op stemmen tellen) en wat als de locatie bij uitstek geldt voor democratische besluitvorming (alleen de nationale staat, of ook de school, het ziekenhuis, de onderneming, de Europese Unie et cetera).

In dit complexe debat kan men verschillende democratieperspectieven onderscheiden, afhankelijk van de vraag of de nadruk wordt gelegd op:

1. maatschappelijke (associatieve) dan wel politieke democratie;
2. vertegenwoordigende (indirecte) dan wel directe (zelfbeschikkende) democratie;

3. deliberatieve of integratieve democratie (argumenteren, consensus zoeken) dan wel aggregatieve democratie (stemmen, de meerderheid beslist).³

Gevraagd naar de problemen in onze democratie, leggen ook de auteurs in dit themanummer van *se&d* allerlei verschillende accenten. Desalniettemin lijkt zich een vijftal perspectieven af te tekenen rond de volgende kernbegrippen: associatieve democratie, consensusdemocratie, penduledemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie.⁴

ASSOCIATIEVE DEMOCRATIE

Kenmerkend voor de associatieve of maatschappelijke democratietheorie is de nadruk op maatschappelijk zelfbestuur, de spreiding van macht en het recht op zeggenschap van mensen over hun dagelijkse werk- en leefomgeving. Hieraan ten grondslag ligt de dubbele constatering dat buiten het politieke bestel op vele plaatsen macht wordt uitgeoefend en dat centrale sturing onmogelijk is. Maatschappelijk zelfbestuur is volgens associatieve democraten zowel goed als nuttig. 'Het is goed omdat zelfbestuur het aantal locaties waar burgers kunnen meebeslissen radicaal vergroot; het is goed omdat het burgers meer keuzemogelijkheden geeft; en het is nuttig omdat het collectieve oplossingen mogelijk maakt zonder te vervallen in uniformiteit of in vrijheidsberovend paternalisme', aldus de verkleerde associatief democraat Ewald Engelen.⁵

22 De associatieve traditie heeft het democratiseringsstreven van sociaal-democraten in allerlei landen van oudsher sterk beïnvloed — denk aan het Britse gildesocialisme en het continentale coöperatieve socialisme uit de jaren twintig van de vorige eeuw. Ook in Nederland pleiten sociaal-democraten voor democratisering van verschillende maatschappelijke sectoren, onder het beroemde motto van Joop den Uyl uit *De weg naar vrijheid*: 'Geen machtsuitoefening zonder verantwoordingsplicht en geen grotere machtsconcentratie dan voor de vervulling van de gestelde taken onmisbaar'.⁶

Met uitzondering van enkele rasdemocraten als Paul Kalma, hebben sociaal-democraten de aandacht voor maatschappelijke democratisering echter laten verslappen. Zij staan daarin overigens niet alleen; andere partijen geven blijk van dezelfde blinde vlek. Kalma zoekt de oorzaak, voor zover het probleem zijn eigen partij betreft, bij een toenemende vereenzelviging van politici met overheidsbeleid, een groeiende afstand tot maatschappelijke bewegingen en organisaties en, wellicht, teleurstelling over de radicale jaren zestig en zeventig ('democratisering van alle geledingen op alle niveaus'). 'Het gevolg is dat, bijvoorbeeld, de medezeggenschap in het bedrijfsleven al jaren geen belangrijk issue meer voor de PvdA is. En dat terwijl het casino-kapitalisme laat zien hoe belangrijk het is om de positie van werknemers arbeids- en vennootschapsrechtelijk te versterken', aldus Kalma.⁷

Sociaal-democraten hebben de aandacht voor maatschappelijke democratisering laten verslappen

Maar het gaat de associatief democraten om meer dan medezeggenschapsraden in het bedrijfsleven. Het gaat om sturing in het eigen bestaan, om zeggenschap van mensen over hun dagelijkse werk- en leefomgeving. Het gebrek aan zeggenschap, het gevoel van mensen 'in de maling genomen te worden' is dan een centraal probleem — Menno Hurenkamp gebruikt er de term 'piepelen' voor elders in deze *se&d*. Dat piepelen gebeurt buiten, niet in het parlement: 'Nederlanders voelen zich gepiepeld door hun huisarts die wil dat ze gewicht verliezen, door hun kabelmaatschappij die televisiepakketten biedt die ze niet willen, door hun verzekeringsmaatschappij die hun zestig keuzes voorlegt, door de directeur van de school van hun kinderen die achteloos laat weten dat het morgen inderdaad weer een "bijscholingsdag voor het

personeel” is, door hun buurman die geen zin heeft om de muziek zachter te zetten, door de stapel administratie die ze moeten bijhouden voor het beetje subsidie dat ze krijgen voor hun burgerinitiatief, door een overheid die geld uitgeeft aan onbegrijpelijke cultuur.’

De oplossing ligt volgens Hurenkamp in nadenken over “‘publiek eigenaarschap” (...) als gedeeld bezit van het publieke domein’. Hij vervolgt: ‘Mensen moeten zich daar kunnen handhaven (mondig zijn), gezien weten (erkenning krijgen) en waar nodig bijgestuurd worden (respect krijgen) — zodat ze beslissingen (leren) zien als legitiem of anders die beslissingen succesvol weten te bestrijden. Ze moeten zich mede-eigenaar voelen, zich medeverantwoordelijk weten en eigen initiatief als een reële mogelijkheid kunnen zien.’ Publiek eigenaarschap bereik je, aldus Hurenkamp, via ‘kleine, aardse dingen’: scholing in burgerschap en vormen van inspraak op lokaal niveau.

CONSENSUSDEMOCRATIE

De traditie van de consensusdemocratie combineert een nadruk op indirecte, vertegenwoordigende democratie met een deliberatieve, consensuszoekende besluitvorming (gekenmerkt door coalitieregeringen, collegiaal en consensueel bestuur, alsmede uitgebreid overleg met vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen). Het model van de consensusdemocratie is vanouds dominant in het Nederlandse systeem.

Ook in deze *SD* worden bijdragen uit verschillende partijpolitieke hoeken door deze principes geïnspireerd. De gemene deler van deze analyses is sceptis ten aanzien van hervormingen van de instituties en de staatkundige structuur. Volgens de auteurs Cees Veerman, Arjan Vliegthart, Adriaan van Veldhuizen en Imrat Verhoeven betreffen de problemen der democratie vooral de politieke cultuur: de wijze waarop politici met elkaar en met de rest van de samenleving omgaan. Een terugkerende klacht is de ‘ideologische onderkoeling’ (de term is van

de historicus Piet de Rooy) die eind jaren tachtig is ingezet. Veerman waarschuwt: ‘Daar waar politiek niet meer bedreven wordt op grond van uitgangspunten, verzandt zij in een optelsom van standpunten. Aldus wordt in de hand gewerkt dat kiezers zich in het stemhokje puur door eigenbelang laten leiden. (...) Het verlies van ideologische grondslagen als bindmiddel binnen partijen en als inspiratiebron voor alledaagse politieke vraagstukken ondermijnt op termijn de partijdemocratie.’

Het model van de consensusdemocratie is vanouds dominant in het Nederlandse systeem

Vliegthart en Van Veldhuizen kaarten daarnaast aan dat de Nederlandse politiek verantwoordelijkheden op tal van terreinen wilens en wetens heeft afgeschoven naar de markt (via privatisering) en naar de Europese Unie. Vliegthart: ‘Op een toenemend aantal maatschappelijke vraagstukken wordt gereageerd met “daar gaan wij niet over”. Burgers die zich met maatschappelijke problemen tot de overheid wenden krijgen in zo’n geval nul op het rekest. Zij blijven achter met de indruk dat zij vooral goed voor zichzelf moeten zorgen, wat zich vertaalt in een afnemende maatschappelijke en politieke betrokkenheid.’ Burgers die teleurgesteld worden in hun verwachtingen zien we terug in de analyse van Veerman, maar volgens hem heeft dat verschijnsel juist te maken met de gretigheid waarmee de overheid in het verleden te vaak en te snel verantwoordelijkheden naar zich toe heeft getrokken. ‘Door initiatieven bij de samenleving weg te halen en te institutionaliseren heeft de politiek, onbedoeld, consumentisme gekweekt en aangewakkerd’, zo betoogt hij.

Een derde probleem waar consensusdemocraten mee worstelen is het functieverlies van politieke partijen. Niet alleen de reeds genoemde gebrekkige prestatie van partijen in pro-

grammatisch opzicht is in hun ogen een bron van zorg, maar ook het risico dat zij hun functie verliezen als plaats voor politiek en intellectueel debat, en als kanaal voor invloedsuitoefening door partijleden.

De oplossing zoeken consensusdemocraten in een verheldering van de publieke kaders en verantwoordelijkheden en in ideologische herbronning. Van Veldhuizen stelt dat politieke partijen er vervolgens goed aan doen om Kamerleden naar voren te schuiven met een duidelijk ideologisch profiel. 'De kiezer kiest namelijk

Een 'stem voor de macht', de mogelijkheid 'to throw the rascals out' — velen verlangen ernaar

niet alleen op rationele gronden. Ook "pathos" is van groot belang; de kiezer moet emotioneel geraakt worden voordat hij politiek geëngageerd raakt.' Deze stelling vormt ook het uitgangspunt van de bijdrage van Imrat Verhoeven aan deze s&d. Hij werkt daarin de stelling uit dat politici zich bij beleidsvorming en -uitvoering bewust moeten zijn van de soorten emoties die ze opwekken en van de intensiteit waarmee ze die emoties overbrengen.

PENDULEDEMOCRATIE

24 Penduledemocraten delen met consensusdemocraten een voorkeur voor indirecte democratie, maar onderscheiden zich van hen door een nadruk op een majoritaire besluitvormingsprocedure: als het principe van 'the winner takes all' wordt toegepast, hebben burgers de mogelijkheid om met een verkiezingsuitslag de pendule naar de kant van de oppositie te laten zwiepen.

Het is deze 'stem voor de macht', in combinatie met de mogelijkheid 'to throw the rascals out', waar velen in coalitieland Nederland hevig naar verlangen — daarvan getuigen ook

artikelen in deze s&d. Ed van Thijn verwoordt het zo: 'Nooit wordt in Nederland de vraag gesteld waartoe verkiezingen eigenlijk dienen. Is het de bedoeling om een parlement samen te stellen dat de perfecte weerspiegeling is van de diversiteit van meningen onder de bevolking? Of zijn de verkiezingen ook — of misschien wel in de eerste plaats — bedoeld om de bevolking een instrument in handen te geven om richting te geven aan toekomstig beleid?' Met een groot gevoel van urgentie schrijft Van Thijn over de wijze waarop ons kiesstelsel de fragmentatie van ons partijensysteem bevordert en de samenwerking met verwante partijen afstraft in plaats van beloont.

Ook Rein Jan Hoekstra beklaagt zich erover dat kabinetsformaties worden gecompliceerd door de werking van ons kiesstelsel. Jan Vis zet de zaak nog scherper aan: 'De evenredige vertegenwoordiging was de kroon op de apartheid die wij verzuiling noemen. De partijen werden oppermachtig bij de regeringsvorming en de kiezers onmachtig. Die moesten voortaan maar afwachten wat er uit de coalitie-onderhandelingen — na de verkiezingen! — kwam rollen. (...) Je zou zeggen dat het tijd is geworden voor een hervorming die onze stem beslissend maakt en daarmee een duidelijke machtsbasis oplevert.'

In deze lijn kunnen ook de pleidooien worden gezien van Rein Jan Hoekstra, Hans Engels en Dick Pels voor invloed van kiezers op de aanstelling van bestuurders (burgemeester, commissaris van de Koningin en minister-president).

KIEZERSDEMOCRATIE

Directe democratie in combinatie met aggregatieve besluitvorming vormt de receptuur voor de kiezersdemocratie. Het is vanuit deze invalshoek dat Hans Engels in zijn bijdrage de Nederlandse 'top-down democratie' hekelt. Net als Jan Vis stelt hij dat het probleem al begint bij de principiële afwijzing van de volkssoevereiniteit door de confessionele partijen —

een keuze die heeft geleid tot pijnlijke negaties en vele vaagheden in onze Grondwet. Beide auteurs beschouwen de Grondwet als een slot op de deur naar hervormingen. In de woorden van Vis: 'Het probleem is dat zolang we zwijgen over de herkomst van de hoogste macht, er ook nooit een goed gesprek over de democratie op gang kan komen. Dan wordt die ook doodgezwegen.'

Engels heeft, evenals Vis, grote bezwaren tegen de partijendemocratie. Hij verwijst naar Leibholz als hij spreekt van een 'gekunstelde herformulering van de kiezersdemocratie': de opvatting van de meerderheid van de partijen wordt gelijkgesteld aan de volkswil. 'Na een aanvankelijk vruchtbare periode van kanalise-

ring van maatschappelijk pluralisme na 1917 hebben de politieke partijen inmiddels zowel de kiezers als de staatsorganen vrijwel volledig gekoloniseerd', zo constateert hij. Engels deelt de diagnose van de consensusdemocraten dat de functies van politieke partijen aanzienlijk zijn uitgehold. Waar de consensusdemocraten daarin een aanleiding zien tot revitalisering van politieke partijen, vindt Engels echter dat partijen hun centrale plaats in het ons bestel niet langer verdienen. Hij pleit voor meer directe invloed van burgers op de inhoud van het beleid, bijvoorbeeld via correctieve en door burgers zelf geïnitieerde referenda.

Overigens wordt de these van Vis en Engels dat de Grondwet democratische hervormingen



in de weg staat bevestigd door Rein Jan Hoekstra, wanneer deze in zijn artikel de stelling poneert en beargumenteert dat het referendum ‘niet past in ons constitutioneel recht’.

PARTICIPATIEDEMOCRATIE

De participatiedemocratie heeft met de kiezersdemocratie het principe gemeen dat democratie een ‘bottom-up’ proces is en dat burgers direct betrokken zijn. Een groot verschil schuilt echter in de besluitvormingsmethode. Waar bij de

Het participatieperspectief op democratie sluit aan bij de opkomst van nieuwe media

kiezersdemocratie besluiten vallen via stemmen en het vergaren van een meerderheid (referendum, direct kiezen van bestuurders), ligt in het participatieperspectief de nadruk op een uitwisseling van gezichtspunten en op consensusvorming, waarbij het goed mogelijk is dat mensen hun mening vormen of bijstellen in interactie met anderen. Door te participeren en te delibereren over de publieke zaak dragen burgers niet alleen bij aan legitieme besluiten, maar emanciperen zij ook.

Het participatieperspectief sloeg oorspronkelijk aan in de democratieliteratuur door kritiek op het aggregatieve karakter van andere democratieperspectieven, die minderheidsstandpunten structureel negeerden. Meer recentelijk groeit de academische aanhang van het participatieperspectief onder verwijzing naar de creatieve competenties van burgers en de potentie van nieuwe media. Roel in ‘t Veld verwoordt het zo: ‘Op het terrein van de interactieve beleidsontwikkeling leeft het gezichtspunt dat processen van interactie, argumentatie en communicatie, dankzij de creatieve competenties van de deelnemers, een kwalitatief superieure inhoud van een

voorstel kunnen voortbrengen, die op geen andere wijze zou zijn te bereiken. Bovendien zal een populatie die eigen waarden, ideeën en voorkeuren heeft “kwijt gekund” in een proces eerder bijdragen aan draagvlak dan een nimmer geconsulteerde populatie. Op deze wijze grijpen vergroting van draagvlak en kwaliteit in elkaar.’⁸

UITWEGEN

Wat leert ons deze rondgang langs elf auteurs, losjes geordend aan de hand van vijf democratieperspectieven, nu over de democratische ‘mood we’re in’ en de slagingskansen van een Democratie Akkoord? Twee dingen. Aan de ene kant is helder dat het debat tussen de verschillende democratieperspectieven op punten moeizaam verloopt en voortgang een nieuwe benadering vergt. Het debat is moe en toe aan nieuwe *rules of engagement*. Aan de andere kant levert de rondgang ook een rijkdom aan relatief onbetwiste punten op: goede ideeën waar politici en burgers bij wijze van spreken morgen mee aan de slag kunnen gaan.

Beide inzichten zijn een nadere verkenning waard. Over de randvoorwaarden voor een geïntensiveerd democratiedebat valt in dit stadium het volgende op te merken:

> Voorstanders van hervormingen van institutionele structuren geven preciezer aan voor welk probleem hun voorstel een oplossing is. Zij refereren bij voorkeur aan vergelijkbare gevallen waaruit de kracht van hun voorstel blijkt — zo’n casus kan bijvoorbeeld een historische zijn, of een uit het buitenland. Zij schrikken er niet voor terug om ook nadelige effecten te bespreken en reiken manieren aan om die te minimaliseren.

> Tegenstanders van structurele hervormingen spannen zich in om aan te geven op grond waarvan ze verwachten dat de door hen gewenste veranderingen in politiek gedrag en politieke cultuur morgen wél zullen optreden (ook zonder dat structurele hervormingen

worden ingezet), terwijl dat gisteren nog niet het geval was.

> Voortgang op de weg van democratisering zal grotendeels afhankelijk zijn van constructieve en creatieve combinaties van uiteenlopende democratieperspectieven. Zoals Willem Witteveen in deze *s&d* helder uiteenzet, deelt de ideologische traditie waarin hij zelf staat, de sociaal-democratie, een fundamenteel dilemma met de tradities van christelijke en liberale democraten. Het is een dilemma dat wortelt in het verlangen om enerzijds de vertegen-

Het democratiEDEBAT is moe en toe aan nieuwe 'rules of engagement'

woordigende democratie sterker te maken en anderzijds burgers meer zeggenschap geven. De vraag is of dat verenigbare wensen zijn, aldus Witteveen. De spanning die besloten ligt in dit dubbele streven staat rechtlijnige, onomwonden standpuntbepaling in de weg. 'Juist bij de erkenning van deze dubbelzinnigheid ligt het eerste aanknopingspunt voor de dialoog', zo stelt hij, 'De interessantste voorstellen voor een Nationale Democratie Dialoog zijn (...) voorstellen die het onmogelijke proberen te realiseren. Plannen die burgers de mogelijkheid geven hun betrokkenheid bij de publieke zaak te tonen, moeten gecombineerd worden met en ruimte laten aan voorstellen om de bestaande vertegenwoordigende democratie te versterken en te verbeteren.' Natuurlijk, niet alle combinaties zullen even goed werken. De opdracht waar we voor staan is om, met oog voor de situationele en culturele context, effectieve en legitieme combinaties na te streven. Her en der in deze *s&d* doen auteurs hiertoe al dappere pogingen.

> Doorbraken vereisen een subtiele combinatie van continuïteit en verandering. Frank Hendriks spreekt in dit licht van reinventing tradition: 'Reinventing tradition is een mengeling van verandering en behoud, van bewegen en te-

genwegen, van meegaan zonder doorschieten, van compensatie zonder overcompensatie. Het is naar mijn oordeel het enig begaanbare pad voor democratische vernieuwing in Nederland. Het maakt gebruik van de verborgen rekbaarheid, de *élasticité secrète*, die Schama [historicus en kenner van de Nederlandse cultuur, MSDH] wezenlijk acht voor de Nederlandse cultuur.'⁹

> De geloofwaardigheid van het debat vereist dat politici hun 'instrumentalisme' ten aanzien van democratische vernieuwing overwinnen, hun wens om 'goed te doen voor de mensen' en daartoe naar believen middelen in te zetten. Instrumentalisme leidt tot een oriëntatie op de macht, in plaats van een oriëntatie op zeggenschap en participatie. Herman van Gunsteren heeft dit instrumentalisme in verband gebracht met de PvdA (een referendum over een Europees verdrag moet in deze visie alleen worden gehouden als de uitslag in overeenstemming is met de goede intenties van de PvdA).¹⁰ Dick Pels refereert aan dezelfde neiging als hij in zijn bijdrage aan dit themablok de reactie van GroenLinks bespreekt op de omhelzing van hun democratiseringsidealen door rechts-populistische politici: 'Het effect van deze rechtse afbuiging van de eigen democratiseringsidealen was dat de linkse partijen allergischer werden voor zelfkritiek en voorzichtiger werden met vormen van directe democratie, zeker als men vermoedde dat zij het politieke personalisme, het mediaspektakel en nationalistische "onderbuikgevoelens" zouden bevorderen.'

Het zoeken naar een doorbraak langs bovenstaande lijnen zal flink wat tijd en inspanning vergen. Dat betekent niet dat er intussen niets gebeurt: er kan al direct worden (door)gewerkt aan de realisatie van allerlei goede ideeën die geen enkele politieke traditie of democratiethoretische school met een veto zal willen treffen. Tot die categorie behoren de volgende voorstellen c.q. aansporingen:

> *Noblesse oblige*. Een democratiseringsinitiatief begint ermee dat politici en bestuurders het

democratiseringsideaal meer gaan voorleven: je moet laten zien dat je het meent. Elke politicus en elke institutie zou zich moeten beraden op de vraag hoe zij/hij democratischer, opener en responsiever zou kunnen functioneren. Het gaat mensen niet alleen om de vraag wie hen representeert en om de vraag of zij ambtsdragers mogen kiezen, maar ook om de vraag hoe zij gedurende de rit worden gerepresenteerd — zoals dat tot uitdrukking komt in beleidsplannen, procedures, omgangsvormen, politieke stijl. De neiging van politici en bestuurders om loyaal te zijn aan instituties moet worden omgezet in een streven naar het dienen van het volk. Van dat dienen merken burgers nu te weinig. In de woorden van Lodewijk Asscher: er is behoefte aan 'niet-cynische politiek, aan een can-do mentaliteit'.¹¹

De neiging van politici om loyaal te zijn aan instituties moet veranderen in een streven naar het dienen van het volk

> *Responsief bestuur.* Maak meer gebruik van de creatieve competenties van burgers. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties nauwer bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Dit vraagt om nieuwe vormen van debat en verantwoording, zoals burgerfora, burgerinitiatieven, maatschappelijke enquêtes, rondetafelgesprekken (van politici, belangengroepen, betrokken burgers en deskundigen) en medezeggenschap van bewoners over de budgetten voor leefbaarheid en veiligheid in hun buurt. Tal van dit soort ontwikkelingen op gemeentelijk niveau stemmen hoopvol.¹²

> *Herstel van verantwoordelijkheden.* De zeggenschap over tal van terreinen is van Den Haag verplaatst naar Europa, naar zelfstandige bestuursorganen, naar ambtelijke voorportalen of naar andere plekken, zonder dat nog sprake

is van adequate controle en verantwoording. In het debat over de vormgeving van onze democratie dient deze problematiek van de privatisering van de politiek die ertoe leidt dat 'niemand regeert' (de term is van Marc Chavannes) veel aandacht te krijgen.

> *Een parlement met gezag.* Laat het nationale parlement — de Tweede Kamer in het bijzonder — zijn verantwoordelijkheid nemen en de macht controleren, in Europa (samen met het Europees Parlement) en in Den Haag. Ook regeringsfracties moeten hiertoe de ruimte krijgen. De controle op de macht is verder gebaat bij grotere pluriformiteit in de advisering.

> *Verbeter het onderwijs over democratie en burgerschap.* De middelbare school moet een leerschool zijn voor de democratie als cultuur. Hier komt iedereen tot de leeftijd van zestien jaar samen. Laat politiek en staatsinrichting een thema in de lessen zijn, maar bied jonge mensen ook ruimte voor concrete democratische ervaringen (conflictoplossing, klassenvertegenwoordiging), opdat zij naast consumenten ook competente burgers worden.

> *Versterk de maatschappelijke en de lokale democratie.* Voer 'democracy as a way of life' in op onderwijsinstellingen, binnen woningcorporaties, in gezondheidszorginstellingen et cetera. Richt het lokale bestuur zo in dat dát het logische eerste aanspreekpunt is voor burgers. Draag bij aan stadsburgerschap, naast staatsburgerschap.

> *Formuleer aansprekende politieke visies.* Die visies dienen de kernwaarden en beginselen van een politieke partij te verbinden met het alledaagse beleid. Rekruteer politici die zich onderscheiden door een duidelijk ideologisch profiel en een herkenbaar politiek project.

UIT DE LOOPGRAVEN

Een vruchtbaar debat over democratisering heeft, in deze tijd misschien wel meer dan ooit tevoren, een bereidheid om in gesprek te gaan met andersdenkenden en om de achterkant van het eigen gelijk te verkennen. De loopgraven uit — dat is de enige weg vooruit. Democratie is

geen rustig bezit, het onderhouden ervan is een continue opdracht.

Willen we op enig moment tot breed gesteunde keuzes komen en tot formele besluitvorming daarover, dan is samenwerking essentieel. Daarom laat het zich aanzien dat aan de lijst met randvoorwaarden voor een kansrijk democratiseringsdebat nog een item kan worden toegevoegd: niet alleen

politici, bestuurders en politieke partijen van allerlei gezindten moeten geïnvolveerd zijn en hun stem kunnen laten horen, maar ook universiteiten, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen en 'ervaringsdeskundigen' die zich bewegen binnen uiteenlopende maatschappelijke terreinen en op verschillende bestuurlijke schaalniveaus, van het lokale tot en met het Europese.

Noten

- 1 Het idee van een constructief debat tussen vertegenwoordigers van verschillende democratiebenaderingen lag ook ten grondslag aan de WRR-publicatie *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), Amsterdam University Press, 2004.
- 2 De auteur bedankt Mare Faber voor haar commentaar en uitstekende redactionele adviezen.
- 3 E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho: *ibid.*, p. 29-30.
- 4 In *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, 2006, combineert Frank Hendriks de tweede en derde hier genoemde dimensie tot een typologie van vier democratiemodellen: consensus-democratie, pendule-democratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. De associatieve democratietheorie behandelt Hendriks slechts heel kort, als een combinatie van consensus- en participatiedemocratie — daarna komt hij er niet meer op terug. Gezien de eenzijdige focus die in het Nederlandse democratiEDEBAT wordt gelegd op politieke democratie (waarbij ook de vier democratieperspectieven van Hendriks vooral op dat vlak worden uitgewerkt), is er in dit artikel voor gekozen om de associatieve democratietheorie als een apart perspectief te behandelen.
- 5 E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho: *ibid.*, p. 32-33.
- 6 J. M. den Uyl, *De weg naar vrijheid*, Wiardi Beckman Stichting, 1951.
- 7 P. Kalma, *De PvdA en het Democratisch Akkoord*, schriftelijke bijdrage aan een strategische werkconferentie van de WBS, gehouden op 9 mei 2010, p.1.
- 8 Zie de bijdrage van In 't Veld aan het forum over het Nationaal Democratie Akkoord op de website van de WBS: http://www.wbs.nl/forum/7/reflecties_op_onze_democratie
- 9 F. Hendriks, *ibid.*, p. 190.
- 10 Zie H. Van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Van Gennep, 2006.
- 11 L. Asscher, *De ontsluitende stad*, Bert Bakker, 2010.
- 12 Zie ook de schriftelijke bijdrage van Imrat Verhoeven aan de strategische werkconferentie van de WBS over het Nationaal Democratie Akkoord, 9 mei 2010.

Maak een einde aan de top-down democratie

HANS ENGELS

De redactie van *s&d* heeft mij gevraagd om, met het oog op een door de PvdA voorgesteld Democratisch Akkoord, te reflecteren op de ontwikkelingen en problemen die aanleiding geven tot een andere vormgeving van onze democratie.¹ Daarvoor maak ik eerst enkele opmerkingen over de wortels van ons staatkundige bestel, om duidelijk te maken welke patronen en culturen tot op de dag van vandaag zijn terug te vinden in ons politieke en bestuurlijke stelsel. Vervolgens besteed ik aandacht aan onze Grondwet, om te verhelderen welke strategische rol deze speelt als belemmering voor staatsrechtelijke en politiek-bestuurlijke vernieuwingen. Als derde schets ik een aantal van de meest urgente problemen van onze parlementaire democratie. Tot slot behandel ik een aantal concrete mogelijkheden voor de modernisering van onze democratie.

CONSERVATIEVE WORTELS

- 30 In vergelijking met de moderne Europese democratieën om ons heen heeft Nederland een afwijkende staatsontwikkeling doorgemaakt, die blij-

Over de auteur Hans Engels is hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbecke-leerstoel) aan de Universiteit Leiden. Hij is tevens werkzaam bij de vakgroep staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van de D66-fractie in de Eerste Kamer.

Noten zie pagina 35

vende sporen heeft nagelaten in de inrichting en de werking van ons politieke bestel. In 1543 kwamen de Nederlanden voor het eerst onder één bestuurlijk gezag. Maar wij wilden geen afscheid nemen van een eeuwenlange cultuur van zeer gedifferentieerde gewoonten en rechten. Het behoud van de eigen tradities is zelfs met geweld van het formeel wettige gezag afgedwongen. De Nederlandse staatsvorming berustte in feite op een geheel van opportunistische constructies en inconsistente improvisaties.² De typisch Nederlandse culturele en religieuze eigenzinnigheid vinden we terug in de diepgewortelde politieke en bestuurlijke traditie van representatief, collegiaal en consensueel bestuur.³

De als conservatieve revolutie te kenschetsen staatsontwikkeling in de Nederlanden week sterk af van de processen van centralisatie, machtsconcentratie, natievorming en constitutionalisering in de Europese staatsvorming om ons heen. Daar zagen we de opkomst van grondwetten, met democratische beginselen (volkssoevereiniteit) en rechtsstatelijke principes (machtenscheiding en grondrechten) als grondslag voor staatsgezag, rechtsorde en maatschappelijke vrijheid.⁴ Ondanks een kortstondige en hevige modernisering vanuit Frankrijk,⁵ waarmee een einde kwam aan de Republiek, bleef Nederland ook daarna in de vorm van de constitutionele monarchie hangen in de oude en beproefde waarden van een oligarchische bestuurspraktijk.

Waar men in de landen om ons heen uitging van de democratische constitutionele theorie dat aan het volk de grondwetgevende macht toekomt, grepen wij terug op een inmiddels verouderd soevereiniteitsconcept. Gebaseerd op het monarchale principe als legitimatie van staatsgezag ging dit concept uit van de vrijwillige uitvaardiging van een grondwet door de soevereine vorst. Dit model van een geotroyeerde grondwet is — in versluierde vorm — ook dat van de eerste Nederlandse Grondwet van 1814. Als bron van het overheidsgezag wordt in onze Grondwet nog steeds primair verwezen naar de Koning.

Onze Grondwet geeft een onwaarachtig beeld van de grondslagen en inrichting van de staat

Over de Grondwet van 1848 wordt vrij algemeen beweerd dat daarmee de liberaal-democratische rechtsstaat werd gevestigd. Maar bij nader toezien — en ik volg daarin de parlementaire historicus Joop van den Berg⁶ — valt dat nogal mee (of tegen, als men vanuit de volkssoevereiniteit denkt). De soevereiniteit werd immers ook toen niet neergelegd bij het volk of de natie als grondslag voor politieke macht, maar bij de uit de ‘aanzienlijken uit het volk’ samengestelde grondwetgever.

Dit beeld van een ‘getemperde monarchie’ sluit nog steeds goed aan bij de orthodox-protestantse doctrine van een Koninklijke soevereiniteit, die weliswaar grondwettelijke beperkingen kent, maar daar toch aan vooraf gaat. Daarin is geen plaats voor de uit de Franse revolutie afkomstige idee van de volkssoevereiniteit. In de visie op de overheid als dienaar van Gods staat in een staatsbestel dan ook niet het volk of het parlement, maar de regering voorop.⁷ Overigens had en heeft men ook in conservatief-liberale

kringen weinig op met de volkssoevereiniteit. Daarom heeft de paradox van een constitutionele monarchie met parlementaire invloed tot dusver standgehouden.

FUNCTIEVERLIES VAN DE GRONDWET

Onmiskenbaar heeft onze Grondwet in de loop van de twintigste eeuw aan betekenis verloren.⁸ Wij hebben lang geaccepteerd dat onze formeel-institutionele Grondwet nieuwe politieke ontwikkelingen zoals de invoering van het parlementaire stelsel en de democratisering van het kiesrecht slechts minimaal normeert. Er bestaat zo langzamerhand echter een grote spanning tussen de formele Grondwet enerzijds en het materiële constitutionele recht en de feitelijke politieke actualiteit anderzijds. Onze Grondwet geeft om die reden al vele tientallen jaren een onwaarachtig en onbegrijpelijk beeld van de grondslagen, inrichting en werking van de staat. Met de ontzuiling ontstonden op de golven van de ‘revolutionaire’ jaren zestig van de vorige eeuw politieke initiatieven voor een daadwerkelijke, vooral democratische hervorming van ons staatkundige bestel. Maar toen in 1983 de nieuwe, voornamelijk gefacilite Grondwet uiteindelijk werd afgekondigd, bleken vrijwel alle hervormingsvoorstellen effectief te zijn weggepolderd.

Wij hebben nog steeds een Grondwet die veel leemten en in andere moderne constituties niet voorkomende constructies bevat: geen expliciete democratisch-rechtsstatelijke soevereiniteitsgrondslag voor de uitoefening van staatsmacht, veel benoemde ambten, veel samengestelde organen (de regering bestaat uit Koning en ministers gezamenlijk en de wetgever bestaat uit regering en parlement gezamenlijk), geen democratische grondslag voor de regering, en een onschendbaar staatshoofd dat zonder politieke verantwoordelijkheid toch bevoegdheden uitoefent.⁹

Deze ontwikkeling illustreert hoe een vrij beginselloze Grondwet het voor een politieke elite mogelijk maakt controle te houden over de

bestaande machtsverhoudingen. Het bestaan en de werking van veel ongeschreven staatsrecht en politieke gewoonten¹⁰ geven de politieke machthebbers de gelegenheid het staatsrecht naar believen uit te leggen en toe te passen.¹¹ In toenemende mate krijgt de Grondwet daarmee een ideologische en strategische functie als slot op de deur naar hervormingen. Het is deze afnemende betekenis van Grondwet en staatsrecht voor de werking van het openbaar bestuur waar de vice-voorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, al jaren — maar zonder merkbaar succes — tegen waarschuwt.

LEGITIMATIEPROBLEMEN IN DE DEMOCRATIE

Sinds de tweede helft van de jaren zestig — laten we zeggen: sinds 1966 — is in vele toonaarden en uit verschillende richtingen fundamentele en structurele kritiek geuit op het functioneren van onze parlementaire democratie.¹² De algemeen terugkerende invalshoek daarbij is dat de vertegenwoordigende kiezersdemocratie zich als gevolg van de opkomst van politieke partijen in de twintigste eeuw feitelijk heeft ontwikkeld tot een vertegenwoordigende partijendemocratie. Deze inmiddels klassieke notie is vooral onder de aandacht gebracht door de Duitse staatsrechtgeleerde Gerhard Leibholz.¹³ In de partijendemocratie hebben de politieke partijen zich als het ware tussen de kiezers en de staat in genesteld. Het politiek-bestuurlijke verkeer tussen burger en overheid wordt, gefilterd via die politieke en complexe dynamiek, door- en teruggeleid.

32

Deze ‘partijenstaat’ zou men kunnen zien als een rationele verfijning van de representatieve democratie. Die benadering wordt verdedigd door hen (CDA en oud-links) die politieke partijen nog steeds als onmisbare en noodzakelijke dragers van de parlementaire democratie beschouwen. Met Leibholz kan men de partijendemocratie echter ook zien als een gekunstelde herformulering van de kiezersdemocratie. De opvatting van de meerderheid van de partijen

wordt immers gelijkgesteld met de volkswil. De volkswil gaat in dat perspectief op in de door een meerderheid van partijen vastgestelde wetten en besluiten. Daarmee zijn de politieke partijen de eigenlijke staatsorganen geworden.

Politieke partijen hebben zich tussen de kiezers en de staat in genesteld

Deze analyse is uiterst relevant voor de Nederlandse situatie. Na een aanvankelijk vruchtbare periode van kanalisering van maatschappelijk pluralisme na 1917 hebben de politieke partijen inmiddels zowel de kiezers als de staatsorganen vrijwel volledig gekoloniseerd. De partijen richten zich primair op de machtsprocessen aan het Binnenhof. Coalitieafspraken bepalen niet alleen de richting van het regeringsbeleid, maar vooral ook de tot insnoering van de parlementaire minderheid gereduceerde parlementaire controle daarop. De wetgevende en uitvoerende macht zijn als gevolg van deze statusincongruentie dermate ineengevloeid dat van een wezenlijke machtenscheiding niet meer kan worden gesproken. Er is al met al sprake van een monistische en inclusieve politieke cultuur (‘kaasstolp’), die gepaard gaat met een steeds dunnere band tussen de politieke instituties en functionarissen aan de ene kant en de burgers aan de andere kant (‘kloof’). Binnen de eendimensionale samenvatting van kabinet en coalitiefracties worden politieke afwegingen gedomineerd door belangen van politieke opportuniteit. Deze meeregerende rol van de coalitiefracties holt de positie van de Tweede Kamer als controlerend orgaan uit. Ook in zijn mede-wetgevende rol kan de Tweede Kamer geen weerwerk bieden aan ‘partijdige’ wetgeving. In de jongste parlementaire zelfreflectie komt dit type probleemstellingen overigens nauwelijks in beeld.¹⁴

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de politieke partijen lijden aan ernstig en structureel functieverlies. De oorspronkelijke functies van politieke partijen, zoals het representeren en integreren van maatschappelijke opvattingen en het selecteren van politici en bestuurders, zijn behoorlijk uitgehold. Nog maar 2% van het electoraat is lid van een partij en slechts een fractie daarvan is actief in partijverband. Om het paradoxaal te formuleren: hoe groter de statelijke macht van politieke partijen, hoe geringer hun maatschappelijke positie. Hoe meer zij onderdeel werden van het politieke systeem, hoe meer de politiek zich verplaatste naar elders.¹⁵

De meest actuele analyse van deze hele problematiek is te vinden in het jongste rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*.¹⁶ Dit rapport inventariseert nog eens de vele maatschappelijke ontwikkelingen die het afnemende vertrouwen in politici en politieke partijen en de afnemende legitimiteit van onze staatsinstellingen zouden kunnen verklaren. Ook hier komen inmiddels bekende trends voorbij: ontzuiling, individualisering, onteideologisering, technocratisering, economisering, informatisering, mediasering, mondialisering et cetera. Belangrijk is vooral de bevestiging door de Raad voor het Openbaar Bestuur van de relevantie en vooral de urgentie van de pleidooien om nu eindelijk eens werk te maken van de hervorming van onze politieke democratie. Tegelijkertijd waarschuwt de Raad voor het bekende tegenoffensief uit bepaalde politieke en wetenschappelijke kringen.¹⁷

DE URGENTIE VAN EEN DEMOCRATISCH AKKOORD

De vergeefsheid van de pogingen om met vreedzame middelen tot een institutionele modernisering van de Nederlandse staat te komen wordt niet zelden toegeschreven aan de Nederlandse politieke cultuur van geleidelijkheid, nuchterheid en praktisch denken. Dat zijn vriendelijke woorden voor de waarneming dat het bewaken

van de eigen belangen bij de politieke elite vooropstaat.¹⁸ Er bestaat echter ook een sterke samenhang met de dominantie van confessionele en conservatief-liberale denkbeelden in de parlementaire praktijk. Dit verklaart volgens Joop van den Berg het Nederlandse onvermogen tot het voeren van een ontspannen en ondogmatisch debat over een modernisering van ons staatsrecht.¹⁹ Daarmee houden wij onszelf gevangen in een indirecte, geleide democratie, met een regenteske en bevoogdende inslag, veel benoemde ambten en een zwakke controle op de macht.²⁰

Het is in meer dan veertig jaar niet gelukt van onze top-down democratie een democratie van hogere orde te maken. Intussen zijn de kiezers steeds meer gaan zweven en hebben zij de weg naar de tegenpartijen gevonden. Sinds het zogeheten revoltejaar 2002 is het maatschappelijke ongenoegen met behulp van de commerciële media van een massale stem voorzien. Dat heeft geleid tot een sterk gegroeid zelfbewustzijn en een gevoel van collectieve macht bij de zogeheten vergeten groepen in de samenleving. Televisiedemocratie en persoonlijk leiderschap hebben bijgedragen aan een ontwikkeling, waarin vorm visie verdringt, populisme en demagogie oprukken, en angst en onzekerheid richtinggevend voor beleid zijn geworden. De jongste verkiezingsuitslag spreekt — althans op dit punt — voor zich.

Wij houden onszelf gevangen in een indirecte, geleide democratie met een regenteske inslag en een zwakke controle op de macht

In dat licht lijkt het begrip (staats)burgerschap, waarmee op de verantwoordelijkheid van zowel overheid als burgers voor de publieke zaak wordt geduid, veel aan betekenis te hebben verloren. Het klassieke concept van burgers die

eenmaal in de vier jaar een mandaat (willen) afgeven aan partijen is niet meer van deze tijd. Niet alleen is het langzamerhand volstrekt onhelder wat de kiezer nu precies heeft uitgesproken, belangrijker is dat mensen ook tussentijds meer te zeggen willen krijgen. Een toenemend aantal goed opgeleide en zelfstandige burgers voelt zich in de huidige constellatie als staatsburger geïnfantiliseerd. Boze burgers voelen zich genegeerd.

BOUWSTENEN VOOR EEN MODERNE DEMOCRATIE

De afnemende soevereiniteit van de staat, de relativering van rechtsstatelijke waarden in tijden van spanning, angst en onzekerheid en de crisisverschijnselen in de parlementaire democratie bevestigen de urgentie van een grondige modernisering van onze democratie. In de huidige partijendemocratie is de kabinetsformatie het moment waarop zaken moeten worden gedaan. Ook voor een hervorming van de democratie is dat het moment om tot — bij voorkeur samenhangende en consistente — politieke afspraken te komen. Ik geef een aantal hoofdlijnen aan.²¹

- 34 1. *Moderniseer de Grondwet.* Nodig is in de eerste plaats een meer beginselmatische Grondwet, waarin de principes van democratie (volkssoevereiniteit) en rechtsstaat (machtscheiding en grondrechten) als grondslagen van de statelijke organisatie en bevoegdheden expliciet worden verwoord. Daarmee verdwijnt de ruimte voor impliciete, maar verouderde verwijzingen naar een goddelijke, koninklijke of partijpolitieke soevereiniteit als grondslag van het staatsgezag.

Nodig is in de tweede plaats een minder rigide Grondwet met een slagvaardiger en democratischer vormgegeven herzieningsprocedure (zoals via een reguliere parlementaire wetgevingsprocedure, al dan niet met gekwalificeerde meerderheid, gevolgd door een verplicht en bindend referendum).

Als derde zouden wij de monarchie grondwettelijk moeten moderniseren, in de vorm van een daadwerkelijk onschendbaar, dat wil zeggen

niet met bevoegdheden bekleed staatshoofd, met uitsluitend ceremoniële taken en een symbolische functie. Dat vraagt een ontvlechting van Koning en regering.

2. *Versterk de burgerparticipatie.* Een substantiële en met de constitutionele beginselen samenhangende hervorming van onze politieke organisatieregels is geboden. In een volwassen democratie met moderne en mondige staatsburgers, die door politici serieus worden genomen en in wie de overheid vertrouwen heeft, kunnen burgers zelf meer verantwoordelijkheid dragen. Zij hoeven dan niet meer hun toevlucht te nemen tot tegenpartijen om gehoord en begrepen te worden.

Met het oog hierop zullen afspraken moeten worden gemaakt over modaliteiten die burgers aanzienlijk meer invloed geven op de inhoud van het beleid en op de politiek-bestuurlijke besluitvorming daarover. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bindend volksinitiatief als instrument voor politieke agendering en besluitvorming of

De kabinetsformatie is het moment waarop zaken moeten worden gedaan — ook voor een hervorming van de democratie

aan de figuur van het correctieve (bindende) en door burgers zelf geïnitieerde referendum.

Daarnaast is van belang het bieden van zeggenschap over de aanstelling van bestuurders, met name burgemeester, commissaris van de Koningin en minister-president. Dit type aanpassingen kan tevens bijdragen aan meer dualistische verhoudingen met de volksvertegenwoordigende organen.

Tot slot kan de invloed van kiezers op de samenstelling van de Tweede Kamer worden vergroot, bijvoorbeeld door aanpassing van het systeem van voorkeurstemmen of via introductie van een systeem waarin kiezers zowel op een partij als op een kandidaat een stem uitbrengen.²²

3. *Verbeter de politieke cultuur.* Aan het verder terugdringen van de monistische verleiding van het in coalitieverband voorkoken en afregelen van besluiten kan zeker bijdragen de opheffing van het grondwettelijke verbod op rechterlijke toetsing van wetgeving. Dat volstrekt gepolitiseerde wetgevende organen, waarbinnen de politieke partijen zich hebben opgewerkt tot de 'eigentlichen Herren der Gesetzgebung', ook zelf toetsen of hun wettelijke besluiten in overeenstemming zijn met constitutionele en internationaalrechtelijke normen, komt in moderne westerse democratieën niet of nauwelijks meer voor.²³

Vervolgens komen de argumenten om de Eerste Kamer te handhaven beduidend anders te liggen. Er wordt — op zichzelf genomen niet zelden terecht — hoog opgegeven van de kwaliteit en zorgvuldigheid waarmee de senaat wetgeving behandelt. Maar de Eerste Kamer is en blijft een indirect gekozen orgaan met veel politieke macht en een uiterst conservatieve inslag. Ook zijn er risico's van een doublure of zelfs rivaliteit met de Tweede Kamer.²⁴ Maar men moet wel bedenken dat de Eerste Kamer zelf met uiteindelijk twee derde meerderheid met haar eigen ondergang moet instemmen.

Overigens zou te overwegen zijn de regering niet langer deel te laten uitmaken van de wetgevende macht.

DEMOCRATISCHE VERNIEUWING: BITTERE NOODZAAK

Onze representatieve parlementaire democratie is door de eenzijdige machtsuitoefening

van politieke partijen ontwricht. Daardoor is het onderlinge vertrouwen tussen overheid en burgers onder druk komen te staan, en dreigt ook legitimatieverlies voor onze constitutionele en soevereiniteitsdragende instellingen. De kiezers geven al enige tijd indringende signalen af die politici en partijen met toenemende urgentie dwingen tot zelfreflectie en zelfcorrectie.

Zonder institutionele ingrepen zal een nieuwe verbinding tussen de van elkaar vervreemde werelden van staat en samenleving niet tot stand komen. De op dit punt hardnekkige politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil, ingegeven door op machtsbehoud gerichte orthodox-protestantse en conservatief-liberale minderheden moet worden doorbroken. Anders dreigt verdergaande politieke instabiliteit, met een verder verlies van vertrouwen en legitimiteit en kan een klimaat ontstaan waarin vanuit verkeerde invalshoeken verkeerde oplossingen op ons afkomen.

Wij moeten ons bovendien goed realiseren dat juist in een situatie met complexe en indringende maatschappelijke problemen de noodzaak van een gelegitimeerd staatsbestel, waarbinnen bestuurders en burgers vertrouwen in elkaar hebben, essentieel is. In een tijd van vergaande en ingrijpende overheidsmaatregelen is democratische vernieuwing geen stokpaardje of kroonjuweel, maar bittere noodzaak.

De sleutel voor het doorbreken van een verouderd en krakend politiek stelsel ligt bij die partijen die van Nederland een moderne en volwassen democratie willen maken.

Noten

1 Ik heb daar overigens nog wel even over moeten nadenken. Al enige tijd heb ik namelijk de indruk dat binnen de PvdA het denken over problemen in ons politieke stelsel wordt gedomineerd door de verdedigers van de bestaande orde en cultuur.

De gebeurtenissen in de Nacht van Van Thijn, die ik van zeer nabij meemaakte, hebben dat beeld niet veranderd. Mijn voorganger op de Thorbecke-leerstoel, Wim Derksen, zei het ooit treffend: de PvdA is bang voor burgers en rechters. Net als bij het CDA en bij andere oud-linkse partijen ligt de primaire

focus op machtsverwerving en machtsuitoefening binnen de volksvertegenwoordigende organen en op het vasthouden aan politieke partijen als dragers van de parlementaire democratie. Daarin passen geen voorstellen voor modernisering van ons politieke systeem in de richting van meer directe

democratie en constitutionele rechtspraak. Niet zelden heb ik in dat licht vooraanstaande hoogleraren en bestuurders van PvdA-huize (ik zal ze niet noemen, want ze weten het zelf) de urgente problemen in onze democratie zien wegpraten met statements over ondeugdelijke analyses en onzinnige hervormingsvoorstellen. Maar gezien de hervormingsgezindheid bij weer andere hoogleraren en bestuurders binnen de PvdA (ik zal ze niet in verlegenheid brengen door ze te noemen) voel ik me verplicht over mijn aarzeling heen te stappen.

- 2 Luc Panhuijsen, *De ware vrijheid. De levens van Johan en Cornelis de Witt*, Amsterdam/Antwerpen 2005, passim.
- 3 Ben Knapen, *De man en zijn staat. Johan van Oldenbarnevelt, 1547-1619*, Amsterdam 2006, p. 22-33.
- 4 G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, diss., Rotterdam, 1998, p. 146-148.
- 5 De bij referendum tot stand gekomen Staatsregeling 1798 kende een voor Nederlandse begrippen bijzondere structuur en inhoud. Zo wordt gesuggereerd dat er eerst een volk (Bataven) was en daarna een (eenheids-) staat en een grondwet. Daarnaast herkennen wij een groot aantal moderne politiek-constitutionele principes: individuele mensenrechten, volkssoevereiniteit, eenheidsstaat, scheiding van kerk en staat, machtscheiding en wetgeving door volksvertegenwoordiging. Het moderne staatkundige perspectief van de Staatsregeling bleek echter eenmalig. De Franse constituties bleken nog te abstract en te theoretisch voor onze primair naar binnen gekeerde cultuur (zie daarover H. te Velde,

De Grondwet van Nederland, 2008, die ook een verband legt met de algemeen aangenomen Nederlandse nuchtere inborst).

- 6 J.Th. J. van den Berg, *Geoctroeerde grondwet, geoctroeerde participatie*; bijdrage congres Kossman Instituut in Groningen op 30 mei 2008, <http://www.forumdemocratie.nl>, p. 7-8.
- 7 Dit ideologische beeld verklaart bijvoorbeeld waarom de parlementaire vertrouwensregel, die het laatste woord van het parlement weergeeft, een schimmig bestaan leidt als regel van ongeschreven staatsrecht. Een minderheid van confessionele partijen houdt de constitutionalisering daarvan tegen, met als verhullende argumenten dat de regel moeilijk te formuleren is en dat het parlementaire stelsel niet beter gaat functioneren als we de hoofdregel daarvan in de Grondwet vastleggen.
- 8 J.W.M. Engels, 'Een relevante Grondwet', *Bestuurswetenschappen* 2009, nr. 5, p. 84 e.v.
- 9 Treurig genoeg zag het laatste kabinet-Balkenende alleen iets in grondwetswijzigingen die de burgers verplichten tot staatsburgerschap en sociale cohesie. Vandaar de bevoogdende ideeën over een grondwet in spreektaal en met veel nationale symboliek zoals een preambule over onze identiteit, de vlag en het volkslied, maar ook lichtelijk deprimerende elementen van een pedagogische 'Sozialverfassung' zoals maatschappelijke stages en een functie voor de Grondwet als instrument voor inburgering.
- 10 A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht*, diss. Groningen 1988; J.Th. J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*, oratie Maastricht, 1990.

- 11 De Nijmeegse hoogleraar staatsrecht Tijn Kortmann gebruikte in zijn afscheidsrede hiervoor het aloude begrip 'raison d'État', en dat was niet in positieve zin (C.A. J.M. Kortmann, *Staatsrecht en raison d'État*, Deventer 2009, p. 14-20).
- 12 Een zeer beperkte greep: de rapporten van de Bijzondere Commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Cie-Deetman, 1993); de bijdragen van J.Th. J. van den Berg ('De dekolonisatie van de Nederlandse kiezer') en G. Voerman ('De politieke partij tussen staat en maatschappij'), in: J.W.M. Engels/M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie* (staatsrechtconferentie Groningen), Deventer, 2003; WRR, *De staat van de democratie, Democratie voorbij de staat* (2004); Nationale Conventie, *Hart voor de zaak* (2006).
- 13 Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Frankfurt am Main, 1974. Kritisch daarover: D.J. Elzinga, 'De toekomst van de vertegenwoordigende partijendemocratie', in: Engels/Nap, a.w., p. 1-8.
- 14 *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, Rapport stuurgroep parlementaire zelfreflectie, Handelingen Tweede Kamer, 2008-2009, 31 845, nr. 3. In deze rapportage komen veel parlementaire ongemakken en goede voorbeelden voorbij, maar de fundamentele vraag naar de effecten van de monistische cultuur van een meeregerende Kamer wordt niet gesteld, laat staan beantwoord.
- 15 C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2006 (15e druk), p.

544. Jan Vis formuleerde ooit de vraag of partijen moeten worden gezien als 'oude olifanten op weg naar hun laatste rustplaats'.
- 16 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.
 - 17 De eerste geluiden dat hier sprake is van doemdenken, dat maatschappelijk wantrouwen in overheid en politici van alle tijden is, dat structuurveranderingen niets oplossen, dat de onheilsprofeten moeten worden ontmaskerd en dat wij ons niet moeten laten meeslepen door selectieve diagnostiek en structurele zwartkijkerij zijn alweer gehoord (bijvoorbeeld D.J. Elzinga, 'Markt voor doemdenkers is groot en wijd vertakt', *Binnenlands Bestuur*, 28 mei 2010, p. 51).
 - 18 Opvallend en illustratief was dat daags na de jongste Kamerverkiezingen, waarin de confessionele partijen zo veel verloren dat zij het gevaar lopen komend jaar ook in de Eerste Kamer een derde minderheidspositie te verliezen, in Trouw een bericht verscheen waarin zorg werd uitgesproken over het gevaar dat tot dusver succesvol bewaakte christelijke minderheidsbelangen (waaronder met name de bescherming van het bijzonder onderwijs) nu door een definitieve liberaliseringsgolf zouden kunnen worden bedreigd.
 - 19 J.Th.J. van den Berg, *Geotroyeerde grondwet*, a.w., p.13.
 - 20 H.J. Schoo, 'Populisme corrigeert democratisch falen', *de Volkskrant*, 4 september 2008, p. 10.
 - 21 De intentie van mijn bijdrage is overigens nadrukkelijk niet het propageren van agenda-punten en modaliteiten voor staatsrechtelijke vernieuwing als zodanig. Die kan men bijvoorbeeld vinden in J.W.M. Engels/M.H. Klijsma, 'Een gemenebest van vrije burgers', *Idee* 2010, nr. 1, p. 54-59. Het gaat mij hier vooral om de fundamentele keuze om niet langer moe te worden van het nietsdoen.
 - 22 Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus*, Den Haag 2006.
 - 23 Een initiatiefvoorstel-Halsema tot invoering van rechterlijke constitutionele toetsing is inmiddels in eerste lezing aangevaard. Bij gelijkblijvende omstandigheden zal een derde minderheid in de Eerste Kamer over enige tijd in tweede lezing zonder twijfel ook door deze grondwettelijke modernisering een streep halen.
 - 24 J.Th.J. van den Berg, *De eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit*, Afscheidsrede Leiden, 2006.

Geen crisis, wel turbulentie

REIN JAN HOEKSTRA

Dromen over democratie is goed, maar een concrete bijdrage leveren aan het project 'onvoltooide democratie' is beter — dat moet dus onze agenda zijn. Essentieel voor de werking van de nationale democratie is vertrouwen in de instituties daarvan: Staten-Generaal, regering, rechterlijke macht. Dat vertrouwen staat onder druk. De oorzaken, veelbesproken, zijn gevarieerd. Ik noem er een aantal: globalisering van de economie, Europeanisering en internationalisering van politiek en bestuur, de teloorgang van partijpolitieke ideologieën, individualisering, ict-ontwikkelingen, medialisering, de erosie van het maatschappelijk middenveld, de verrommeling van het openbaar bestuur waardoor de burger door de bomen het bos niet meer ziet.

Een belangrijke zorg vind ik ook en vooral, dat tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen, de wet steeds meer tot een instrument van beleid is geworden. De wet als stramien voor inhoud en vormgeving van de democratische rechtsstaat dreigt daarmee in de schaduw van het bestuur te komen te staan. Het parlement ontwikkelt tegen deze tendens onvoldoende tegenkracht en lijkt onderdeel te zijn geworden van de sfeer van bestuur en beleid. De wet verliest door voortdurende wijziging zijn duurzame karakter. Deze ontwikkeling slaat een belangrijk houvast uit de handen van de burger

en stelt zijn vertrouwen in de democratische rechtsstaat op de proef.

Op welke wijze zou onze democratie versterkt kunnen worden? Ik behandel in dit artikel vijf aspecten en doe een aantal aanbevelingen. Die vijf aspecten zijn: (1) het vertrouwen in de democratische rechtsstaat c.q. de vermeende crisis in de democratie; (2) de nationale autonomie en de internationale oriëntatie van Nederland; (3) het kiesstelsel; (4) de zelfstandige verantwoordelijkheden van kabinet en parlement; (5) introductie van elementen van directe democratie.

Veel is al over deze kwesties gezegd en geschreven. Zij geven uitdrukking aan het immer onvoltooide karakter van onze democratie. Democratie is geen verworven recht, maar een recht dat blijvend moet worden bevochten.

WOELIGE JAREN

De verkiezingen van 2002, 2006 en 2010 hebben laten zien dat de klassieke politieke partijen de leemte die LPF, SP en PVV vanuit hun onderscheiden achtergronden poogden en pogen te vullen zelf niet weten te vullen — in ieder geval niet in zetelaantal gemeten. Veiligheid, integratie, sociaal-financieel beleid, crisisbeheersing en -oplossing worden door 15 à 20% van het electoraat niet toevertrouwd aan klassieke politieke partijen. Is er, nu dit percentage zo duurzaam lijkt, een crisis in onze democratie?

Nee, die stelling gaat te ver. Immers, via de nieuwe, niet-klassieke politieke partijen spreken delen van het electoraat zich uit, nemen

Over de auteur Rein Jan Hoekstra is lid van de Raad van State. In 2006 was hij voorzitter van de Nationale Conventie. Hij is lid van het CDA.

Noot zie pagina 44

mensen dus deel aan de democratie van het land. Niet-deelnemen is veel zorgwekkender, dat getuigt enkel van cynisme. Toch denk ik dat de duidelijke signalen die sinds 2002 bij landelijke verkiezingen zijn afgegeven niet achteloos kunnen worden afgedaan. Waarom stemt een op de zes kiezers zo? Hun keuze onderstreept de noodzaak om te investeren in herstel van het vertrouwen in onze democratie.

De turbulente politieke ontwikkelingen in Nederland werden voorafgegaan door de verwoestende aanslagen op New York en Wa-

De Nederlandse politiek schudt op haar grondvesten — maar niet voor het eerst

shington in 2001 en de moord op Pim Fortuyn in 2002. In 2004 was er de moord op Theo van Gogh; etnische en religieuze spanningen laaiden op. Een dramatische gebeurtenis van een andere orde was het nationale referendum over de Europese Grondwet in 2005, met een uitslag die schokkend was voor de politieke verhoudingen en onze rol in Europa.

Maken wij sinds enkele jaren een revolutie mee? Misschien wel, maar ik breng de relativering aan dat de Nederlandse politiek vaker op haar grondvesten heeft geschud. De jaren 1840-1848 waren in Nederland en Europa politiek ingrijpend; de ontwikkelingen leidden ertoe dat koning Willem II in 1848 in één nacht van conservatief liberaal werd. Ik wijs verder op de instabiele jaren die voorafgingen aan de invoering, in 1917, van het algemeen kiesrecht, de evenredige vertegenwoordiging en de pacificatie van openbaar en bijzonder onderwijs.

Woelig waren ook de jaren zestig, die de aanloop vormden tot het bijzondere kabinet-Den Uyl in 1973 en het om andere redenen bijzondere kabinet-Van Agt in 1977. Beide kabinetten waren een weerspiegeling van gepolariseerde en instabiele maatschappelijke verhoudingen.

Het kabinet-Den Uyl was ten dele parlementair (namelijk voor de progressieve partijen PvdA, D66 en PPR die het gezamenlijk partijprogramma *Keerpunt '72* aan het kabinet ten grondslag legden) en ten dele extra-parlementair (voor KVP en ARP, die hun programmatische zijlicht, *Schets van beleid*, mochten laten schijnen op *Keerpunt '72*). Het kabinet-Van Agt steunde op een kleine parlementaire meerderheid van twee zetels, maar binnen de Christen-democratie hadden een aantal Kamerleden, de zogenoemde loyalisten, een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de totstandkoming van het kabinet en het regeerakkoord dat daaraan ten grondslag lag. Niettemin hebben beide kabinetten een sterke prikkel gegeven aan het inhoudelijke politieke debat tijdens de rit. Veel voorstellen van de regering moesten in de Kamer op het scherp van de snede worden bevochten. Dat was ook nodig, gelet op de maatschappelijke verhoudingen. De jaren zeventig waren uit democratisch oogpunt een boeiende tijd. Kan van de huidige tijd niet hetzelfde worden gezegd?

DE BLIK NAAR BUITEN

Zou het per saldo disproportioneel zijn om te spreken van revolutionaire ontwikkelingen, de grondvesten van staat en samenleving schudden wel. In mijn beleving is democratie geen rustig bezit (meer). De schuldencrisis na de bankencrisis en recente ontwikkelingen binnen de Europese Unie relativieren de nationale autonomie nog meer dan eerder al het geval was. Tegelijkertijd staat de internationale oriëntatie van Nederland onder druk, omdat het kabinet-Balkenende IV is gevallen over een onderwerp van buitenlands beleid, of specifieker: over een onderwerp dat in het teken staat van de bevordering van de internationale rechtsorde. Daarmee is het tot nog toe bestaande gebruik doorbroken dat toepassing van art. 90 van de Grondwet geen voorwerp is en behoort te zijn van partijpolitieke controverse, doch besluitvorming vergt bij wijze van consensus. De regering bevordert de ontwikkeling van de internationa-

le rechtsorde, luidt de bepaling letterlijk. Deze heeft het karakter van een preambule; daarover bestaat — bestond? — in ons land overeenstemming sinds 1953. Opneming van art. 90 is een reactie geweest op de neutraliteitspolitiek van Nederland tot 1940 en heeft een beeldbepalend effect gehad op de positie van ons land binnen de Verenigde Naties en andere internationale instellingen.

Gaan we onszelf isoleren, ons meer concentreren op onze binnenlandse problemen of blijven we ook bij onze broodnodige internationale en Europese oriëntatie? Voor mij is die oriëntatie voor Nederland wezenlijk en in feite onomkeerbaar; de vraag is echter of ons land weer een positie weet te verwerven die relevant is in de Europese en internationale omgeving. Het is noodzakelijk om de bevolking te door-dringen van het levensbelang van die oriëntatie. Terugkeren naar neutraliteit zoals die gold tot 1940 kan niet; de verwevenheid van de Neder-

Via Tweede en Eerste Kamer moeten internationale en Europese politiek aan draagvlak winnen

landse rechtsorde en economie met Europa en de rest van de wereld is een gegeven. Miskening van die positie tast de welvaart en stabiliteit in Nederland aan.

40 Bij de vorming van een nieuw kabinet zou de inzet van politieke partijen gericht moeten zijn op het overtuigen van de burger van het belang van dit alles. Via Tweede en Eerste Kamer moeten internationale en Europese politiek aan draagvlak winnen. Agendering en besluitvorming in beide Kamers zijn daarvoor simpele instrumenten. Europees beleid is ook Nederlands beleid. Dat betekent dat de Kamers tijdig moeten worden geïnformeerd over voorgenomen besluiten in Brussel en dat zij de richting van

die besluitvorming meebepalen. Het is belangrijk om de relatie van Tweede en Eerste Kamer met het Europese parlement te versterken. Het dubbelmandaat is jammer genoeg afgeschaft; is het te herstellen? In ieder geval is deelname door Nederlandse Europarlementariërs aan raadslaging in het nationale parlement gewenst en noodzakelijk. De Nederlandse volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement kunnen op die wijze een wezenlijke bijdrage geven aan het publieke debat in Nederland over Europa. Sommigen denken dat daarmee de onderscheiden verantwoordelijkheden van de parlementen worden aangetast. Dat zie ik niet; het gaat om complementaire verantwoordelijkheden. Europa en Nederland zijn onlosmakelijk met elkaar verweven.

AANPASSING VAN HET KIESSTELSEL

Versterking van de democratie vergt aandacht voor de werking van ons kiesstelsel. De introductie van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 heeft pacificerend gewerkt, maar kabinetsformaties gecompliceerd gemaakt. Onder het oude districtenstelsel placht de keuze van de kiezer door te werken in meerderheidsvorming: omdat een kandidaat, in de eerste dan wel de tweede ronde, meer dan 50% van de uitgebrachte stemmen diende te verwerven, moesten er van tevoren akkoorden met andere partijen en kandidaten worden gesloten.

Bezinning op het stelsel van evenredigheid is hard nodig. Waarom zou een gemengd systeem zoals dat in de Bondsrepubliek functioneert, niet ook in Nederland passen? Het is een stap die binnen de Grondwet is te realiseren en die gepaard zou kunnen gaan met invoering van een hogere kiesdrempel. Een kiesdrempel tot 5% kan nog worden geacht binnen de huidige Grondwettelijke bepaling (art. 53) te passen. Deze bepaling laat ruimte voor begrenzing door te formuleren dat de leden van beide Kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging 'binnen door de wet te stellen grenzen'. De commissie-Cals/

Donner, die de Grondwetsherziening van 1983 voorbereidde heeft hiertoe concrete voorstellen gedaan; latere commissies deden dat ook.

EEN ECHTE VOLKSVERTEGENWOORDIGING

In de jaren zestig is besloten dat wisseling van coalitiepartner tijdens de 'vier jaar-periode' van een kabinet gepaard dient te gaan met voorafgaande ontbinding, dus met tussentijdse verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer. In mijn ogen is deze ongeschreven regel voor heroverweging vatbaar. De regel is een automatisme geworden en heeft het accent van verkiezingen verlegd naar een keuze voor de samenstelling van het kabinet. Terugkeer naar verkiezingen eens in de vier jaar concentreert het karakter daarvan op de samenstelling van de Tweede Kamer en de inhoud van de programma's van politieke partijen.

In de afgelopen decennia hebben Kamerfracties zich sterk gericht op beoordeling van concreet kabinetsbeleid, meer dan op hun eigen draagvlak in de samenleving en daarmee op hun ideologie. Daardoor is er ook steeds meer ruimte gekomen voor onvrede over het functioneren van onze instituties. Het debat in de samenleving over integratie, over veiligheid, over buitenlands beleid is meer aangejaagd door partijen op de flanken van het politieke spectrum dan door de klassieke partijen. Om de kwaliteit van de democratie te vergroten is verbreding van dat debat geboden. Laat de Kamer vooral volksvertegenwoordiging zijn.

Dat kan ook met zich meebrengen dat — op basis van dezelfde verkiezingsuitslag — wisseling van coalitiepartner plaatsvindt. De Kamer, als volksvertegenwoordiging, beoordeelt die wisseling; daarbij moet het primaire criterium zijn of deze wisseling past bij de uitslag van de reguliere verkiezingen. De kiezer is met de afschaffing van de ongeschreven 'ontbindingsregel' niet benadeeld. Integendeel, zo wordt voorkomen dat het politieke debat wordt gedomineerd door electorale overwegingen ten koste van het algemeen belang. Een bijkomend

voordeel is dat de oplossing van een kabinetscrisis niet op een oneigenlijke manier wordt afgewenteld op het electoraat.

De keuze voor stabiliteit en inhoud vergt in beginsel ook dat de leiders van politieke partijen leiding geven vanuit de Kamer, niet vanuit het kabinet. De zelfstandige verantwoordelijkheden van kabinet en Kamer worden daarmee gemarkeerd. Loopt het kabinet dan niet aan de leiband van de Kamer? Dat risico ware te beheersen door coalitie- of regeerakkoorden te beperken tot

Door afschaffing van de ongeschreven 'ontbindingsregel' wordt de kiezer niet benadeeld

het strikt noodzakelijke; als uitgangspunt dient daarbij de ongeschreven regel van constitutioneel recht dat het kabinet niet na het eerste optreden in de Tweede Kamer wordt weggestuurd. De naleving van deze regel hoeft echt niet te leiden tot gedetailleerde afspraken — afspraken die in de vier jaar-periode door nieuwe ontwikkelingen toch hun betekenis geheel of gedeeltelijk zullen verliezen.

BURGEMEESTERS EN REFERENDA

Is het nodig om elementen van directe democratie in ons staatsbestel te introduceren? Democratie heeft vernieuwing van instrumenten nodig. Zelf ben ik nog steeds voorstander van de door de bevolking gekozen burgemeester. Het is jammer dat de PvdA-fractie in de Eerste Kamer de introductie ervan heeft tegengehouden. Nu is de burgemeester een in feite door de gemeenteraad aangewezen ambtsdrager, terwijl zijn positie in het college van B&W een onduidelijke is. Toen de Kroonbenoeming ook materieel nog functioneerde, ontleende de burgemeester zijn legitimatie aan die benoeming en op basis daarvan liet hij zijn autoriteit gelden in het college

van B&W. Nu is hij een door de gemeenteraad aangewezen en formeel door de Kroon benoemde functionaris — een ambivalente positie.

Invoering van het instrument van het referendum vergt veel aandacht voor de zorgvuldige inbedding daarvan. De voorbereiding van het raadplegend referendum over de Europese Grondwet in 2005 heb ik als slordig ervaren. De Kamer legde een slot op de mond van het kabinet en het kabinet liet zich muilkorven — ten onrechte, want in dit geval had het kabinet de discussie moeten aangaan over de onjuistheid van dit standpunt van de Kamer. Het ging immers om een voorstel van wet, waarover in-gevolge de Grondwet beide hebben te besluiten. Kamer en regering gaven voorts ten onrechte al op voorhand bindende gevolgen aan de uitslag van het referendum, hoewel dit raadplegend van karakter was. Geen aandacht werd gegeven aan de vraag of het referendum past in ons constitutioneel recht. Grote terughoudendheid is

Als nieuwe referenda worden overwogen, geldt het devies: bezint eer gij begint

uit dien hoofde geboden. Alleen een referendum met een louter raadgevend karakter kan in een incidenteel geval toelaatbaar worden geacht; hantering daarvan moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het uitgesproken principe van onze Grondwet dat de vaststelling van wetten en andere voorschriften door de regering en de Staten-Generaal plaatsvindt. Met dit principe verdraagt zich niet dat op voorhand al bindendheid aan de raadpleging wordt toegekend. Regering en Staten-Generaal kunnen niet bij eenvoudige beslissing een belangrijk beginsel van ons constitutioneel recht buiten toepassing laten. Daarvoor is aanpassing van de Grondwet nodig. Hetzelfde geldt als hantering van het raadplegend referendum een regulier

karakter zou krijgen. Terecht heeft de regering een tweede referendum, over het Verdrag van Lissabon, afgewezen.

Terugkijkend concludeer ik dat het referendum over de Europese Grondwet het gezag van onze staatkundige instituties heeft beschadigd. Als nieuwe referenda worden overwogen geldt daarom het devies: bezint eer gij begint. En als je het doet, veranker dit dan in de Grondwet, voorzien van zorgvuldig geformuleerde voorwaarden.

PRAKTISCHE AANBEVELINGEN

Het accent van een democratie-akkoord zou moeten liggen bij veranderingen binnen het bestaande systeem. In 2006 heeft de Nationale Conventie¹ een groot aantal aanbevelingen gedaan. Ik noem er een aantal:

- > Schep meer ruimte voor een actieve samenleving, bijvoorbeeld door adviesorganen van de regering voor minimaal een derde te laten bestaan uit uitvoerders van het primaire proces op de terreinen waarover advies wordt uitgebracht. Doorbreek, met andere woorden, de ijzeren ring van departementen en professionele, van de uitvoering losgeraakte adviseurs en organen.
- > Versterk de representatieve democratie, onder meer door aan het begin van de zittingsperiode van de Tweede Kamer themacommissies in te stellen die niet gebonden zijn aan departementale grenzen. Verminder het aantal aan de departementale indeling verbonden vaste commissies.
- > Geef beoogde ministers meer ruimte voor inbreng van hun eigen opvattingen in regeerakkoord en regeerprogramma.
- > Versterk de betekenis van de Grondwet in de samenleving. Toets voorstellen van wet inhoudelijk aan de Grondwet; versterk de kwaliteit van de toetsing op ministeries en in de Staten-Generaal, met name in de Tweede Kamer. Kom tot de instelling van een constitutioneel hof, dat ook de bevoegdheid heeft om rechters te voorzien van prejudicieel advies op het punt van Grondwet, constitutie en internationaal recht.

> Geef verdere inhoud aan de betrokkenheid van Tweede en Eerste Kamer bij de EU. Bezie bijvoorbeeld welke voorstellen voor Europese regelgeving in aanmerking komen voor behandeling als ging het om wetsvoorstellen. Maak het mogelijk dat leden van het Europees Parlement ook lid zijn van hun nationale parlement.

Aan bovenstaande suggesties van de Nationale Conventie zou ik een aantal maatregelen willen toevoegen die ik hierboven al noemde of indiceerde:

> Aanpassing van het kiesstelsel via invoering van een districtenstelsel en verhoging van de kiesdrempel.

> Afschaffing van de ongeschreven regel dat tussentijdse wisseling van coalitiepartner gepaard moet gaan met tussentijdse verkiezingen.

> Versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging. Laat politieke partijen vooral kandidaten selecteren die oog hebben voor de functie van wetgeving als pijler van de democratische rechtsstaat. Bied ook meer ruimte aan dualisme, aan de eigen verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging en van het kabinet. Parlementaire meerderheidskabinetten met strakke akkoorden zijn soms nodig gebleken, maar naar mijn mening vergt revitalisering van de democratie en van de democratische instituties nu nieuwe creativiteit. Bij kabinetsformaties zou de mogelijkheid van extra-parlementaire varianten — weer — moeten worden overwogen.

> Versterking van de kwaliteit van wetgeving, onder meer door investering in de daarop gerichte opleiding.

GELOOF EN DEMOCRATIE

Ten slotte constateer ik dat politieke partijen te weinig aandacht geven aan de betekenis van geestelijk-culturele opvattingen. Deze term ontleen ik aan Marinus van der Goes van Naters. In *Het Socialisme van nu* (1945) merkt deze op: 'In ons achterliggende jaren is bij socialisten de waardering voor het Christendom als zedelijke

kracht sterk toegenomen; met dit feit moet rekening worden gehouden.' Hij citeert Koos Vorrink, die stelt dat '... juist via hun sociaal-democratische gezinnen van geslacht op geslacht Europees-Christelijk cultuurbezit met niet minder ernst wordt doorgegeven dan in gezinnen van uitgesproken Christelijke belijdenis'. Het moderne socialisme staat neutraal tegenover de godsdienst, niet tegenover de godsdienst, aldus Van der Goes van Naters.

Het is zaak om godsdienst en levensovertuiging hun plaats te geven in politiek en samenleving

Onder Willem Banning voltrok zich vervolgens de doorbraak van de Christen-democratie naar de PvdA. Job Cohen zei een poos geleden: het is nu tijd voor een omgekeerde doorbraak. Daar ligt mijns inziens een gezamenlijke opdracht voor sociaal-democratie, Christen-democratie en de liberale richting: het is zaak om godsdienst en levensovertuiging hun plaats te geven in politiek en samenleving. Zij zijn onmisbaar voor de vitaliteit van democratie.

In 2006 bracht *Christen-democratische Verkenningen* een bundel uit onder de titel 'Zonder geloof geen democratie'. Deze kernachtige en provocatieve formulering breng ik in dit verband in herinnering, als aanzet voor een debat over godsdienst en levensovertuiging. Elk mens heeft geloof, een levensovertuiging; deze liggen ten grondslag aan de ontwikkeling van het waardestelsel waarop de maatschappij is gefundeerd. De ontwikkeling van die waarden is ook voor de democratische instituties — met inbegrip van politieke partijen — een zorg, of dient dat te zijn.

Een specifiekere vraag die onder ogen moet worden gezien is die naar de verbinding tussen orthodox geloof en democratie. In het bijzonder de orthodoxe islam vraagt nu de aandacht,

maar niet vergeten mag worden dat Nederland ook bijna een miljoen nieuwe christenen heeft; de vele migrantenkerken getuigen daarvan. Herontdekking van de waarde van geloof en levensovertuiging is onmisbaar voor het integratiedebat, voor het debat over de vraag

hoe mensen meer te betrekken bij de politiek en breder gezien bij het functioneren van de democratische rechtsstaat. Dit debat moet worden gestimuleerd.

Ik hoop dat mensen zo ook kunnen blijven geloven in democratie.

Noot

- 1 Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak* (2006). De opdracht aan het gezelschap luidde als volgt: 'De Nationale Conventie heeft tot taak voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten

grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw. Zij besteedt daarbij in ieder geval aandacht aan:
a. het stelsel van het evenwicht van machten op nationaal niveau en betrekken daarin de positie van de Eerste Kamer en Raad van State in samenhang met het vraagstuk van toetsing van wetten aan de Grondwet;
b. de vraag of inrichting en

bevoegdheden van de Nederlandse staatsinstellingen voldoende zijn toegesneden op de internationale omgeving waarin Nederland functioneert, in het bijzonder de Europese;
c. de positie en toekomst van de representatieve democratie;
d. de positie van de Grondwet in de samenleving en de wijze waarop de Grondwet kan worden veranderd.

Het stelsel op de schop: minder partijen, méér keuze

ED VAN THIJN

‘Herfsttij der democratie’, zo luidt de titel van de briljante analyse die de *godfather* van de Nederlandse sociologie, J.A.A. van Doorn, schreef pal voor zijn dood in 2008. De ondertitel luidde: ‘Over de huidige malaise in de Nederlandse politiek.’ Het is maar goed dat Van Doorn de verkiezingsavond van 9 juni jl. niet heeft meegemaakt. Waar de camera ook maar keek zag je juichende mensen. vvd’ers waren blij omdat zij voor het eerst de grootste partij werden. PvdA’ers omdat Job Cohen op een haar na het gat met Mark Rutte had gedicht. d66’ers omdat hun partij zich had verdrievoudigd. sp’ers omdat ze minder verloren hadden dan zich lange tijd had laten aanzien. Femke Halsema — en wie gunt het haar niet? — omdat GroenLinks voor de eerste keer een handvol zetels had gewonnen. pvv’ers omdat zij met 24 zetels alle opiniepeilingen hadden gelogenstraft. Alleen bij de Christen-Unie en het CDA zag je bedrukte gezichten. Jan Peter Balkenende had geworsteld, maar ging toch kopje onder. De christen-democratie trof het lot dat Van Doorn al in 2008 had voorspeld, toen hij schreef dat de hoofdstromingen in de Nederlandse politiek te midden van de individualisering geen bestaansreden meer hebben. Dat de PvdA niet gedecimeerd uit de bus kwam

Over de auteur Ed van Thijn was namens de PvdA minister van Binnenlandse Zaken, lid van de Tweede Kamer en lid van de Eerste Kamer.

Noten zie pagina 49

was te danken aan het feit dat Cohen, *the new kid in town*, als oud-burgemeester, dwars door de armetierige debatten heen, vertrouwenwekkend overkwam. Mensen stemmen op personen.

Het was jammer dat Cohen op de eindstreep net tekortkwam om Rutte te kloppen, maar zoveel is zeker: als de PvdA de grootste was geworden, doordat nog meer kiezers ‘strategisch’ hadden gestemd dan er nu al deden, dan nog had hij op het premierschap geen garantie gehad. Het predicaat ‘grootste’ biedt in ons versplinterde veelpartijensysteem geen zekerheid — en dat is maar goed ook. Want wat te doen als de pvv op verkiezingsdag de hoofdprijs had binnengesleept, zoals ik in mijn laatste boek, *De formatie, als worst-case scenario* heb geschilderd?²

Het is die versplintering van ons partijenstelsel die ons de meeste zorgen zou moeten baren. Deels is dit fenomeen een afspiegeling van de horizontalisering c.q. fragmentarisering van onze samenleving, die weer samenhangt met de snelle opkomst van de nieuwe media en de bijbehorende zapcultuur. De helft van het electoraat heeft in 2010 anders gestemd dan in 2006. Maar de versplintering is ook een gevolg van de institutionele zwakte van ons democratisch stelsel, dat tegen deze uitholling overdwars niet bestand is.

‘Het ontbreekt onze democratie aan populistische nooduitgangen,’ schrijft Van Doorn. De onvrede met de gevestigde orde stapelt zich op, maar de kiezer kan één ding niet: het establish-

ment naar huis sturen. Hoezeer ook bij deze verkiezingen tijdens de zogenaamde nek-aan-nekrace de suggestie is gewekt dat het premierschap op het spel stond (er was zelfs een heus ‘premierdebat’), in werkelijkheid ging het ook nu weer ‘alleen maar’ over de samenstelling van het parlement. Een premier wordt enkel aangewezen tijdens een al of niet langdurige en in ieder geval weinig transparante kabinetsformatie waarop de kiezer geen enkele invloed heeft. Het is al zo vaak gezegd, maar het probleem is nu dwingender dan ooit tevoren: de kabinetsformatie is de fundamentele zwakte van onze democratie.

Deze zwakte is uitgegroeid tot een gapende wond. Wie, eenmaal uitgedanst, de uitslag van 9 juni op zich laat inwerken, ziet dat er deze keer geen normaal meerderheidskabinet valt te vormen, laat staan de sterke, stabiele, homogene regering die in deze tijd van economische crisis zo broodnodig is. Een regering ook die over een breed maatschappelijk draagvlak beschikt. Ik zal mij hier niet wagen aan het grote combina-

betekent dat elk van de drie, ook de PvdA, het eigen verkiezingsprogramma aan de laars moet lappen — met als gevolg dat bij de volgende verkiezingen de anti-establishmentpartijen nog verder zullen groeien.

HET KIESSTELSEL

Het wordt de hoogste tijd om de bouwstenen van ons democratisch systeem kritisch tegen het licht te houden. Om te beginnen toch maar weer eens ons kiesstelsel, hoeveel weerzin discussies daarover ook telkens weer oproepen. Wij koesteren in Nederland de evenredige vertegenwoordiging als een fundamenteel beginsel dat niet voor niets in onze Grondwet is veranderd. Ik haal het ook niet in mijn hoofd om dat beginsel ter discussie te stellen, zeker niet op het moment dat aan de overzijde van het Kanaal het tegendeel, het enkelvoudige districtenstelsel, op de helling wordt gezet. Maar dat alles neemt niet weg dat de wijze waarop wij aan dit beginsel uitwerking hebben gegeven serieuze vragen oproept die niet langer ontweken kunnen worden:

1. Realiseren wij ons wel dat de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland dogmatische vormen heeft aangenomen? Dat ons stelsel in de internationale literatuur als ‘extreem’ te boek staat?³ Dat er in heel Europa geen tweede land bestaat zonder enigerlei vorm van kiesdrempel, laat staan een land waarin men al met een kwart van de kiesdeler een zetel kan verwerven? Alleen in Israël is een vergelijkbaar kiesstelsel in zwang en we weten inmiddels tot wat voor absurde en onwerkbare regeringscombinaties dat heeft geleid.

2. Beseffen wij wel dat de fragmentatie van ons partijensysteem door ons kiesstelsel sterk wordt bevorderd? Door het extreme karakter ervan zullen partijen, om te kunnen overleven, zich vooral afzetten tegen die partijen die het sterkst aan hen verwant zijn. Sytze Faber spreekt in zijn boek over de formatie van 2007 van ‘de wet van de koestal’: de grootste concurrent van een koe is de koe die naast hem staat.⁴ Het is een

De kabinetsformatie is de fundamentele zwakte van onze democratie

tiespel, maar dit wil ik er wel over kwijt: noch een rechts meerderheidskabinet (door het CDA gelukkig al onmogelijk gemaakt, al moet men nooit nooit zeggen in de politiek), noch een paars plus/plus/plus-kabinet, zelfs niet een zogenaamd ‘nationaal’ kabinet van VVD/PvdA/CDA (inmiddels ten onrechte een middenkabinet genoemd: sinds wanneer is de PvdA een ‘middenpartij’?) voldoet aan de hierboven genoemde criteria. En wat de derde optie betreft: zo’n nationale reflex zou betekenen dat alle deelnemende partijen over hun schaduw heen moeten springen (aan beeldspraak geen gebrek in deze tijden), hetgeen in eenvoudig Nederlands

wet die goed lijkt te passen in het Nederlandse polderland, maar die funeste gevolgen heeft voor ons uitwaaiende partijstelsel, omdat er een premie staat op profilering van eigenheid terwijl samenwerking wordt afgestraft.

3. Mede daardoor is er in Nederland zo'n duidelijke knip tussen de verkiezing van een parlement en de regeringsvorming daarna. Nooit wordt in Nederland de vraag gesteld waartoe verkiezingen eigenlijk dienen. Is het de bedoeling om een parlement samen te stellen dat de perfecte weerspiegeling is van de diversiteit van meningen onder de bevolking? Of zijn de verkiezingen ook — of misschien wel in de eerste plaats — bedoeld om de bevolking een instrument in handen te geven om richting te geven aan toekomstig beleid?

HET PARTIJSTELSEL

Dat leidt tot vragen over een tweede bouwsteen van ons democratisch systeem: ons partijstelsel. Het is niet erg gebruikelijk om in dit verband van een 'stelsel' te spreken.

Er is in de loop dat jaren veel gepubliceerd over het reilen en zeilen van onze politieke partijen: over hun ontstaansgeschiedenis, de functies die zij vervullen, de grote veranderingen die zij hebben doorgemaakt, hun identiteit en de erosie die deze heeft ondergaan, het verminderde draagvlak in de samenleving en wat dies meer zij. Het standaardwerk is natuurlijk *Politieke partijen in Nederland* van Ruud Koole, uit 1995, dat als ondertitel heeft: *Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*.⁵ Uitgerekend over dat laatste onderwerp bevat het boek maar weinig vergelijkingsmateriaal. Toch is juist dat aspect het meest onderscheidend als je Nederland met andere landen vergelijkt.

Zo maken we graag een onderscheid tussen de tweepartijstelsels in Angelsaksische landen (Engeland kent inmiddels een driepartijstelsel) en de meerpartijstelsels in Europa. Maar dat beeld is bedrieglijk, want er bestaat een fundamenteel verschil tussen meerpartijstelsels zoals dat in Duitsland, waar lang een

vierpartijstelsel heeft bestaan dat nu is uitgedijd naar een vijfpartijstelsel, en het meerpartijstelsel in bijvoorbeeld Scandinavië, waar blokvorming binnen links en rechts doodgewoon is.⁶ In landen als Nederland en België — dat laatste is een verhaal apart, vanwege de toenemende kloof tussen Vlamingen en Walen — is sprake van een veelpartijstelsel met weer heel andere wetmatigheden en een immanente neiging tot versplintering waarop geen enkele rem staat, al kent België dan tenminste nog een kiesdrempel van 2%.

Voor Nederland werpt deze internationale vergelijking enkele cruciale vragen op, die zeker ook in het kader van het Nationaal Democratisch Akkoord aan de orde zouden moeten komen:

1. Het leidt tot niets als we ons blindstaren op de partijstelsels in Angelsaksische landen, al verschaffen verkiezingen daar wel duidelijkheid over de regeringsvorming (die ook inzet is van de verkiezingsstrijd). Nederland is nu eenmaal een meerstromenland en daarmee ook een coali-

De toepassing van de evenredige vertegenwoordiging heeft dogmatische vormen aangenomen

tieland. Maar de vraag is wel gewettigd of het fragmentatieproces — dat vooral ook een funeste uitwerking heeft op lokaal niveau — enigermate kan worden gekanaliseerd. Politieke partijen hebben toch ook ten doel om een bijdrage te leveren aan de bestuurbaarheid van een land?

2. Daarbij is het onvermijdelijk om goed in ogenschouw te nemen wat de verschillen zijn tussen een meerpartijstelsel — waarin coalitievorming een vanzelfsprekendheid is — en een veelpartijstelsel van 'elk voor zich', dat vroeg of laat tot een onbeheersbare instabiliteit zal leiden die het aanzien van de politiek op de langere termijn zal schaden.

3. Op welke manieren kan de samenwerking tussen verwante partijen bevorderd worden, zodat er nieuwe formaties ontstaan, al dan niet via stembusakkoorden c.q. lijstverbindingen? En is dat te bewerkstelligen vóór verkiezingen, zodat kiezers ook werkelijk een keuze krijgen over de richting van toekomstig regeringbeleid?

In de slotbeschouwing van zijn boek uit 1995 stelt Koole vast dat er, ondanks het wispelturige gedrag van de kiezer, weinig mis is met ons partijstelsel: van een verharding van de extremen die de democratie in de tang nemen, zoals ik jaren eerder had voorspeld, is geen sprake.⁷ Het is de vraag of deze optimistische toonzetting ook in 2010 nog opgeld doet. De grote overwinning van de PVV, in combinatie met het feit dat vrijwel geen enkele partij Geert Wilders als coalitiepartner ziet, maakt de totstandkoming van een normaal kabinet vrijwel onmogelijk. Veel gekker moet het toch niet worden.

EEN DUBBELE HERVORMING

Dat laatste brengt mij, tot slot, op de cruciale vraag hoe er een *rechtstreeks verband* kan ontstaan tussen parlamentsverkiezingen en de vorming van een nieuw kabinet. Al in de jaren zestig klonk er een roep om een gekozen minister-president. In 1971 hebben de toenmalige progressieve partijen (PvdA, D'66 en de groep-Aarden, de voorloper van de PPR) een initiatiefwetsvoorstel ingediend om te komen tot een gekozen formateur. De gedachte daarachter was dat verkiezing van de minister-president niet buiten het parlementaire stelsel maar daarbinnen zou moeten worden gerealiseerd. De formateur wordt pas premier als het parlement heeft ingestemd met zijn nieuwe regeringsploeg (een vergelijkbare discussie speelt al jaren rond de gekozen burgemeester).

Het initiatiefontwerp strekte zich ook uit tot de hervorming van ons kiesstelsel. De inzet was een zogenaamd gematigd districtenstelsel. Er zouden twaalf à vijftien kiesgebieden worden ingesteld waarbinnen minimaal tien Tweede Kamerleden op basis van evenredige vertegen-

woordiging zouden kunnen worden gekozen. Nagegaan was dat deze hervorming zonder grondwetswijziging kon worden doorgevoerd.

De koppeling van deze beide hervormingsvoorstellen kon bewerkstelligen dat politieke partijen er belang bij zouden krijgen om vóór

Hoe lang laat de kiezer in Nederland zich nog om de tuin leiden?

de verkiezingen stembusakkoorden te sluiten en een gemeenschappelijke kandidaat-premier naar voren te schuiven. Kiezers zouden dan een beslissende invloed krijgen op de coalitievorming na de verkiezingen, zonder dat afbreuk werd gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Bij de jongste verkiezingen is opnieuw gebleken dat zo'n stelselwijziging in een grote behoefte zou voorzien. Nu hebben partijen zich in duizend bochten moeten wringen om te veinzen dat er sprake was van een nek-aan-nekrace tussen kandidaat-premiers. Het is immers al lang een wet van Meden en Perzen dat mensen het liefst stemmen op personen, liever dan op partijen. Het strategisch stemgedrag dat hiervan het gevolg is bezorgt kleinere partijen (een oneigenlijke term in een tijd dat er geen grote partijen meer zijn) onnodig schade. De voorgestelde stelselwijziging voorkomt bovendien dat er twee verkiezingen tegelijk plaatsvinden, die de uiteindelijke machtsverhoudingen onberoerd laten: één binnen links waarbij 'groot' de kleine zusterpartijen leeg eet en één binnen rechts waarbij men in populistische retoriek tegen elkaar opbiedt.

Het wordt toch waarachtig eens tijd dat onze democratie volwassen wordt. En dat de PvdA, de erfopvolger van de SDAP, die zoveel strijd heeft gevoerd voor de invoering van het algemeen kiesrecht, minder dan honderd jaar geleden, zich nu schrap zet om aan dit kiesrecht echt inhoud te geven. Hoe lang laat de kiezer in Neder-

land zich nog om de tuin leiden? Krijgen we na Van Agt/Den Uyl, Lubbers/Kok en Balkenende/Bos nu een kabinet-Rutte/Cohen? En gaan we ons dan weer in *se-D*-nummer na *se-D*-nummer afvragen waar toch al die boze burgers vandaan komen? Ik mag toch hopen van niet.

Het zou op zijn minst een aardig bijproduct van de lopende formatie zijn als PvdA, D66 en GroenLinks samen blijven optrekken. Vervroegde verkiezingen zijn dan niet meer zo'n schrikbeeld. Komt er na het herfsttij der democratie dan toch nog een progressieve lente in zicht?

Noten

- 1 J. A. A. van Doorn, 'Herfsttij der democratie', in: *Nederlandse democratie*, Mets & Schilt, Amsterdam, 2009.
- 2 Ed van Thijn, *De formatie*, Augustus, Amsterdam, 2010.
- 3 Michael Laver en Norman Schofield: *Multiparty government*, Arbor, Stanford, 1989.
- 4 Sytze Faber, *De wet van de koestal*, Balans, Amsterdam, 2007.
- 5 Ruud Koole, *Politieke partijen in Nederland*, Spectrum, Utrecht, 1995.
- 6 Kaare Strom, *Minority government and majority rule*, Cambridge University Press, 1990.
- 7 Ed van Thijn, 'Van partijen naar stembusaccorden', in: *Partijvernieuwing*, Arbeiderspers, Amsterdam, 1967.

Elke politiek krijgt het electoraat dat ze verdient

ARJAN VLEGENTHART

Nederland lijkt bevangen door een crisis in de democratie. Wie het nieuwe boek van Ed van Thijn leest, *De formatie*, kan de schrik om het hart slaan. Van Thijn schetst een donker beeld van de Nederlandse politiek. Het publieke debat wordt steeds scherper en onbeschofter. In hun jacht op de kiezer durven partijen steeds minder kleur te bekennen. De versplintering van het politieke landschap maakt het formeren van duurzame coalities een steeds lastiger opdracht. Burgers wenden zich af van de politiek.

Van Thijn is niet de enige die het somber inziet. De afgelopen jaren verschenen er tal van opiniërende boeken en artikelen waarin de crisis van de democratie werd uitgeroepen. Ook de wetenschap laat zich niet onbetuigd, zoals blijkt uit oproepen als die van bestuurskundige Roel in 't Veld, die vindt dat een moderne kennisdemocratie de hiërarchische structuren moet vervangen die in onze maatschappij van mondige burgers en professionals niet meer voldoen.

50 Intussen zijn ook in ons omringende landen heftige discussies gaande, al dan niet naar aanleiding van de opkomst van nieuwe politieke bewegingen, over het verval van de democratie aldaar. Nederland staat hierin kennelijk niet alleen. Nieuw is het debat ook al niet. In de jaren

zestig en zeventig lieten D'66 en Nieuw Links binnen de PvdA van zich horen. Sinds de jaren tachtig wordt geklaagd over de afnemende binding van burgers aan politieke partijen, zoals die onder meer tot uiting komt in kiezersopkomst, partijlidmaatschap en partijactivisme. Het spreken over crises in ons democratisch bestel is onmiskenbaar een terugkerend fenomeen.

Dat de criticasters van vandaag de dag door anderen zijn voorgegaan is op te vatten als een hoopvol teken: een democratisch bestel vergt continu onderhoud, is constant in beweging en daarom geregeld onderwerp van debat. Deze relativerende kanttekening is ook in het huidige tijdsgewricht van toepassing. Onze democratie is niet zonder reële problemen, maar spreken van een crisis gaat te ver: het politieke bestel heeft bewezen tegen een stootje te kunnen.

HET KERNPROBLEEM:

HET POLITIEKE KLIMAAT

Om aan reële problemen daadwerkelijk iets te kunnen doen, is het van belang om eerst de oorzaken helder op het netvlies te hebben. Daarover verschillen de meningen. Sommigen wijzen op het verval van waarden en een gebrek aan fatsoen: niet zozeer de politieke spelregels zijn het probleem, als wel een algemene maatschappelijke morele neergang die van de vruchten van de democratie paarden voor de zwijnen maakt. De oplossing ligt dan niet in concrete

Over de auteur Arjan Vliegenthart is universitair docent Internationale Betrekkingen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is namens de SP lid van de Eerste Kamer.

politieke hervormingen, maar in een moreel reveil dat in gezondere politieke verhoudingen zal uitmonden.

Een tweede school, die dominant is, geeft de schuld aan de instituties. Het Nederlandse politieke systeem is in deze analyse bijzonder gevoelig voor politieke inertie vanwege de opzet en werking van ons kiesstelsel: verkiezingen leveren geen duidelijke winnaar op, waardoor altijd coalities nodig zijn. Bovendien biedt het systeem van de representatieve democratie burgers te weinig mogelijkheden om in de politieke besluitvorming hun stem rechtstreeks te laten horen. Zij worden onmondig gehouden. In een samenleving van mondig individuen als de onze wringt dat.

Tot de aanhangers van deze denkrichting is Ed van Thijn te rekenen; zijn eerder genoemde boek geeft een mooi overzicht van de bijbehorende argumentatie. Van Thijn ziet de democratie ontsporen en vindt dat er snel ingrijpende maatregelen moeten worden genomen. Concreet pleit hij voor een gematigd districtenstelsel, een gekozen formateur en een gekozen burgemeester.

Hoewel voor elk van deze voorstellen wel iets te zeggen is, valt er ook heel wat tegenin te brengen. De kernvraag is deze: zullen veranderingen in de politieke spelregels ook tot een ander politiek klimaat leiden? Dát is cruciaal. Regels leggen gewicht in de schaal, maar wat de doorslag geeft is het gedrag van de politieke spelers zelf, in het bijzonder hun houding ten opzichte van de burger. Precies hier zit nu het grootste probleem van onze democratie — groter dan welk institutioneel mankement dan ook.

MOEIZAME POGINGEN TOT VERNIEUWING

Laat ik deze stelling uitwerken aan de hand van twee voorbeelden: de dualisering van het lokaal bestuur en het nationale referendum over de Europese Grondwet van 2005.

Goed acht jaar geleden werd het lokale bestuur gedualiseerd. Concreet betekende dit vooral dat de taken van de gemeenteraad en die

van het college van burgemeester en wethouders strikter dan voorheen gescheiden werden. Wethouders maakten bijvoorbeeld niet langer deel uit van de gemeenteraad. Het doel van de dualisering was om de lokale politiek voor burgers inzichtelijker en herkenbaarder te maken: raadsleden zouden zich als echte volksvertegen-

Politieke spelregels leggen gewicht in de schaal, maar het gedrag van de spelers zelf geeft de doorslag

woordigers manifesteren, de verschillen tussen de machten van bestuur en van controle zouden helder over het voetlicht worden gebracht. Met deze doelstelling is niets mis, maar in de praktijk is er weinig van terechtgekomen.

Twee jaar na de invoering van het nieuwe stelsel, in 2004, concludeerde de commissie-Leemhuis, die in opdracht van de regering onderzoek deed naar de dualisering, dat van een grotere herkenbaarheid van het lokale bestuur voor burgers geen sprake was. Ook veel gemeenteraadsleden zijn er niet van overtuigd dat het nieuwe systeem beter is dan het oude: in 2009 bleek uit onderzoek van gemeenteraad.nl dat 65% van de raadsleden de dualisering als mislukt beschouwt. Het contact met de burger is er nauwelijks beter op geworden. Sterker nog, het lijkt eerder te lijden onder het nieuwe systeem. Onderzoek van de landelijke griffiersvereniging heeft aangetoond dat in grote steden veel raadsleden van de griffie verwachten dat zij helpt bij het onderhouden van burgercontacten. Op deze manier blijft er van het begrip 'volksvertegenwoordiger' wel heel weinig over. Het lijkt het erop dat veel gemeenteraadsleden eerder bureaucraat zijn dan een klankbord van wat er in de samenleving gebeurt.

Hiermee is niet gezegd dat gemeenteraadsleden binnen het dualistische systeem per definitie geen goede volksvertegenwoordigers

kunnen zijn. Het punt dat ik wil maken is dat de institutionele hervorming die acht jaar geleden werd ingezet daar op zichzelf niet aan heeft bijgedragen. Dat was ook te verwachten: het probleem zit namelijk dieper, in de politieke cultuur die in veel gemeenten heerst. In geen enkel systeem, monistisch dan wel dualistisch, zijn volksvertegenwoordigers verplicht tot het klakkeloos volgen van de politieke agenda van het college. Het stellen van eigen prioriteiten en het werk maken van contact met de burger zijn verantwoordelijkheden van iedere volksvertegenwoordiger zelf. Door vasthoudend te zijn op terreinen die er echt toe doen voor burgers kunnen volksvertegenwoordigers in beide systemen belangrijke politieke successen boeken.

De discussie over het dualisme staat niet op zichzelf. Ook op andere terreinen hebben institutionele experimenten niet gebracht wat we ervan gehoopt hadden — zie bijvoorbeeld de burgemeesterreferenda in Utrecht en Eindhoven.

Werk maken van contact met de burger is een eigen verantwoordelijkheid van iedere volksvertegenwoordiger

52 ven. Pijnlijk nog is dat daar waar institutionele veranderingen vanuit het oogpunt van burgerparticipatie wel succesvol waren, zij soms schielijk werden teruggedraaid, waarna er weinig meer van werd vernomen. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is natuurlijk het nationale referendum over de Europese Grondwet dat in 2005 is gehouden, met als resultaat een overweldigend ‘nee’.

Wat er daarna gebeurde illustreert hoe de Nederlandse politieke cultuur functioneert: wat een institutioneel novum, het eerste nationale referendum ooit, aan het licht bracht — te weten: gebrek aan steun voor een Europese Grondwet — werd rap gesmoord in een consensus

tussen politieke partijen die de consequenties van de uitslag niet aandurfd. Klaarblijkelijk waren zij bereid om de internationale reputatie van ons land zwaarder te laten wegen dan de mening van bijna twee derde van kiezers. Bij de formatiebesprekingen die volgden op de verkiezingen van november 2006 leverden PvdA en ChristenUnie beloften die ze in hun programma's hadden opgenomen over een tweede referendum in, in ruil voor regeringsdeelname.

In een politieke cultuur als deze, waarin beloften over inspraak van de burger uit politiek opportunisme terzijde worden geschoven, is het moeilijk om institutionele hervormingen te bedenken die krachtig genoeg zijn om werkelijk een verschil te maken. Mijn stelling blijft: als het gaat om het herstellen van het verloren vertrouwen van de burger in de politiek is het gedrag van politici de allesbepalende factor.

KIEZERS ZIJN GEEN KOPERS

In de laatste twee decennia hebben zich in de politieke cultuur diepe verschuivingen voorgedaan. Met de term ‘cultuur’ doel ik hier op politieke omgangsvormen, zowel de interne (hoe gaan politici onderling met elkaar om?), als de externe (hoe gaat de politiek met de rest van de samenleving om?). Op dat laatste vlak ligt het voornaamste probleem. Strategische keuzes van politieke partijen hebben de omgang van politici met burgers fundamenteel veranderd, zozeer dat de politiek in den brede van de burger vervreemd is geraakt. Deze strategische keuzes hebben inhoudelijke en relationele dimensies, die ik hier wat verder uitdiep.

De Nederlandse politiek voelt zich op een steeds kleiner terrein bevoegd, met als gevolg dat zij haar verantwoordelijkheid voor de publieke zaak ten dele is gaan ontlopen. Daarnaast wordt politieke besluitvorming al te vaak gepresenteerd als de uitkomst van technocratisch handelen en worden ideologische tegenstellingen versluierd. Daar komt nog bij dat partijen zich zijn gaan opstellen als handelaars in politieke koopwaar, in plaats van als

organisaties van mensen die samen met andere burgers politieke idealen willen realiseren. Deze drie ontwikkelingen samen hebben de afstand tussen burger en politiek vergroot. Laten we ze nader onder de loep nemen.

De Nederlandse politiek heeft verantwoordelijkheden op tal van terreinen willens en wetens afgeschoven naar de markt (via privatisering) en naar de Europese Unie (wat neerkomt op het opgeven van soevereiniteit). Op een toenemend aantal maatschappelijke vraagstukken wordt gereageerd met 'daar gaan wij niet over'. Burgers die zich met maatschappelijke problemen tot de overheid wenden krijgen in zo'n geval nul op het rekest. Zij blijven achter met de indruk dat zij vooral goed voor zichzelf moeten zorgen, wat

zich vertaalt in een afnemende maatschappelijke en politieke betrokkenheid.

Gaandeweg zijn de traditionele volkspartijen steeds meer op elkaar gaan lijken. In de jaren negentig werd een groot deel van de ideologische verschillen bij het grofvuil gezet. De politieke besluitvorming werd onder de hegemonie van het neoliberalisme neergezet als een technocratisch schouwspel waarbij het uiteindelijk zou gaan om het creëren van een win-winsituatie. Het buiten werking zetten van de politieke strijd is niet zonder gevolgen gebleven. Want daar waar partijen elk besluit presenteren als de optimale oplossing voor een technisch probleem, krijgen burgers het gevoel dat het er in wezen niet toe doet wie er regeert. Zij zullen



zich dan ook minder snel engageren met een bepaald gedachtegoed. 'Waar visie, waar uitzicht ontbreekt, komt het volk om', zo stelde Joop den Uyl al. Hij had gelijk: waar ideologisch perspectief ontbreekt, haakt de burger af.

In het verlengde van deze twee ontwikkelingen zijn veel politieke partijen hun eigen achterban — zowel leden als kiezers — anders gaan benaderen. Dat geldt onder meer voor de PvdA, zoals voormalig partijvoorzitter Ruud Koole in zijn memoires *Mensenwerk* heeft beschreven. De PvdA heeft zich in de jaren negentig vervreemd van haar leden door hun onvoldoende ruimte

Op steeds meer maatschappelijke vraagstukken reageert de politiek met 'daar gaan wij niet over'

te geven in de interne discussie over de koers die de sociaal-democratie voor Nederland zou moeten voorstaan. Gelijksortige geluiden horen we op dit moment bij het CDA, dat na de verpletterende verkiezingsnederlaag zoekt naar structurele verklaringen voor de electorale neergang. Veel politieke partijen zijn kiezers als potentiële kopers gaan beschouwen en verbazen zich er nu over dat burgers zich ook als zodanig zijn gaan gedragen. De keuze voor een politieke partij lijkt vandaag de dag, meer dan vroeger, op een keuze voor een bepaald parfum: het moet passen bij het gevoel van vandaag en directe bevrediging schenken.

54

HOE HET ZOU MOETEN ZIJN

Elk volk krijgt de regering die het verdient — die gevleugelde uitspraak wordt vaak ingezet bij het duiden van perioden van politieke instabiliteit. Volgens mij geldt het omgekeerde veel sterker: elke politieke cultuur krijgt het electoraat dat zij verdient. Wie kiezers niet serieus neemt, loopt een levensgroot risico om zelf ook niet meer serieus genomen te worden.

Politici doen het niet goed in de beeldvorming. Volgens veel mensen zijn wij minder betrouwbaar dan tweedehands-autoverkopers — en dat zeg ik dan met enige schroom richting die autoverkopers. Ik wil natuurlijk niet beweren dat politici per definitie niet deugen. Er zijn genoeg voorbeelden van politici die hun werk voor de publieke zaak goed doen en aanspreekbaar zijn op hun publieke verantwoordelijkheid. Met welke ideologie zij zich verbonden weten is irrelevant; het gaat erom dat zij hun eigen waarden en normen hooghouden. Toewijding aan de publieke zaak is een groot goed. Zoals een vitale democratie niet buiten participerende burgers kan, die meer zijn dan consumenten van publieke goederen, zo heeft ze ook bewaakte volksvertegenwoordigers nodig, die bereid zijn om zo nodig hun eigen belang achter het algemene belang te stellen.

Van dergelijke volksvertegenwoordigers krijg je er niet méér door te gaan sleutelen aan, bijvoorbeeld, het kiesstelsel. Hoe dan wel? Welk antwoord iemand geeft op deze moeilijke vraag hangt nauw samen met zijn of haar visie op wat politiek is of zou moeten zijn. De inhoud van politieke keuzes bepaalt voor een groot gedeelte hoe een politicus de burger tegemoet treedt. Voor mij persoonlijk betekent dit een aantal dingen.

Cruciaal vind ik dat de publieke taken van de overheid helder gedefinieerd worden. Daartoe moet kritisch worden gezien, tegen de achtergrond van het economische en politieke failliet van het neoliberalisme, welke verantwoordelijkheden de overheid in de afgelopen twee decennia ten onrechte van zich af heeft geschoven. Een overheid die het vertrouwen van de burger wil verdienen, moet door die burger aan te spreken zijn op de publieke zaak en deze dus niet verzelfstandigen of privatiseren. Dat geldt zeker voor partijen zoals de PvdA en de SP, die veel meer ambiëren dan een nachtwakersstaat die enkel voor dijken en defensie verantwoordelijk is. In plaats van te delibereren over een Nationaal Democratisch Akkoord zouden onze partijen helder moeten durven aangeven over welke zaken een democratische overheid

zeggenschap hoort te hebben. Daarmee krijgt de politieke discussie hernieuwd ideologisch profiel; de definitie van publieke verantwoordelijkheid is immers politiek bepaald.

Aan het meeliften door linkse partijen op een rechtse agenda lijkt nu een einde te komen — althans, die indruk wekte Wouter Bos begin dit jaar in zijn Den Uyl-lezing. Nu gaat het erom woorden in daden om te zetten. Het lijkt erop dat een nieuwe editie van Paars, in welke concrete vorm dan ook, dan een stap in de verkeerde richting is. Voor de meeste mensen gaat politiek eerst en vooral over sociaal-economische tegenstellingen en juist op dat vlak hebben de twee grootste politieke partijen van dit moment elkaar in de laatste verkiezingscampagne te vuur en te zwaard bestreden. Politiek bedrijven betekent compromissen sluiten — zeker, maar doe dat dan met de partners die het dichtst bij je staan.

Eén ding tot slot, niet mijn belangrijkste punt, maar wellicht wel het meest concrete: po-

litici zouden het goede voorbeeld moeten geven waar het gaat om hun financiële beloning. Geregeld is te horen dat ministers en Kamerleden van mening zijn dat ze een hogere vergoeding verdienen voor hun werk. Dit verhoudt zich slecht tot hun oproepen aan de burgers van Nederland om de lonen te matigen, te accepteren dat bestaande sociale voorzieningen worden versoberd en — nu, in tijden van crisis — de broekriem aan te halen. Met de invoering van een aantal voorstellen van de commissie-Dijkstal is met het begrenzen van topsalarissen een bescheiden begin gemaakt. Die lijn moet krachtiger worden doorgezet.

‘Politieke ambten vervul je om de publieke zaak te dienen, tegen een redelijke vergoeding, zodat je niet hoeft bij te klussen. Zo zou het moeten zijn’, schreef Marc Chavannes vorig jaar juni in zijn column in *NRC Handelsblad*. De kop boven zijn stuk luidde: ‘Politiek als beroep, vooruit, maar dan sober en met eer.’ Inderdaad, zo zou het moeten zijn.

Vertrouwen herwinnen: politieke partijen aan zet

CEES VEERMAN

Politieke stabiliteit lijkt ver te zoeken. In acht jaar tijd hebben we vier kabinetten zien passeren en gegeven het versplinterde politieke landschap is de lopende formatie een uiterst ingewikkelde. 'De kiezer heeft altijd gelijk', zeggen we dan. Toch kan het geen kwaad om de diepere laag waarop dit gelijk berust te verkennen en de weerbarstigheden van het systeem nader te doordenken.

Niemand betwist dat de representatieve democratie de basis vormt van ons staatsbestel. Intussen zijn de kloof tussen de burger en de politiek, het gebrek aan vertrouwen in politici en de kwaliteit van ons democratisch bestel een terugkerend onderwerp in het gesprek over politiek en bestuur — en niet zonder reden. Alle empirische onderzoeken wijzen uit dat het politiek en institutioneel vertrouwen in Nederland de laatste jaren is gedaald.¹ Deze daling is verontrustend.

56 Bezien we de cijfers in internationaal perspectief, dan kunnen we vaststellen dat het vertrouwen in de politiek nog steeds relatief hoog is: Nederland behoort tot de kopgroep in Europa.² Een tweede kanttekening betreft het feit dat we politiek vertrouwen niet moeten verwarren met vertrouwen in de overheid. Uit

onderzoek blijkt dat zo'n zeventig procent van de burgers de overheid vertrouwt.

Toch is er wel degelijk een beweging gaande die serieus genomen moet worden. Voor de stabiliteit en vitaliteit van onze democratie is het essentieel dat het vertrouwen in de politiek wordt hersteld.

DRIE FACTOREN

De vraag is wat het vertrouwen ondermijnt. Een drietal factoren speelt hierin een belangrijke rol: de verwachtingen van burgers, het vervagen van beginselen en uitgangspunten in de politiek en de 'hijgerige' media.

Vertrouwen is nauw verbonden met de verwachtingen van mensen. Nederlanders hebben het nog nooit zo goed gehad. Dat is mooi, maar het houdt ook in dat ze veel te verliezen hebben. De verwachtingen ten aanzien van bestaanszekerheid, welvaart en een veilig leefklimaat zijn hooggespannen. De politiek moet deze zekerheden bieden, zo meent de burger, het liefst zonder hem al te zeer lastig te vallen met verplichtingen en inperking van vrijheden. Hoge eisen stelt hij, rekenend op klip en klare oplossingen. Daarmee wordt de overheid overvraagd. De overheid kan slechts de randvoorwaarden creëren die het samenleven reguleren.

Al die hoge verwachtingen komen overigens niet uit de lucht vallen. Politici zijn daar zelf medeverantwoordelijk voor. In verkiezingsde-

Over de auteur Cees Veerman is voorzitter van het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Noten zie pagina 60

batten buitelen zij over elkaar heen om te benadrukken dat het roer nu écht om moet of om te verkondigen dat zij er hoogstpersoonlijk voor zullen zorgen dat verworven zekerheden behouden blijven. Of zo'n koers in het belang van ons allen zou zijn, is een vraag die zelden wordt gesteld. Nieuw is deze opstelling van politici

Mensen vragen of het allemaal niet wat sneller kan, waarom de politiek niet doet wat ze belooft

overigens niet. Ook in het verleden heeft men te vaak en te snel verantwoordelijkheden en taken naar de overheid toetrokken, die vervolgens niet konden worden waargemaakt. Door initiatieven bij de samenleving weg te halen en te institutionaliseren heeft de politiek, onbedoeld, consumerisme gekweekt en aangewakkerd.

Aldus is ons politiek systeem ontzield en op drift geraakt. Mensen tonen zich snel teleurgesteld. Zij vragen of het allemaal niet wat sneller kan, waarom de overheid niet doet wat de burger van haar verlangt en waarom de politiek niet doet wat ze heeft beloofd.³ Vertrouwensbreuken ontstaan als gevolg van te hoog gespannen verwachtingen die niet worden waargemaakt.

Een tweede factor is de toenemende vervaging van beginselen en ideologische uitgangspunten bij politieke partijen. De samenhang tussen diverse standpunten van een politieke partij is soms ver te zoeken. We maken zelfs mee dat een partij enkel een paar standpunten verkondigt, zonder dat daaraan een brede visie op de samenleving ten grondslag ligt. Dan kan het gebeuren dat iemand stemt voor belastingverlaging en tegelijkertijd van mening is dat er meer geld moet worden uitgetrokken voor allerlei beleidsterreinen, terwijl daar geen andere bezuiniging tegenover staat. Daar waar politiek niet meer bedreven wordt op grond van uitgangspunten, verzandt zij in een optelsom van

standpunten. Aldus wordt in de hand gewerkt dat kiezers zich in het stemhokje puur door eigenbelang laten leiden.

Het gevaar bestaat dat gevestigde partijen, uit angst om de strijd te verliezen van partijen met een populistische toon, zelf in populistische richting opschuiven. De waarden en idealen verdwijnen dan al snel naar de achtergrond. Het verlies van ideologische grondslagen als bindmiddel binnen partijen en als inspiratiebron voor alledaagse politieke vraagstukken ondermijnt op termijn de partijdemocratie. Als de band tussen burgers en politiek een vluchtig en calculerend karakter krijgt, wordt het voor partijen bijna onmogelijk om hun kiezers nog adequaat te representeren. Op korte termijn kan deze opstelling partijen electorale winst opleveren, maar om een solide overheidsbeleid te voeren is meer nodig. Zonder visie, uitgangspunten en beginselen ontbreekt elke samenhang en richting.

De derde factor die bijdraagt aan het afnemen van het vertrouwen in de politiek is de 'hijgerigheid' van de media. Hun grote invloed brengt politici ertoe om in de strijd om de kiezersgunst meer in te spelen op het gevoel dan op het verstand. Ook de recente verkiezingsstrijd leek te gaan om wie de massa het best wist te beïnvloeden via de media en wie daarbij het beste beeld van zichzelf wist neer te zetten. Een geslaagde grap of pakkende oneliner van een aansprekende kandidaat kan een partij al doen stijgen in de peilingen. Successen hangen nauwelijks nog samen met de inhoud van verkiezingsprogramma's en rationele analyses van complexe maatschappelijke vraagstukken; alles draait om slogans, metaforen en een aansprekende presentatie. De media leggen het accent op personen — lijsttrekkers in het bijzonder — en op conflicten, in plaats van op de standpunten van partijen. In deze mediocratie kan het zo zijn dat vandaag de ene partij de winnaar is, terwijl een andere partij bovenaan zou eindigen als er morgen weer verkiezingen waren.

Daar waar het publieke debat sterk wordt bepaald door de mogelijkheden en onmoge-

lijkheden die media bieden, zitten politici en journalisten klem in een prisoner's dilemma: omdat iedereen eraan meedoet, kan niemand zich eraan onttrekken.⁴ Burgers wantrouwen politici, maar stellen tegelijkertijd hoge eisen aan de uitkomsten van beleid. De media zijn afhankelijk van de kijkcijfers. Politici moeten continu scoren. Het gevolg is een ernstige vervlakking van de politiek. Waar het hoort te gaan om een afweging van belangen en om goed bestuur, wordt alles versimpeld tot een vorm van entertainment.

GEEN STRUCTUURHERVORMING,
MAAR CULTUURVERANDERING

Al jaren proberen we uit de hierboven beschreven houdgreep te komen. Sommigen wijten het heersende gebrek aan vertrouwen in de politiek aan een te grote afstand tussen burgers en politici. Doordat in onze representatieve democratie kiezers slechts eens in de zoveel jaar een stem hebben, krijgen politici de kans om — na een intensieve competitie in onliners — hun hobby's en fixaties te laten prevaleren, zo betogen deze critici. Het representatieve stelsel zou daarom moeten worden uitgebreid met enkele direct-democratische elementen, zoals het referendum of volksinitiatief. Aldus zou zowel het maatschappelijk draagvlak voor beleid als het agenderend vermogen van de politiek worden versterkt.

In de periode van 1980 tot halverwege de jaren negentig zijn er veel initiatieven tot democratische vernieuwing genomen. Dalende opkomstcijfers bij raadsverkiezingen gaven de aanzet tot allerlei experimenten om burgers nadrukkelijker bij de lokale politiek te betrekken. In de jaren negentig nam het aantal lokale referenda flink toe. Het idee was dat het vergroten van de rechtstreekse invloed van burgers op het beleid actief en betrokken burgerschap zou stimuleren en het publieke debat naar een hoger plan zou tillen. Zo kon de kloof tussen burger en politiek worden gedicht.

Dat het CDA geen voorstander is van het referendum is bekend. Hier is een aantal goede

argumenten voor aan te dragen. Om te beginnen leiden referenda tot een versimpeling van maatschappelijke vraagstukken. De keuze die burgers wordt voorgelegd kan onmogelijk recht doen aan de complexiteit van politieke kwesties en de samenhang met andere vraagstukken. Het openbaar bestuur is beduidend meer dan een optelsom van afzonderlijke vraagstukken. Voorstanders van referenda gaan ook voorbij aan de vraag of burgers er wel op zitten te wachten om dagelijks actief bij de besluitvorming betrokken te worden. Een laatste, zeer fundamenteel bezwaar hangt samen met het voor goede democratische besluitvorming wezenlijke vereiste dat politieke gezagsdragers in het openbaar debatteren en verantwoording afleggen over hun beslissingen. Referenda leiden tot leemtes in deze verantwoording.⁵ Wanneer politieke keuzes worden gedicteerd door de uitslag van referenda, spelen argumenten geen rol meer in de verdediging van beleid. Keuzes kunnen dan niet meer worden verantwoord in het licht van een politieke visie op het algemeen belang.

*Daar waar politiek niet meer
wordt bedreven op grond van
uitgangspunten, verzandt zij in
een optelsom van standpunten*

Anderen denken een oplossing te vinden in een Nationaal Democratie Akkoord. Dit idee vinden we terug in het jongste verkiezingsprogramma van de PvdA. De weg naar een slagvaardige en herkenbare overheid wordt door de sociaal-democraten onder meer gevonden in vermindering van het aantal bestuurslagen en vergroting van de betrokkenheid van burgers. Via een Nationaal Democratie Akkoord moet een doorbraak worden gerealiseerd in de patstelling die nu al jarenlang tussen politieke partijen heerst. Met zoveel mogelijk partijen, zonder taboes vooraf, wil de PvdA komen tot

modernisering van de representatieve democratie. Op een verantwoorde manier moeten vormen van directe invloed voor de burger worden ingevoerd, opdat het vertrouwen in de politiek wordt hersteld.

Gezien de oorzaken van het probleem, betwijfel ik of een Nationaal Democratie Akkoord de oplossing is. Naar mijn mening dient het gesprek niet slechts te gaan over hervormingen van de instituties en de staatkundige structuur, maar vooral ook over de politieke cultuur. Tot nu toe heeft geen enkele bestuurlijke innovatie de kloof gedicht — ook uitbreiding van het aantal referenda, introductie van gekozen bestuurders of veranderingen in het kiesstelsel zullen dat niet kunnen bewerkstelligen. Vanuit de christen-democratie zien we de oplossing niet zozeer in structuurverandering, als wel in veranderingen in de cultuur van de politieke instituties en het gedrag van hun vertegenwoordigers. Alleen op die manier kan de representatieve democratie werkelijk worden versterkt. Politieke partijen zijn dus nadrukkelijk zelf aan zet.

VERTROUWEN HERWINNEN

Juist voor een levende democratie is vóór alles het representatieve karakter van de democratie van belang. De christen-democratie staat voor een representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit. In deze democratie behoren de volksvertegenwoordigers een heldere visie op ontwikkelingen in de samenleving te hebben, op een verantwoorde manier hun politieke keuzes te maken en daarbij het algemeen belang centraal te stellen. Daar waar alle verschillende visies vertegenwoordigd zijn, namelijk in het nationale parlement, dient het zwaartepunt van de macht te liggen.

Een zekere afstand tussen politiek en burger draagt bij aan goed bestuur. Toen minister Donner eerder sprak over de wenselijkheid van een dergelijke kloof in een vertegenwoordigende democratie stuitte hij op veel kritiek, maar hij heeft wel gelijk.⁶ In een representatieve

democratie luisteren bestuurders en volksvertegenwoordigers naar de problemen en wensen van de bevolking, waarna zij op zoek gaan naar oplossingen die zo veel mogelijk mensen en de samenleving als geheel dienen.⁷ We moeten terug naar een politiek van grote lijnen, van *checks and balances*. Een politiek op gezonde afstand van de burger. Natuurlijk moeten politici niet met de rug naar de samenleving gaan staan. De kunst zit in het luisteren, daarna zelfstandig een goede analyse maken en vervolgens — via het democratisch debat — op zoek gaan naar optimale oplossingen.

We moeten terug naar een politiek van grote lijnen, op gezonde afstand van de burger

Vertrouwen is de basis voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. De uitdaging van deze tijd is dat wij samen aan de slag moeten gaan om te werken aan veranderingen in gedrag en cultuur bij alle betrokken partijen. De relatie tussen burgers, maatschappelijke organisaties, politici en bestuurders moet worden verbeterd, het vertrouwen in democratische instituties herwonnen. Alleen dan kan onze democratie zich staande houden. Hoe deze cultuurverandering te realiseren? Hoe onszelf te verlossen uit de houdgreep waarin wij allen — burgers, media, politiek — verkeren? Oplossingen hiervoor zijn niet simpelweg te geven, maar een aantal gedachten wil ik graag met u delen.

De paradox van de vertrouwenscrisis vindt, zoals gezegd, zijn oorsprong in te hooggespannen, zelfs utopische verwachtingen. We zijn te veel gaan vertrouwen op systemen, op de markt en in de overheid: langs die wegen zouden alle problemen moeten worden opgelost. Tegelijkertijd willen we zo weinig mogelijk door regelgeving worden bekneld. Wat is hier de uitweg? Vormgeven aan verantwoordelijkheid

en betrokkenheid moet de plaats innemen van het uitbesteden van oplossingen aan ofwel de markt, ofwel de overheid. Het gaat om mensen, hun rol in en verbondenheid met de samenleving. Het is nodig om de verhouding tussen overheid, markt en burger opnieuw te bezien. Het debat over hoe maatschappelijke vraagstukken moeten worden aangepakt, dient opnieuw te worden gevoerd. Een belangrijke notie daarbij is dat het maatschappelijk middenveld te dicht tegen de overheid aan is komen te liggen. Het middenveld moet zich weer gaan richten op zijn eigen achterban, terug naar wat mensen bindt en naar een beweging waarin mensen elkaar ontmoeten. Juist daar liggen kansen voor het ontstaan van vertrouwen — in onszelf, maar ook in de ander — dat zal kunnen doorwerken naar de rest van de samenleving.⁸

Ook voor de media ligt er een verantwoordelijkheid. Vanwege hun grote invloed op de wijze waarop naar maatschappelijke problemen wordt gekeken, vormen zij een belangrijke sleutel tot het herstel van vertrouwen in de politiek. Voor hen is een kritische rol weggelegd: die van waakhond. De media dienen informatie

te verschaffen, de burger goed voor te lichten, beleid inzichtelijk te maken voor grote groepen mensen. Dit alles moet gebeuren op basis van degelijke analyses.

Tot slot ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid voor politici. Goede, integere volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn onmisbaar voor het herstel van het vertrouwen van burgers in de politiek. Het politieke ambt moet in ere worden hersteld. Politieke debatten moeten waardig worden gevoerd, op de plek die daarvoor in het leven is geroepen. Politici horen weerstand te bieden aan de verleidingen van snelle successen, zich niet te laten leiden door de waan van de dag. Zij moeten verantwoordelijkheid nemen voor de lange termijn en leiderschap tonen. Vertrouwen is altijd iets geweest dat verdiend moest worden — in deze tijd is dat niet anders. Het herwinnen van vertrouwen is dan ook in de eerste plaats een opdracht voor politici zelf.

De auteur bedankt Marijke Morsink-Dannenberg, wetenschappelijk medewerker van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, voor haar assistentie bij het opstellen van dit artikel.

Noten

- 1 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christen-democratische visie op het belang van vertrouwen*, 2009, p. 31.
- 2 Bron cijfers: SCP 2009.
- 3 Zie ook: WI CDA, *De bloedsomloop*

van de samenleving, hoofdstuk 2.

- 4 Zie o.a. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming*, 2006.
- 5 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de Staat*, 2007.
- 6 Zie de Thorbeckelezing van mr.

P.H. Donner, *Politieke vernieuwingen helpen ons niet vooruit*, 2007.

- 7 Zie ook de lezing van J. Schinkelshoek, *Over de brug. Bespiegeling over de vertrouwenscrisis*, 2009.
- 8 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving*, p. 94-95.

GroenLinks en de populistische uitdaging

DICK PELS

Een vreemde gewaarwording: voor het eerst sinds de oprichting van GroenLinks in 1989-90 ontbrak het referendum in het verkiezingsprogramma.¹ Maar het prijkte wél prominent in de programma's van Wilders' pvv en Verdonks Trots op Nederland. Ook het bredere begrip 'radicale democratisering', sinds jaar en dag het hart van GroenLinkse beginsel- en verkiezingsprogramma's, schitterde door afwezigheid. Des te pijnlijker was het om ook dit oud-linkse spandoekwoord prominent aan te treffen in het programma van de pvv.

GroenLinks heeft het gevestigde parlementaire stelsel en het partijenstelsel nooit heilig verklaard, maar is altijd blijven openstaan voor de noodzaak tot verdieping en uitbreiding ervan met direct-democratische middelen. Maar de kaping door populisten van elementen van dit vernieuwingsprogramma heeft een groot deel van de achterban inmiddels kopschuw gemaakt voor elke vorm van directe democratie; deze is in feite teruggevallen in een cda-achtig conservatisme.

Die terugtrekkende beweging is over de hele linie bij de progressieve en middenpartijen waar te nemen. De frontale kritiek van populisten op de 'elite-heerschappij' van regenteske 'beroepspolitici' in het partijenkartel en hun

pleidooi voor een regering 'van, voor en door het volk' heeft er overal voor gezorgd dat de gevestigde partijen dichter zijn gaan aanschuiven tegen het bestaande vertegenwoordigende stelsel. 'Alleen een radicale democratisering kan de dominantie van de elites breken', aldus het pvv-programma. Nu GroenLinks door de woordvoerders van 'het volk' zelf bij die elites wordt ingedeeld, is de neiging groot om alle democratisering, radicale voorop, maar even in de ijskast te zetten.

Ik vind dat spijtig. Het Denken over democratie binnen GroenLinks lijkt stil te staan, ten minste sinds het pamflet *Agenda voor een democratische cultuur* uit 2002. Mijn stelling is dat de doorbraak van Fortuyn in dat jaar GroenLinkers en andere linksen op het verkeerde been heeft gezet. Zij moesten niet alleen constateren dat de radicale democratie die de populisten voorstonden deels overlapte met hun eigen voorstellen (zoals voor het referendum en het volksinitiatief), maar ook dat deze voor een ander deel een ongewenste kant op ging: die van de directe verkiezing van gezagdragers en dus van de personalisering van de politiek, mediaspektakel, charismatisch poseren en autoritair leiderschap. Fortuyn nam het kroonjuweel van 1966 over, maar bracht het onder in een visie op direct volksbestuur met sterk anti-elitaire en nationalistische trekken.

Waarom is het populisme eng? Omdat het zo nabij is. Het lijkt erop dat deze rechtse vertaling

61

Over de auteur Dick Pels is directeur van het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks.

Noten zie pagina 67

van het idee van de volksmacht GroenLinkers dichter op het lijf kwam dan menig een lief was. ‘Ver rechts’ is (helaas) minder ver dan we graag zouden willen. Tot aan 2002 was in de Groen-Linkse ideeën over radicale democratisering nog een duidelijke naklank te horen van het eigen linkse populisme van de jaren zeventig (‘power to the people’). Dat de volksmacht indertijd socialistisch werd ingevuld, ook door de toenmalige marxist Fortuyn, en nu door toe-

Het populisme is géén virus dat vreet aan het wezen van de vertegenwoordigende democratie

doen van diezelfde Fortuyn een meer nationalistische betekenis kreeg, betekende ook dat de uitdaging niet alleen van buiten maar ook van binnen kwam, vanuit de eigen linkse geschiedenis en het eigen linkse geweten.

Die dubbele uitdaging maakt het meer dan ooit nodig om serieus te beginnen aan het ‘brede maatschappelijk debat over de vernieuwing van onze democratie’ waartoe het verkiezingsprogramma van GroenLinks oproept — en waarvoor ook de PvdA met haar voorstel voor een Nationaal Democratie Akkoord een opening wil maken. In dit debat moeten we proberen om het idee van de radicale democratisering opnieuw uit te vinden. Dat houdt in dat we het populisme niet eenzijdig moeten verketteren als een virus dat vreet aan het ‘wezen’ van de vertegenwoordigende democratie, maar de uitdagingen ervan met open vizier moeten aangaan. Het slechtste wat we kunnen doen is ons angstvallig vastklampen aan het gevestigde systeem, en elke uitbouw ervan in direct-democratische richting taboe verklaren. Laten we de moed hebben om eraan voorbij te denken en de democratische vernieuwingsgedachte terugkapen die ook tot onze eigen linkse traditie behoort.

Dat maakt het de moeite waard om die traditie, in plaats van deze beschaamd van ons af te

werpen, nog eens zorgvuldig na te pluizen. Voor dit doel wil ik de recente geschiedenis grofweg indelen in drie perioden:

- > de jaren zeventig en tachtig: socialistisch populisme en de geleidelijke verzachting of ‘parlementarisering’ ervan;
- > de jaren negentig en het eerste decennium van GroenLinks: de opmars van het republikeinse burgerschapsidoom, waarin de agenda van radicale democratisering blijft doorklinken;
- > het breukjaar 2002 tot heden: antipopulisme, een steeds sterkere vereenzelviging met het parlementaire bestel en de democratische rechtsstaat, gekoppeld aan een groeiende scepsis over directe democratie in al haar vormen.

SOCIALISTISCH POPULISME

Het valt niet te ontkennen: het populisme zit GroenLinks in de genen. De historische toelevingsbedrijven van de fusiepartij winden er in hun beginsel- en verkiezingsprogramma’s geen doekjes om. Van de historische voorlopers is het niet de CPN (die zich lang moet verweren tegen de verdenking de ‘dictatuur van het proletariaat’ te willen vestigen, en steeds opnieuw verklaart dat het socialisme ook en vooral langs parlementaire weg kan worden ingevoerd) maar de PSP die het radicaalste pleidooi houdt voor een socialistische volksdemocratie. De beste vindplaats hiervan is het *Aktieprogramma 1977-1981*, dat de socialistische radendemocratie scherp afbakt tegenover de parlementaire schijn-democratie, die slechts een karikatuur is van de ware volksmacht.

De beoogde gelijke zeggenschap voor allen kan alleen worden gerealiseerd in een maatschappij waarin de klassentegenstellingen zijn opgeheven. De kapitalistische ‘bazendemocratie’ waarin beroepspolitici alles bij het oude willen laten en de burger slechts het recht heeft ‘af en toe een stembiljet in te vullen’, moet worden vervangen door ‘een echte democratie voor het hele volk’. Dat is een socialistische radenrepubliek die van onderop wordt samengesteld uit direct gekozen en dus direct terugroepbare

afgevaardigden van volksvergaderingen van alle betrokkenen.²

Het verkiezingsprogramma van 1986 is al een stuk gematigder van (antikapitalistische en antiparlementaire) toon, hoewel de PSP blijft streven naar een samenleving zonder de 'uitbuiting en onderdrukking die voortvloeien uit kapitalisme, patriarchaat, racisme en militarisme' en pleit voor een 'een radikale democratisering en feminisering van de hele maatschappij'.³

Ook de PPR heeft, hoewel in wat rustiger bewoordingen, naast de staatkundige altijd ook de maatschappelijke (vooral economische) democratisering in haar vaandel gevoerd, waarbij overigens de buitenparlementaire actie wordt beschouwd als een onmisbare aanvulling op en versterking van de parlementaire democratie.

Van de vier fusiepartijen houdt de EVP het duidelijkst vast aan de 'zuivere' parlementaire democratie. Maar ook de evangelisch-radicalen staan voor medezeggenschap en arbeiderszelfbe-

zijn voorgangers het verschijnsel politieke partij nogal (zelf)kritisch benadert. Dat partijen niet langer de centrale functie vervullen in de relatie tussen burger en bestuur is 'een voldongen feit'. Partijen moeten daarom 'publieke partijen' worden en meer als maatschappelijke debatfora gaan optreden. Naast het besluitvormend en correctief referendum en het volksinitiatief moet ook worden gezocht naar een directere relatie tussen kiezer en gekozene. Het rapport is daarom voorstander van introductie van de 'ultieme voorkeurstem', die ervoor zorgt dat de uiteindelijke lijstvolgorde geheel door de kiezers wordt bepaald. Zo krijgen burgers meer directe invloed op de politieke besluitvorming, 'los van politieke partijen'.⁶

Ook het verkiezingsprogramma van 1994 stelt dat burgers meer directe invloed moeten uitoefenen op de democratische besluitvorming en de kans moeten krijgen 'om volksvertegenwoordigers persoonlijk te kiezen', onder andere via een verregaande verlaging van de voorkeursdrempel.

Overvloed en onbehagen, het verkiezingsprogramma van 2002, bevat opnieuw (en voor het laatst!) een 'Agenda voor radicale democratisering' en pleit onder andere voor meer 'directe vormen van zeggenschap en democratie', zoals het correctief referendum op alle bestuurlijke niveaus. Verder moet er 'een breed debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland' worden opgestart.⁷

BURGERSCHAP

De geleidelijke verwatering van het linkse populisme wordt het duidelijkst zichtbaar in de groeiende populariteit van het neorepublikeinse burgerschapsidoom, dat gedurende de jaren negentig binnen de progressieve partijen sterk in opmars is. Rond het tijdstip van de oprichting van GroenLinks is er zelfs sprake van een golfje van publicaties hierover, waarvan het WRR-rapport *Eigentijds burgerschap* uit 1992, met Herman van Gunsteren als hoofdopsteller, de belangrijkste is.

In 2002 had GroenLinks voor het laatst een 'Agenda voor radicale democratisering' in zijn program

stuur, sympathiseren met buitenparlementaire acties en bepleiten vormen van directe democratie zoals die inmiddels (in 1985) waren voorgesteld door de staatscommissie-Biesheuvel: het correctief referendum en het volksinitiatief.⁴

Het is dan ook niet verrassend dat het eerste beginselstuk van GroenLinks, *Verder kijken* uit 1989, opnieuw pleit voor 'meer wetgevende kaders voor vergaande democratisering van de economische en maatschappelijke verhoudingen'. Ook de twee programma's die verschijnen in 1991 koppelen de radicale democratisering onmiddellijk aan een drastische herverdeling van materiële vrijheidskansen.⁵

In 1993 verschijnt *Duurzame democratie*. GroenLinks en politieke vernieuwing, dat net als

Het neorepublikanisme vervangt het oude ideaal van de volksheerschappij, zonder definitief afscheid te nemen van de letterlijke betekenis van het woord 'democratie' (volks-regering). Het ideaal is nog steeds dat van de zichzelf sturende gemeenschap van vrije en gelijke burgers. De (goede) burger is iemand die bij toerbeurt 'zowel regeert als geregeerd wordt' en als zodanig een 'publiek ambt' uitoefent.

De kern van deugdzaam burgerschap is participatie in het publieke debat en in de politieke besluitvorming. Deze nadruk op participatieve democratie van onderop vergt van burgers een permanente waakzaamheid en actiebereidheid, hoewel het in de huidige tijd meer gaat om controle op en correctie van de macht dan om deelname aan de macht.⁸

Ook op het internationale toneel circuleren in die tijd invloedrijke noties over participatieve democratie, met een centrale rol voor het in 1984 verschenen boek *Strong democracy* van Benjamin

Opvallend is dat ook het GroenLinks-pamflet *Agenda voor een democratische cultuur*, dat vlak na de Fortuynrevolte verscheen en een sterk anti-populistische inslag heeft, het professionalisme verdedigt, maar niet voor politici: 'Democratie is niet een klusje van politici, maar een zaak van ons allen'.¹¹

BREUKJAAR 2002

De Fortuyn-doorbraak en de kiezersrevolte van 15 mei 2002 markeerden een breuklijn: plotseling moest links erkennen dat de kritiek op het parlementaire bestel en het partijenbestel en de radicale democratiseringsagenda voor een belangrijk deel door rechts waren gekaapt. Democratische vernieuwing werd echter door populistten als Fortuyn veel sterker gekoppeld aan een individualistische personenpolitiek en belichaamd in een even mediagenieke als autoritaire leiderschapsstijl, terwijl het ideaal van de volkssoevereiniteit ging samenvallen met de bescherming van de Nederlandse culturele eigenheid tegen de vermeende dreiging van (vooral islamitische) indringers. Deze rechtse variant van radicale democratisering kon daardoor gemakkelijk worden geassocieerd met de historische slagschaduw van het nationaal-socialistische populisme.

Het effect van deze rechtse afbuiging van de eigen democratiseringsidealen was dat de linkse partijen allergischer werden voor zelfkritiek en voorzichtiger werden met vormen van directe democratie, zeker als men vermoedde dat zij het politieke personalisme, het mediaspektakel en nationalistische 'onderbuikgevoelens' zouden bevorderen. Ook GroenLinks schrapte in deze tijd stilzwijgend enkele voorstellen die burgers een meer directe invloed geven op de selectie van hun volksvertegenwoordigers, zoals de 'ultieme voorkeurstem' die nog voorkomt in de programma's van 1993, 1994 en 1998. Het correctief referendum en het volksinitiatief lijdten minder aan dit personalistisch risico en blijven voorlopig gehandhaafd. Maar de term 'radicale democratisering' komt vanaf 2002 niet meer in GroenLinkse programmateksten voor.

Bij de 'burgemeesterscrisis' in maart 2005 stemden sommige GroenLinks-senatoren met de PvdA mee

64 Barber.⁹ Barber zet zich sterk af tegen de 'dunne', vertegenwoordigende democratie die in gebreke blijft omdat zij een hegemoniale elite van volksvertegenwoordigers kent en dus het politieke gelijkheidsprincipe onvoldoende erkent. Politiek wordt dan wat politici doen; het enige dat burgers doen is stemmen op politici. Representatie is volgens Barber onverenigbaar met de ware vrijheid omdat de politieke wil wordt gedelegeerd ten koste van het ware zelfbestuur en de ware autonomie van burgers. De politiek is geen professie, geen zaak van specialisten en experts; de sterke democratie is 'de politiek van amateurs, waarbij iedereen iedereen tegemoet moet treden zonder de tussenkomst van expertise'.¹⁰

De derde fase, van 2002 tot het verkiezingsprogramma van 2010, laat die 'verbraving' van het democratiseringsprogramma duidelijk zien. Denk aan de sterk afwijzende reactie van een denker als Jos van der Lans op Fortuyn (een 'politieke punker'), die net als de PvdA'er Bart Tromp een wezenlijk conflict zag opdoemen tussen de parlementaire en de directe democratie, en het populisme daarom afwees als een antidemocratische knieval voor de politieke showbusiness en de cultus van charismatisch leiderschap.

Een regering van, voor en door het volk is een gevaarlijke illusie

Tijdens de 'burgemeesterscrisis' van maart 2005, toen de PvdA in de Eerste Kamer de direct gekozen burgemeester blokkeerde en minister De Graaf ten val bracht, stemden GroenLinks-senatoren, onder wie Jos van der Lans en Leo Platvoet, met de PvdA mee. Volgens hen wilde De Graaf de Nederlandse democratie verbouwen van een partijstelsel naar een personendemocratie, terwijl het primaat van de lokale democratie moest blijven liggen bij de gemeenteraad. De personificatie van de politieke macht moest worden gezien als een uitholling van de parlementaire democratie. Het primaat moest ofwel liggen bij de gekozen organen, ofwel de zeggenschap moest direct in handen van de burgers worden gelegd, zoals bij referenda. Personendemocratie hield echter het risico in van afglijden naar een presidentieel systeem.¹²

Dezelfde frisse afkeer van populisme en politiek personalisme treffen we aan in Femke Halsema's *Over de Linkse Lente* (2006). Het debat over democratische vernieuwing is volgens haar vooral 'modieus geneuzel'. Uit angst voor het populisme zijn veel politici de afgelopen jaren gaan 'dwepen' met het staatkundig programma van D66 (in een verkiezingsdebat in februari 2010 noemde Halsema de direct gekozen burgemeester opnieuw een 'landelijk modeartikel').

Tegen het geklaag over de kloof tussen burgers en bestuur brengt Halsema in dat het juist een probleem is dat er *geen* kloof bestaat. Er is juist behoefte aan politici die zich onderscheiden door hun onafhankelijke opstelling, die staan voor hun zaak en zich minder fixeren op de 'volkswil'. Daarnaast wantrouwt zij plannen die te veel macht leggen bij direct gekozen bestuurders: dat is geen democratie, maar 'hoort bij het populistische verlangen naar macho-politiek'.¹³

Maar ook het door GroenLinks lang gekoesterde referendum komt onder vuur te liggen. Het 'verloren' referendum over de Europese Grondwet van 1 juni 2005 is voor velen een kantelmoment en een nieuwe bron van scepsis over de waarde van directe democratie. Het verkiezingsprogramma *Groei mee* uit 2006 pleit nog wel voor het referendum, maar verder is het hoofdstukje 'Allemaal burgers' weinig ambitieus.

Het beginselmanifest *GroenLinks, een partij van de toekomst* uit 2008 bevestigt nog eens dat GroenLinks een 'brede agenda van democratisering' heeft, met als ideaal de 'gelijke zeggenschap voor iedereen' en maximale burgerparticipatie; maar het benadrukt ook dat 'de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ligt bij de politiek'. En in het lijstje van politieke prioriteiten wordt democratisering niet langer genoemd.¹⁴

Uit het programma van 2010, zo weten we, werd het referendum door het verkiezingscongres met enkele stemmen verschil geschrapt. Als ik uit de school mag klappen: ook binnen de programmacommissie waren sceptische geluiden over het referendum te horen, en werden andere voorstellen tot bestuurlijke vernieuwing (zoals het verzwaren van de voorkeursstem) zonder veel plichtplegingen afgestemd.¹⁵

VERTICALE DEMOCRATIE

GroenLinks is dus steeds braver of 'parlementair-burgerlijker' geworden, en komt dichterbij het sentiment van Jan Marijnissen in zijn recente Thorbecke-lezing: 'Alle nieuwlichterij die verscholen gaat achter het begrip bestuur-

lijke vernieuwing kan me gestolen worden.¹⁶ Salon- en ‘Regierungsfähig’ GroenLinks durft het denken buiten de lijntjes van het systeem steeds minder aan. Maar als we die houding te mager en te defensief vinden, hoe kan het Denken over democratie dan opnieuw worden gemotoriseerd?

Het eerste wat ons te doen staat is radicaal afscheid nemen van de letterlijke betekenis van democratie zoals die wordt omarmd door rechtse én linkse populistten, zonder in het andere uiterste te vervallen en de gevestigde parlementaire democratie heilig te verklaren. Dat houdt in dat het misleidende beginsel van de volkssoevereiniteit in al zijn vormen wordt afgezworen, inclusief het politieke primaatdenken waartoe het aanleiding geeft.

Als sp'ers stellen dat ‘niet het parlement, maar het volk de soevereiniteit bezit’,¹⁷ moeten wij zeggen: geen van beide. In de vertegenwoordigende democratie bestaat geen oorspronkelijke machtsbron (zoals ‘het volk’) waarvan andere machtsinstanties zijn afgeleid; zij vormt eerder een precare balans van machten en tegenmachten (*checks and balances*). Er is dan ook geen sprake van een ‘hoofdmacht’ die het politieke primaat zou hebben, zoals de Grondwet nog zegt over de gemeenteraad op lokaal en het parlement op nationaal niveau.

We moeten een nieuwe visie ontwikkelen op de relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden in de democratie. Een regering ‘van, voor en door het volk’, inclusief het neorepublikeinse ‘zelfbestuur’, is een gevaarlijke illusie.¹⁸ Zelfs de meest democratische democratie kent een elitebestuur. Elites zijn geen vervalsverschijnsel in de democratie, maar hebben belangrijke productieve functies. Letterlijke democratie leidt al gauw tot volkseheidendenken, nivellering en meerderheidstiranie. De niet-letterlijke democratie veronderstelt daarentegen een ‘verticale’ arbeidsdeling en een productieve wisselwerking tussen twee type actoren: politieke professionals en politieke leken. De vertegenwoordigende democratie behoudt daarmee een zeker aristocratisch element.

Deze wisselwerking tussen de gekozen elite en de burgers die deze elite kiest moet niet idyllisch maar dialectisch worden opgevat: zij heeft twee gezichten. Elites kunnen altijd gewend raken aan macht en privileges en afglijden naar regentesk en oligarchisch gedrag. Macht, ook democratisch verworven representatiemacht, werkt altijd corrumperend. Elke organisatie en institutie heeft de neiging om van een middel te verworden tot een doel op zich, met de bijbehorende verharding van institutionele en persoonlijke belangen.

Juist daarom moet het populisme met zijn anti-elitaire inslag als een welkome uitdaging worden beschouwd. Het is een intrigerende paradox: tegenover het idee van de nivellerende volksmacht moet een positieve elitetheorie van de politieke vertegenwoordiging worden ontwikkeld. Maar de onvermijdelijke ‘wet van de oligarchisering’ (de tendens dat gekozen vertegenwoordigers zich ontpoppen tot nieuwe regenten) maakt het tegelijkertijd noodzakelijk

Links moet zijn koudwatervrees voor ‘populistische’ personen-democratie laten varen

om daartegenover de ‘anarchistische’ inslag van het populisme te mobiliseren. De ernst van de huidige vertrouwenscrisis tussen burgers en politiek maakt deze nieuwe verdiepingsslag onontkoombaar.

Vormen van directe democratie zoals het referendum, maar ook directe verkiezingen van bestuurders op alle drie de niveaus van het Huis van Thorbecke — en dus een meer op personen en minder op partijen gerichte democratie — kunnen de wisselwerking tussen politieke professionals en burgers intensiveren. Het populisme is daarom op drie manieren uitdagend.

Het laat ten eerste zien wat democratie níet is, namelijk de heerschappij van, door en voor het volk. Niet de volksmacht, maar *scheiding*

en onderlinge *balancing* van machten vormen het hart van de democratie. Ten tweede: omdat populisten inspelen op de behoefte aan profilerend leiderschap en een goed politiek verhaal, dwingen zij vertegenwoordigende democraten om zelfbewuster om te gaan met hun professionalisme en de politiek als vak. Ten derde: omdat deze elite van professionals altijd het gevaar loopt om zich af te sluiten en te gaan kleven aan het pluche, zijn 'ter compensatie' van de relatieve autonomie die ze krijgt toegemeten nieuwe vormen van directe zeggenschap door burgers nodig.

Als de elite en het leiderschap aan de 'bovenkant' van de democratische piramide meer ruimte krijgen, moeten ook de burgers aan de 'onderkant' bij wijze van contragewicht meer te zeggen en te kiezen hebben. Het populisme daagt ertoe uit om de verticale lijn van de democratie te intensiveren en het Huis van Thorbecke tegelijkertijd te 'verhogen' en te 'verdiepen'.

Enerzijds kan het elitaire karakter van de vertegenwoordigende democratie duidelijker en zelfbewuster worden geformuleerd. Maar omdat politieke elitevorming altijd kan ontaarden in machtsmisbruik, kan anderzijds de anti-elitaire inslag van het populisme behulpzaam zijn om verticale tegenmachten te vormen en het volk meer mogelijkheden geven om 'terug te

praten'. De verticale *checks and balances* van het systeem worden daarmee sterker aangezet.¹⁹

Voor dit doel kan het complete arsenaal worden aangesproken dat van oudsher deel uitmaakte van de radicale democratiseringsagenda van GroenLinks: van referenda, burgerpanels en cliënten- en bewonersraden in de zorg, het onderwijs en de huisvesting tot en met een grotere zeggenschap voor werknemers in economische instituties. Maar naast die raden-achtige structuren zouden ook andere, meer personalistische vormen van directe democratie moeten worden uitgetoetst.

Het is intrigerend om te zien dat juist de personendemocratie tegelijkertijd de 'elitaire' en de 'populistische' dimensies van de democratie kan versterken, en een brug kan slaan over de kloof tussen elite en volk. Door het afzonderlijke mandaat voor leiders worden leidersposities aantrekkelijker voor uitgesproken persoonlijkheden: mensen met ambitie, visie en durf.

Tegelijkertijd herkennen 'gewone' burgers, met name de lager opgeleiden, zich gemakkelijker in personen dan in partijen en programma's, zodat de politieke dominantie van de hoger opgeleide elite wordt tegengegaan.²⁰ Juist daarom zouden (groen)linkse partijen hun koudwaterrees voor de 'populistische' personendemocratie moeten laten varen.

Noten

- 1 Het werd met slechts enkele stemmen verschil door het verkiezingscongres van 18 april 2010 verworpen. Over het democratisch gehalte van het referendum, zie verder Dick Pels 'Rara het referendum', *De Helling*, nr. 2, zomer 2010.
- 2 *Aktieprogramma 1977-1981*. PSP voor een werkelijk socialistische politiek (<http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl>). Dit programma is overigens sceptisch over het referendum, dat 'geen enkele garantie voor een grotere volksmacht' biedt, omdat kiezers nauwelijks invloed hebben op de vraagstelling en het gemakkelijk kan worden gemanipuleerd.
- 3 *Programma PSP Tweede Kamerverkiezingen 1986* (<http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl>).
- 4 Bijvoorbeeld *Manifest '82*. *Programma PPR Tweede Kamerverkiezingen 1982*; *Verzet en vernieuwing*, idem 1986; *Op heel de aarde. Vrede door gerechtigheid*. *EVP Programma 1989* (<http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl>).
- 5 *Verder kijken* (1989); GroenLinks, *een plaatsbepaling* (1991) en *Uitgangspunten van GroenLinkse politiek* (1991) (<http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl>).
- 6 *Duurzame democratie*. GroenLinks en politieke vernieuwing. Utrecht: Wetenschappelijk Bureau GroenLinks, 1993.
- 7 *GroenLinks verkiezingsprogramma 1994-1998 voor de Tweede Kamer en Europees Parlement* (<http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl>); *Overvloed en onbehagen*. Verkiezingsprogramma 2002-2006. Utrecht: GroenLinks.
- 8 *WRR* (1992) *Eigentijds burger-*

- schap. Den Haag: Sdu; J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck en P.B. Lehning (red.) (1992) *De staat van de burger*. Meppel/Amsterdam: Boom; Bas van Stokkom (1992) *De republiek der weerbaren*. Houten: Bohn, Stafleu, Van Loghum; Ido de Haan (1993) *Zelfbestuur en staatsbeheer*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 9 Benjamin Barber (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press. Zie ook de hausse aan commentaren gedurende de jaren negentig op het republikenisme van Hannah Arendt.
- 10 Zie daartegenover de verdediging van de politiek als professie door Frans Becker en Paul Kalma, 'Het vak van de politiek', *SeD* 1991/2 en uitvoeriger Dick Pels (1993) *Het democratisch verschil*. Amsterdam: Van Gennep.
- 11 Jos van der Lans e.a. (2002) *Agenda voor een democratische cultuur*. Utrecht: Wetenschapelijk Bureau GroenLinks.
- 12 Zie de polemiek tussen de beide senatoren en de auteur in *Waterstof* #3, april 2005 (www.waterlandstichting.nl).
- 13 Femke Halsema (2006) *Over de linkse lente*. Amsterdam: Bert Bakker.
- 14 Groei mee. *Verkiezingsprogramma 2006-2010*; Utrecht: GroenLinks, 2006; *GroenLinks, een partij van de toekomst*, Utrecht: GroenLinks, 2008.
- 15 Voormalig GroenLinks Kamerlid Evelien Tonkens, nu hoogleraar Actief Burgerschap en columniste van *de Volkskrant*, is wellicht de meest uitgesproken woordvoerder van het 'parlementaire' sentiment. Zij omarmt de klassieke politieke partij, keert zich tegen dualisering, personalisering en directe verkiezingen, en is zeer sceptisch over het referendum (*Spugen op kleine leiders. Tien kortsluitingen in een opgewonden samenleving*. Amsterdam: Van Gennep, 2009).
- 16 Jan Marijnissen, 'Dimmen of gas geven? Hoe de parlementaire democratie overeind te houden in moeilijke tijden'. *Thorbeckelezing*, Den Haag, 13.4.2010. Marijnissen maakt een opvallende uitzondering voor het referendum, maar kiest de populistische interpretatie ervan als 'de ultieme expressie van "het volk aan de macht"'.
17 Een uitspraak van SP-Kamerlid Harry van Bommel.
18 In zijn Van der Wielenlezing van 26 maart j.l. omarmt ook Job Cohen de republikeinse visie, en omschrijft hij de democratie als 'bestuur van, voor en door burgers... Burgers moeten politici vertrouwen, politici moeten burgers vertrouwen. Al was het maar omdat democratie een systeem is waarbij burgers zichzelf regeren.' Politici worden door hem dan ook aangeduid als 'gekozen burgerbestuurders'.
19 Zie uitvoeriger Dick Pels (2009) 'Verticale democratie. Populisme en de noodzakelijke vernieuwing van de politiek', in *Humeurig volk, rusteloze politici. Jaarboek Vereniging van Griffiers* 2009. Den Haag: Sdu; en idem (2010) 'Gekozen leiders en de stem van het volk', *De Helling* nr.1, lente, pp. 20-22.
20 Zie Mark Bovens & Anchrith Wille (2009), *Diploma Democracy. On the Tensions Between Meritocracy and Democracy*. Utrecht/Leiden: nwo.

Hardop denken over een parlement nieuwe stijl

WILLEM WITTEVEEN

In het verkiezingsprogramma van de PvdA vinden we onder het kopje 'democratie' het voornemen om meteen na de verkiezingen 'met zoveel mogelijk partijen, zonder taboes vooraf, in korte tijd te komen tot een langjarig Nationaal Democratie Akkoord'. Burgers willen directe invloed op het bestuur, zo meent de anonieme programmaschrijver, en dat wil de PvdA mogelijk maken. 'Doel is de modernisering van de representatieve democratie door op een verantwoorde manier vormen van directe invloed voor de burger in te voeren.'

Waar gaat het dan om? Helaas, dat blijft onduidelijk. De tekst verwijst naar voorstellen waar de partij zich in het verleden achter heeft gesteld, zoals het correctief referendum, maar gemeend wordt 'dat het nu belangrijker is een doorbraak te forceren dan eindeloos aan het eigen standpunt vast te houden'.

Inderdaad is er de afgelopen vijftig jaar wel veel over staatkundige vernieuwing gesproken, maar bleken de meeste plannen onhaalbaar. De wens om tot een doorbraak te komen is dan ook goed te begrijpen. Alleen, wat wil de PvdA dan tot inzet maken van de onderhandelingen voor zo'n Nationaal Democratie Akkoord? We komen

het als programmalezers niet te weten. De partij heeft een mooi gebaar gemaakt, maar de inhoud opengelaten. Ook wordt er geen poging gedaan om argumenten te geven voor een of ander voorstel dat, 'op een verantwoorde manier' uiteraard, aan de gewenste democratisering kan bijdragen.

Wil een Nationaal Democratie Akkoord enige kans van slagen hebben, dan zal er eerst een breed en open debat moeten plaatsvinden over wat daarbij op het spel staat. Achter gesloten deuren onderhandelen met politieke partijen die ook aan een dergelijke langjarige afspraak willen meewerken staat haaks op het doel, zijnde: de burger meer rechtstreeks bij de politieke besluitvorming betrekken. Naar mijn mening moeten partijen dan ook niet proberen om tijdens de kabinetsformatie al tot bindende afspraken te komen, die dan bijvoorbeeld gestalte krijgen in een regeerakkoord. Het eerste wat de PvdA — en andere partijen — te doen staat is aangeven welke voorstellen er al dan niet op de agenda van een Nationaal Democratisch Akkoord thuishoren. Pas dan kan de dialoog beginnen.

69

Over de auteur Willem Witteveen is hoogleraar rechtstheorie en retorica aan de Universiteit van Tilburg, waar hij ook Dean Liberal Arts and Sciences is. Van 1999 tot 2007 was hij namens de PvdA lid van de Eerste Kamer. Hij is lid van de redactieraad van S&D.

VERTEGENWOORDIGING ÉN ZEGGENSCHAP

Het is duidelijk dat we heel wat stappen van een Akkoord af zitten. Eerst moeten we misschien ook maar eens in eigen kring enige duidelijkheid over onze voornemens zien te scheppen. In

de sociaal-democratische traditie schuilen twee thema's die moeilijk met elkaar te verenigen zijn; de spanning daartussen houdt ons van een duidelijk standpunt af. Aan de ene kant hebben we een principiële voorkeur voor de vertegenwoordigende democratie en verwachten we veel van politieke partijen als organisaties die burgers een stem geven in de macht. Aan de andere kant vinden we de kaders van de parlementaire besluitvorming te eng en willen we burgers waar dat maar kan en aan de orde is zelf actief laten bijdragen aan goed bestuur dat ook een vorm van zelfbestuur is. We willen de vertegenwoordigende democratie sterker maken en ook de burgers meer zeggenschap geven. De vraag is of dat verenigbare wensen zijn. Wij zijn echter niet de enige beweging of politieke partij die deze dualiteit nastreeft; ook christelijke en liberale democraten worstelen met deze spanning tussen uitgangspunten. Juist bij de erkenning van deze dubbelzinnigheid ligt het eerste aanknopingspunt voor de dialoog.

De interessantste voorstellen voor een 'Nationale Democratie Dialoog' zijn volgens mij voorstellen die het onmogelijke proberen te realiseren. Plannen die burgers de mogelijkheid geven hun betrokkenheid bij de publieke zaak te tonen, moeten gecombineerd worden met en ruimte laten aan voorstellen om de bestaande vertegenwoordigende democratie te versterken en te verbeteren. Daar zijn goede argumenten voor. Vrijwel niemand zal immers van het parlement af willen om alle staatszaken over te dragen aan vormen van directe democratie, dan wel aan technocratisch bestuur dan wel aan het zogenaamd 'vrije' spel van maatschappelijke krachten (de markt). Voorstellen die de invloed van de burgers versterken, maar het parlement als institutie verzwakken hebben vermoedelijk geen heilzaam effect, zeker als men bedenkt dat het parlement als een van zijn kerntaken de controle van de macht van regering en ambtelijk apparaat heeft. Omgekeerd moeten voorstellen die het parlement beter laten functioneren worden beoordeeld op de vraag of zij ook voor betrokken burgers interessante politiek opleveren.

Deze voor de hand liggende uitgangspunten leiden meteen al tot een zekere verheldering. Plannen om de kiesdrempel te verhogen en zo het aantal partijen in de Tweede Kamer te verminderen, wat tot gemakkelijker coalitievorming zou moeten leiden, maken het parlement als instituut misschien sterker, maar gaan ten koste van de invloed van de burgers. Een van de aantrekkelijke kanten van ons kiessysteem is nu

De vertegenwoordigende democratie sterker maken en de burgers meer zeggenschap geven — zijn die wensen verenigbaar?

eenmaal dat het de mogelijkheid biedt om stromingen die niet voldoende aan bod komen een stem te geven in het parlement (zie bijvoorbeeld de Partij voor de Dieren) en ruimte te bieden aan belangrijke minderheden (zoals de SGP). Dat voorstel hoeft dus niet op de agenda.

Een gekozen minister-president of een gekozen burgemeester dan? De kans is verre van denkbeeldig dat het verschaffen van een kiezersmandaat aan politieke leiders die met de bestuurlijke macht belast zijn de macht van de vertegenwoordigende organen zal verkleinen. In België worden burgemeesters rechtstreeks gekozen, maar of dit nu het vertrouwen van de burgers in de politiek heeft versterkt? Dit type voorstel wordt al heel lang besproken, reden om het op de agenda te plaatsen, maar de bewijslast voor de heilzame werking van het legitimeren van de macht van bestuurders ligt bij de voorstanders. Hoe gaat een dergelijke systeemwijziging de burgers eigenlijk meer betrokken maken?

Het correctief referendum en een (verder versterkt) burgerinitiatief horen wel op de agenda van de Nationale Democratie Dialoog. Bij een wetgevingsreferendum is het bijvoorbeeld zo dat er een mogelijkheid voor de burgers wordt gecreëerd om zich uit te spreken over de inhoud



van een wetsvoorstel, terwijl de zeggenschap over de wetgeving toch in handen blijft van regering en parlement. Het burgerinitiatief maakt het mogelijk dat voorstellen waarvoor onder de bevolking voldoende steun bestaat door de indieners in het parlement zelf worden ingebracht, wat mogelijkheden biedt voor politici en burgers om samen aan de slag te gaan om politiek te bedrijven. Wel is het zo dat deze twee besluitvormingsmechanismen een wat marginaal karakter hebben: doordat zowel correctieve referenda als burgerinitiatieven aan nogal wat drempelisen moeten voldoen, zullen ze niet vaak plaatsvinden. Het zijn methoden die de representatieve democratie aanvullen, prikkelen, uitdagen, corrigeren. Het mechanisme van de vertegenwoordiging kunnen ze niet afschaffen of vervangen.

Wat nu, na meer dan vijftig jaar debat nog ontbreekt op de agenda, is een voorstel dat de werking van het parlement van binnenuit versterkt en de burgers tegelijkertijd een overtuigend politiek schouwspel biedt. Laten we over die mogelijkheid eens hardop nadenken.

BELEIDSKAMER

Het is de dag van de verkiezingen. Burgers gaan naar het stemlokaal waar ze op hun stembiljet niet één, maar twee hokjes rood maken. Ze stemmen voor de Beleidskamer en voor de Wetgevingskamer (elk telt honderd leden). De politieke partijen hebben voor beide Kamers een aparte lijst van vertegenwoordigers opgesteld, het oordeel is nu aan de kiezer welke partij of welke persoon op de lijst zijn stem heeft voor de werkzaamheden van deze twee zo verschillende volksvertegenwoordigingen. Uiteraard kan de kiezer een andere partij steunen voor de Beleidskamer als voor de Wetgevingskamer, als hij van mening is dat een bepaalde partij beter de ene dan wel de andere staatsfunctie vervult. Maar omdat er veel kiezers zijn worden de effecten van deze gespreide of strategische stemmen min of meer gecorrigeerd, zodat het toch heel waarschijnlijk is dat de uitslag in beide Kamers

hetzelfde beeld laat zien. Nu zijn de volksvertegenwoordigers zelf aan zet. Na een openbaar debat over de betekenis van de verkiezingsuitslag voor regeringscoalitie en beleidsplannen, wordt in hoog tempo een regering gevormd die met een programma op hoofdlijnen steun verwerft in beide Kamers.

Men gaat over tot de democratische orde van de dag. Uiteraard komt de regering met beleidsnota's, maar zij vindt tegenover zich een Beleidskamer die het vaststellen van de richting van het beleid als een van haar hoofdtaken heeft. Anders dan de oude Tweede Kamer stelt de Beleidskamer zich niet volgend op: als de Beleidskamer een voorstel wil doen voor nieuw beleid wacht men niet eerst een nota of ander voorstel van de regering af, maar ontwikkelt men zelf een voorstel op hoofdlijnen, waarvoor de Kamerleden ondersteuning krijgen vanuit een omvangrijke algemene staf. De voornaamste taak van de Beleidskamer is echter de controle op het regeringsbeleid. Daartoe benut ze een

Anders dan de oude Tweede Kamer stelt de Beleidskamer zich niet volgend op

breed scala aan verantwoordingsmethoden, van het individuele vragenrecht tot de parlementaire enquête. In samenwerking met de Algemene Rekenkamer en eventueel andere adviescolleges worden dossiers over structurele kwesties ook op de langere termijn voorbereid. De controle-taak betreft namelijk niet in de eerste plaats de wekelijkse incidenten.

De Beleidskamer maakt al elke dinsdag structureel ruimte op haar agenda voor een actualiteitendebat met het gehele kabinet; burgers kunnen dan ook altijd hun mening uiten in hieraan gekoppelde hoorzittingen. Ministers zijn voor hun beleid verantwoording schuldig aan de Beleidskamer. Ook hoge ambtenaren worden door de Kamer gehoord. De gewoonte-

regel dat de ambtenaar alleen via de minister met het parlement contact heeft, is afgeschaft om de greep van het parlement op het bestuur te versterken en ambtelijke besluitvormingsprocessen doorzichtiger te laten verlopen.

Omdat de Beleidskamer geen wetten behandelt, is er meer tijd over om het land in te gaan en met burgers te praten over de problemen die men daar ervaart. De Beleidskamer vraagt daarnaast onderzoek en advies bij alle organen en instellingen die men nuttig acht, maar vooral ook aan de Raad van State die er voortaan niet alleen meer is voor de regering, maar ook voor beide Kamers van het parlement. Het politieke oordeel over beleid en uitvoering kan in deze structuur goed gestalte krijgen. De regie over de oordeelsvorming over het beleid berust bij de Beleidskamer, die zelf zijn agenda vaststelt en de regering ertoe uitnodigt haar werkzaamheden hierop aan te laten sluiten.

WETGEVINGSKAMER

Het is te begrijpen dat de Beleidskamer vanwege de controlerende functie die daar vervuld wordt een aansprekend politiek schouwspel oplevert, waar de media zich van meester maken. De burger kijkt echter ook naar wat zich in een tweede theater van de politiek afspeelt, waar de manier van werken en de toon van het debat heel anders zijn dan in de Beleidskamer.

De nieuwe Wetgevingskamer heeft een beperkte taak — samen met de regering aan de vaststelling van de wetten te werken — maar daarvoor wel grote bevoegdheden, zoals het recht van initiatief en het recht van amendement (die beide rechten moet de Beleidskamer ontberen). Wetten hoeven alleen nog in de Wetgevingskamer behandeld te worden. De voorbereiding van wetsvoorstellen vindt als vanouds plaats op de departementen, maar dit betreft alleen de wetsvoorstellen die afkomstig zijn van de regering.

De Wetgevingskamer heeft ook een eigen procedure om wetten in te dienen. Daarbij beschikken commissies voor de wetgeving op

een aantal beleidsterreinen over de bevoegdheden en de financiën om wetsontwerpen te laten schrijven door deskundigen, bijvoorbeeld hoogleraren aan de universiteiten (naar Zweeds voorbeeld). Als het om belangrijke onderwerpen gaat, houdt de Wetgevingskamer eerst hoorzittingen om inbreng te verkrijgen vanuit de maatschappij.

De Wetgevingskamer heeft een beperkte taak, maar wel grote bevoegdheden

Bij elk wetsvoorstel horen twee nieuwe memories van toelichting. Naast de traditionele toelichting op de doeleinden en afzonderlijke bepalingen van het voorstel, wordt een verslag van raadpleging van de relevante uitvoeringsorganisaties gevoegd; ook de rechterlijke macht wordt in staat gesteld te reageren. Bovendien wordt er een burgertoelichting in de wet opgenomen. Daarin worden de gevolgen van de wetgeving voor de burger in gewone taal beschreven.

Als de Wetgevingskamer een eigen voorstel in behandeling neemt, wordt het ter kennis gestuurd aan de Beleidskamer. Deze wordt zo in de gelegenheid gesteld in te gaan op de beleidsaspecten van de voorgestelde regeling, maar dit advies krijgt geen andere status dan andere adviezen, zoals dat van de Raad van State. Het dient er alleen toe relevante argumenten op te sporen die moeten worden meegenomen bij de afweging van belangen. De Beleidskamer kan ook zelf het initiatief nemen om een brief aan de Wetgevingskamer te sturen met voorstellen voor wetten en regels.

Belangrijk is dat de Beleidskamer door haar focus op de actualiteit en de uitvoering over veel informatie beschikt over knelpunten in geldende regels en voorschriften. Die kennis kan zo worden ingebracht bij de Wetgevingskamer die voor remedies kan zorgen, uiteraard in wis-

selwerking met de regering en na publiek debat. De Wetgevingskamer wordt in de nieuwe opzet net als de Beleidskamer een interessant forum voor de media. De twee Kamers werken op tal van punten met elkaar samen. Om gezamenlijk de regie te voeren over de politieke oordeelsvorming overleggen het presidium van de Beleidskamer en van de Wetgevingskamer regelmatig met elkaar. De staatsrechtelijke verhouding tussen beide Kamers enerzijds en de regering anderzijds is een sterk dualistische: elk staatsorgaan heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden en werkt vanuit een positie van kracht met de andere samen.

WINST VOOR DE DEMOCRATIE

Dit hervormde parlementaire stelsel dat gescheiden taken toekent aan twee vertegenwoordigende organen — die zich gedwongen zien om met elkaar samen te werken en die in die samenwerking een sterker tegenwicht kunnen bieden aan de macht van regering en ambtenaren — heeft een aantal voordelen.

De leden van de Beleidskamer hoeven anders dan de huidige Tweede-Kamerleden hun tijd en

aandacht niet meer over duizend en één dingen te verdelen, waardoor ze beter in staat zullen zijn het volk te vertegenwoordigen, richting te geven aan de politiek en de macht te controleren. Vergeleken met de senatoren van nu kunnen de leden van de Wetgevingskamer met meer diepgang oordelen over wetten, aangezien zij er ook de uitvoering van kennen en de opvattingen van de burgers die met de wetten te maken hebben.

Ministers stemmen beter dan nu het geval is hun strategie af op twee naar taak en bevoegdheden verschillende fora van het volk. Ambtenaren verliezen aan onzichtbare macht, maar hun werk wint aan transparantie en gezag. De grootste winst is er echter voor de burgers: zij kunnen het politieke schouwspel beter dan ooit volgen en zien dat het hervormde parlement goed in staat is om de macht te controleren en over de werkelijke problemen van het land te debatteren.

Historici maken hierbij weleens de kanttekening dat deze gang van zaken te danken is aan het in 2011 gesloten Nationaal Democratisch Akkoord, maar dat kan de meeste burgers niet schelen — dat het ooit anders geweest is, is nu nauwelijks nog voor te stellen.

Politici zijn nergens zonder emoties

IMRAT VERHOEVEN

Politici, adviesorganen en commentatoren maken zich — niet voor het eerst — zorgen over de slechte staat van de representatieve democratie. De PvdA vindt, blijkens het laatste verkiezingsprogramma, dat er een Nationaal Democratie Akkoord moet komen. Volgens Jacques Wal-lage, voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), is het vijf voor twaalf vanwege de deconfiture van de politiek en politieke partijen, zo berichtte *de Volkskrant* eerder dit jaar.¹ In *VNC magazine* stelt Ed van Thijn dat de democratie in een crisis verkeert — niet alleen vanwege de devaluatie van het politieke bedrijf, maar ook omdat kiezers te weinig te kiezen hebben.² Ook buiten PvdA-kringen worden zorgen geuit. Het huidige politieke bestel loopt nu echt op zijn laatste benen vanwege de politieke onvrede onder kiezers, aldus voormalig CDA-fractievoorzitter Marnix van Rij in *NRC Handelsblad*.³ In diezelfde krant, op dezelfde dag, wordt voormalig VVD-minister Hans Hoogervorst geciteerd, die van mening is dat de versplintering van het politieke landschap leidt tot een gebrek aan politiek leiderschap, terwijl het electoraat daar juist naar 'hunkert'. De oplossingen die de revue passeren richten zich in hoofdzaak op systeemadaptaties van de representatieve

democratie. Verhoog de kiesdrempel. Voer een districtenstelsel in. Kies de minister-president en de burgemeester.

Deze zorgen en de oplossingen roepen een déjà vu op. Het Burgerforum kiesstelsel en de Nationale conventie hebben in 2006 uitgebreid geadviseerd over democratische vernieuwingen — hun voorstellen zijn door de politiek grotendeels genegeerd. Bovendien is het sterk de vraag of de diagnose achter sommige zorgen wel klopt. Zijn burgers echt zo wantrouwig jegens de politiek? Volgens de politicoloog Kees Aarts is het wantrouwen vooral een idee-fixe van de 'kletsende klasse'.⁴ Hoe zit het met de kloof tussen politiek en burgers, bestaat die eigenlijk wel? Herman van Gunsteren en Rudi Andeweg betoogden ruim zestien jaar geleden dat de kloof een fictie is.⁵ De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich onlangs bij die visie aangesloten.⁶ Zij stelt dat er geen sprake is van een teveel aan afstand tussen politiek en burgers — en dus ook niet van een daaruit voortvloeiend gebrek aan draagvlak of aantasting van legitimiteit.

Nog een vraag: willen burgers wel zoveel meer te kiezen krijgen dan ze nu hebben? Uit opinieonderzoek blijkt dat veel burgers grote waardering koesteren voor de democratie als politiek systeem en ook dat veruit de meeste sterk, gewoon of matig geïnteresseerd zijn in politiek.⁷ Daar waar zij denken dat het ertoe doet gaan burgers nog steeds stemmen, bij landelijke verkiezingen veel vaker dan bij an-

75

Over de auteur Imrat Verhoeven is socioloog en als onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten zie pagina 80

dere. Zelfs doorgaans afzijdige burgers vinden dankzij Fortuyn en Wilders de weg naar het stemlokaal. Kortom, het probleem is niet dat burgers te weinig invloed hebben op wie hen representeert.

De zorgen over het systeem van representatieve democratie vormen de inzet van een politiek gezelschapsspel waarin betwistbare diagnoses en oplossingen op tafel worden gelegd. Het is een spel dat al veel vaker is gespeeld, dat doorgaans op niets uitloopt⁸ en dat gespeeld wordt op grond van politieke opvattingen in plaats van grondig doordachte onderbouwingen.⁹ Is er dan niets aan de hand, behalve de zoveelste herhaling van zetten? Dat is een aantrekkelijke, maar ook veel te optimistische gedachte. Er is wel degelijk sprake van een probleem: dat is het gebrekkige representeren door gekozenen wanneer zij eenmaal in het zadel zitten.

REPRESENTEREN IN DE SYMBOLISCHE SAMENLEVING

Problematisch is de *modus operandi* van politici na hun verkiezing, dus tijdens de rit. Te vaak ontstaat de indruk dat zij burgers niet representeren, doordat zij vanuit hun eigen werkelijkheid opereren — een werkelijkheid die niet aansluit bij de dynamiek in de samenleving. Onlangs heeft de Raad voor het openbaar bestuur dit probleem enigszins ongelukkig benoemd als ‘de andere kloof’.¹⁰ Ze stelt, kort samengevat, dat er sprake is van een kloof tussen een qua machtsverhoudingen veelal horizontaal functionerende samenleving en een bestuur dat blijft vasthouden aan hiërarchische verhoudingen. Deze analyse is niet nieuw en er valt van alles op af te dingen: hoezo gaat men in de samenleving gelijkwaardig met elkaar om? Toch raakt de Rob wel aan een belangrijk punt, namelijk dat van uiteenlopende percepties over machtsuitoefening tussen politiek en burgers.

Nederland kent een lange traditie van tamelijk hiërarchisch opererend politiek bestuur.¹¹ Kenmerkend voor deze traditie is dat

de politieke elite ervoor zorgt dat ze de touwtjes stevig in handen houdt, juist door geregeld toe te geven aan wensen uit de samenleving.¹² Inmiddels wordt deze traditie geconfronteerd met een maatschappelijke allergie voor hiërarchie en gezagsuitoefening. Die allergie is niet van gisteren, getuige de verschuiving van een

Problematisch is de modus operandi van politici na hun verkiezing, dus tijdens de rit

bevels- naar een onderhandelingshuishouding die Abram de Swaan twintig jaar geleden al waarnam.¹³ Ze lijkt wel sterk toegenomen, door de grotere assertiviteit die vrij veel mensen in het dagelijks leven aan de dag leggen¹⁴ en de grote behoefte onder de bevolking om mee te beslissen in de maatschappij.¹⁵

Dat mensen allergisch zijn geworden voor gezagsuitoefening wil overigens niet zeggen dat ze niet langer beïnvloedbaar zijn in hun gedrag. Onder andere uit het werk van Mark Elchardus kunnen we opmaken dat gedragsbeïnvloeding via het aanspreken van smaken, opvattingen, vaardigheden, emoties en kennis mogelijk is, zonder dat mensen het idee hebben onderworpen te zijn aan hiërarchische sturing.¹⁶ Er wordt subtiel ingespeeld op hun individuele oordeelkundigheid door een gevoel op te roepen van sociaal geconstrueerde autonomie. Deze vorm van sturing is volgens Elchardus kenmerkend voor de huidige maatschappij, die hij typeert als een symbolische samenleving. Kenmerkend voor deze samenleving is dat een intense productie van symbolen, alomtegenwoordige communicatieprocessen en een groeiende dominantie van populaire cultuur zowel het private als het publieke domein domineren.

Het probleem van het representeren is dat het openbaar bestuur in zijn politieke optreden

te weinig aansluit bij de dynamiek in de symbolische samenleving. Het geeft zich te weinig rekenschap van de subtiliteiten en gevoeligheden rond sturing en gedragsbeïnvloeding en opereert daardoor te hiërarchisch. De politieke elite is zich er onvoldoende van bewust dat ze na de verkiezingen niet langer vanzelfsprekend vier jaar haar gang kan gaan. In discussies over het verminderde vertrouwen van burgers in de politiek lijkt de centrale gedachte te zijn dat vertrouwen een voorraadgrootheid is die je bij een tekort weer kunt opbouwen en dan op peil houden. 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard' is een spreekwoord dat veel gekozen bestuurders in de mond bestorven ligt. In de symbolische samenleving lijkt het echter veel zinvoller om iedere bestuurder een wandtegeltje cadeau te doen met daarop de uitspraak: 'Vertrouwen moet je permanent verdienen.' Anders gezegd, het vertrouwen dat burgers in politici stellen is niet langer onvoorwaardelijk. Het moet tijdens de rit voortdurend worden herbevestigd en vernieuwd.¹⁷

Waar verkiezingen voorheen een moment van afrekening met of verlenging van het vertrouwen in politieke partijen vormden, lijkt er nu sprake te zijn van een continu proces van afrekening en steunbetuiging, van aversie en adhesie, van blaam en krediet. Het feit dat verkiezingen steeds nadrukkelijker door dagkoersen worden bepaald, is illustratief voor de algehele verhoudingen tussen politiek en burgers. Tijdens de periode op het pluche op eigen houtje besluiten nemen over beleid genereert wantrouwen en levert protest of juridische procedures op. Door hiërarchisch te opereren creëert de politiek weerstand en wantrouwen aan haar eigen adres.¹⁸ Zelfs als politici burgers wel bij beleid proberen te betrekken, worden er zoveel verkeerde verwachtingen gewekt en elementaire fouten in de omgang gemaakt, dat burgers afhaken of wantrouwig worden.¹⁹

Als we het probleem van het representeren iets preciezer willen analyseren, dan zijn er twee wezenlijke elementen te benoemen aan het politieke optreden. Het gaat om het *wat*

van dit optreden en wijze *waarop* het optreden verloopt. Het *wat* verwijst naar de inhoud van de politieke doelstellingen en hun vertaling in beleidsvoornemens en -uitvoering. Cruciaal voor het *wat* zijn de betekenissen die politici geven aan hun beleid. Wat is het probleem? Welke potentieel nadelige consequenties heeft dit probleem? Welke oplossingen zijn denkbaar? Waarom is oplossing *x* de meest wenselijke? Deze betekenissen luisteren erg nauw, omdat ze burgers moeten overtuigen van de noodzaak van de bedachte interventie. Zijn de argumenten niet overtuigend binnen de context waarin het beleid zijn uitwerking moet hebben, dan ondergraaft de politiek de geloofwaardigheid van haar eigen optreden.

Door hiërarchisch te opereren creëert de politiek weerstand en wantrouwen aan haar eigen adres

Minstens zo belangrijk als het *wat*-element is de manier *waarop* de politiek handelt. Het gaat hierbij om de vertolking van de politiek, om theatrale aspecten van het optreden waarmee politici een emotionele connectie met burgers kunnen maken. Cruciaal in dit proces is authenticiteit. Zodra bij burgers het vermoeden ontstaat dat politici onoprecht zijn in hun bedoelingen of in de emoties die zij uitdragen, boet hun politieke optreden in aan effectiviteit. Problemen met het *wat* en de manier *waarop* van het politieke optreden leiden tot performatief falen.²⁰ Kern van het performatief falen is dat een effectieve overdracht van betekenissen wordt belemmerd doordat er geen emotionele connectie wordt gemaakt en doordat de argumenten niet goed aansluiten bij de context van het beleid. Het probleem van het representeren is in de symbolische samenleving alleen op te lossen door het performatief falen te beperken.

GELOOFWAARDIGE POLITIEK

Het probleem van het representeren kan niet met een eenvoudige pennenstreek door de politiek worden opgelost. Omdat het bepaald wordt door performatief falen is er een cultuurverandering nodig. De hiërarchische bestuurscultuur moet op de helling als de politiek ook op langere termijn wil werken aan haar geloofwaardigheid. Dit kan door op zoek te gaan naar manieren van politiek optreden die nadrukkelijk aansluiten bij de symbolische samenleving.

Politici zullen een balans moeten gaan zoeken tussen het *wat* en de manier *waarop* van hun politieke optreden, tussen de inhoud en de emoties. Problematisch aan de huidige politiek lijkt dat sommige politici en zelfs hele partijen vooral op inhoud gericht zijn, niet in de laatste plaats de PvdA. Voor anderen geldt dat ze een zwaar accent leggen op emoties. Trots op Nederland en de pvv zijn illustratief hiervoor.

Belangrijker dan hoe er wordt geopereerd in de aanloop naar verkiezingen, is hoe de politiek omgaat met inhoud en emoties in het dagelijks politieke optreden als men eenmaal gekozen is. We zagen eerder dat het aanspreken op inhoud en emoties een cruciaal aspect vormt van hedendaagse gedragsbeïnvloeding. Onversneden inhoudelijke boodschappen zijn daarbij even onaantrekkelijk als louter emotionele, omdat dan voorbij wordt gegaan aan het feit dat een geloofwaardig — en daarmee effectief — politiek optreden beide dimensies omvat. Het lastige aan deze kwestie is dat er een hardnekkig misverstand over emoties bestaat dat geloofwaardig politiek optreden in de weg staat.

Sinds de Verlichting zien we emoties als tegenpool van rationaliteit. Kennis staat tegenover gevoel, affect tegenover cognitie, rationeel tegenover irrationeel handelen. Gevoel, affect en irrationele denken verdacht, omdat ze het rationele denken belemmeren. Dit wantrouwen over emoties zit in ons taalgebruik ingebakken. Mensen die erg emotioneel zijn worden als irrationeel beschouwd, als ‘overmand door emoties’.

We hebben emoties bovendien zowel privé als publiekelijk sinds de Verlichting in toenemende mate ingetoomd.

De socioloog Norbert Elias heeft in zijn monumentale studie *Het civilisatieproces* overtuigend laten zien hoe emoties in de loop der eeuwen naar de achtergrond zijn verdwenen, als kenmerken van onbeschaafd gedrag.²¹ Het beheersen en verbergen van emoties vormde een uitdrukking van beschaving, rationaliteit en geciviliseerd gedrag, dat zich vanuit de elite geleidelijk verspreidde over grote delen van de bevolking. Ook in de politiek gold openlijk inspelen op emoties lange tijd als taboe. Onder andere door het expliciete gebruik van symbolen en emoties door de nazi's (zie de films van Leni Riefenstahl) is er een sterke associatie ontstaan met propaganda en manipulatie.²² Ook nu wordt het inspelen op emoties door denkers, politici en journalisten niet salonfähig geacht, vanwege de associatie met populisme en volksmennering.

Sommige politici en zelfs hele partijen zijn vooral op inhoud gericht — niet in de laatste plaats de PvdA

Het is noodzakelijk om deze hardnekkige en diepverankerde manier van denken over emoties los te laten, omdat een sterk groeiende hoeveelheid neurologisch, psychologisch en sociologisch onderzoek aantoont dat het Verlichtingsdenken ons op dit punt op een dwaalspoor heeft gezet. Emoties blijken de rationaliteit helemaal niet te ondermijnen of weg te drukken. Ze blijken juist rationeel handelen mogelijk te maken. Uit neurologisch onderzoek van Antonio Damasio blijkt dat als de emotionele centra in de hersenen worden ontkoppeld van de handelingscentra, we vrijwel niet meer in staat zijn om beslissingen te nemen.²³ In het beste geval komen we tot zeer suboptimale beslissingen.

Onderzoek naar de sociologie van emoties wijst in dezelfde richting.²⁴ Politiek psychologen laten bovendien uitgebreid zien dat emoties een belangrijke functie vervullen bij politiek gedrag

Het is nodig om in te spelen op gematigde varianten van belangrijke politieke emoties

van burgers. Ze richten de beperkte denkcapaciteit waarover mensen beschikken op politieke kwesties die de aandacht verdienen. Emoties doorbreken het routinematige gedrag en vestigen de aandacht op inhoudelijke argumenten.²⁵ Behalve om deze wetenschappelijke redenen is het ook om maatschappelijke redenen belangrijk om emoties uit de taboesfeer te halen. Ze treden via invloedrijke actoren zoals de media, reclamemakers, de vrije-tijdsindustrie, agogen, therapeuten, communicatieadviseurs en spindoctors nadrukkelijk op de voorgrond in de symbolische samenleving. Emoties nemen dus ook meer ruimte in binnen het publieke domein, in de media en de politiek — zodanig, dat we volgens Bas van Stokkom kunnen spreken van een emotionele democratie.²⁶ Binnen deze emotionele democratie vormt communicatie op emoties een belangrijk aspect van eigentijdse vormen van symbolische machtsuitoefening.²⁷

Zodra we emoties erkennen als benodigd onderdeel van geloofwaardig politiek optreden, is vervolgens wel een belangrijke kwestie hoe er wordt omgegaan met de verhouding tussen emoties en inhoud. Deze verhouding wordt namelijk beïnvloed door de intensiteit van emoties. Hierbij lijkt te gelden: hoe intenser de emotie, des te minder de aandacht voor de inhoud. Dat wil niet zeggen dat de belangstelling voor inhoudelijke argumentatie wegvalt, maar wel dat deze afneemt en sterker door een emotie kan worden gekleurd.²⁸

De emotie biedt als het ware een nadrukkelijker interpretatiekader voor de inhoud.

Dit geldt bijvoorbeeld voor politiek relevante negatieve emoties zoals angst of woede. Angst kan oplopen van bezorgdheid via ongerustheid naar regelrecht verlammende gevoelens van bedreiging. Woede kan oplopen van irritatie via ontevredenheid naar heftige verontwaardiging.²⁹ Iets vergelijkbaars geldt voor positieve politiek relevante emoties zoals optimisme, trots en hoop. Dit impliceert dat politici zich bij beleidsvorming en -uitvoering bewust moeten zijn van het soort emotie dat ze opwekken, van de betekenis die ze eraan geven en van de intensiteit waarmee ze die emotie overbrengen.

OPDRACHT VOOR PROGRESSIEF LINKS

Sommige politici zijn zich terdege bewust van hoe ze omgaan met emoties en inhoud. Geert Wilders speelt zowel tijdens verkiezingen als in de perioden daartussen nadrukkelijk in op negatieve emoties in hun intensievere uitingsvormen. Hierdoor hoeft hij niet al te uitgebreid in te gaan op zijn inhoudelijke punten. Bovendien is hij, om de scherpe kantjes eraf te halen, in zijn politieke programma *De agenda van hoop en optimisme* gaan appelleren aan positieve emoties. Hij probeert op deze manier een geloofwaardig populistisch politiek optreden te construeren.

Ook voor progressieve politici kan het tijdens verkiezingen, maar vooral in de periode daarna tot de volgende verkiezingen, geen kwaad om zich rekenschap te geven van de verhouding tussen emoties en inhoud. Zij zouden zich kunnen afvragen welke emoties zij eigenlijk activeren en zouden willen activeren. Een essentieel aandachtspunt daarbij is de intensiteit van de emoties. Het lijkt voor geloofwaardig progressief politiek optreden van belang om emoties niet nadrukkelijker op de voorgrond te plaatsen dan de inhoud. Daarmee zou het optreden naar populistische politiek neigen. Inspelen op gematigde varianten van belangrijke politieke emoties — zoals angst, woede, teleurstelling, optimisme, hoop en trots — lijkt wel vereist als men de aandacht van burgers wil

vestigen op de inhoudelijke argumenten van beleidsvorming en -uitvoering.

Progressief, geloofwaardig politiek optreden zou op deze manier kunnen bijdragen aan regulering en beheersing van emoties binnen

het publieke domein.³⁰ Het zou emoties de plek in de politiek kunnen geven die ze verdienen.

Aan linkse partijen de opdracht om aan politieke representatie in de symbolische samenleving op een eigentijdse en gepaste manier vorm te geven.

Noten

- 1 Zie de Volkskrant, 17-2-2010.
- 2 VNG magazine 28-5-2010.
- 3 NRC Handelsblad 16-3-2010.
- 4 NRC weekblad 5 juni 2010.
- 5 H. van Gunsteren en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith (1994).
- 6 Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: Rob (2010), p. 39.
- 7 Zie I. Verhoeven, *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Aksant (2009), p. 25-29.
- 8 Zie F. Hendriks, 'Democratic reform between the extreme makeover and the reinvention of tradition: the case of the Netherlands', *Democratization*, 2009, nr. 2, p. 243-268.
- 9 Voor een uitvoerige discussie van de vorige spelronde zie B. Tromp, 'Politieke vernieuwing of politieke verbetering?', *BenM*, 2004, nr. 2, p. 115-121.
- 10 Raad voor het openbaar bestuur (2010), *ibid.*
- 11 F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press (2006). Nationale ombudsman, *Burgerschap verzilverd. Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, Den Haag: De Nationale ombudsman (2008).
- 12 J.C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom (1995).
- 13 A. de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam: Bert Bakker (1989).
- 14 Zie G. van den Brink, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, WRR Voorstudies en achtergronden v 115, Den Haag: Sdu (2002).
- 15 Rond 80%. Bron: CBS-statline.
- 16 M. Elchardus, 'De symbolische samenleving', *SE&D* 2004/3, p. 9-20. M. Elchardus, 'Tegenstellingen en conflicten in de symbolische samenleving', in: P. Dekker, *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, Driebergen: Stichting Synthesis (2005), p. 33-55.
- 17 M. Hajer, *Authoritative governance. Policy making in the age of mediatization*, Oxford: Oxford University Press (2009). I. Verhoeven (2009), *ibid.*
- 18 I. Verhoeven (2009), *ibid.*
- 19 Nationale ombudsman, *We gooien het de inspraak in*, Den Haag: De Nationale ombudsman (2009).
- 20 J.C. Alexander, 'Cultural pragmatics. Social performance between ritual and strategy', in: J. C. Alexander, B. Giesen en J. L. Mast (red.) *Symbolic action, cultural pragmatics, and ritual*, Cambridge: Cambridge University Press (2006), p. 32-37.
- 21 N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen*, Utrecht: Het Spectrum (1990), tweede herziene druk. De oorspronkelijke uitgave dateert uit 1939 (Basel: Haus zum Falken).
- 22 M. Edelman, *Politics as symbolic action. Mass arousal and quiescence*, Chicago: Markham (1971).
- 23 A.R. Damasio, *The feeling of what happens*, New York: Harcourt Brace (2000).
- 24 J. H. Turner en J. E. Stets, *The sociology of emotions*, New York: Cambridge University Press (2005).
- 25 W. R. Neuman et al., *The affect effect. Dynamics of emotion in political thinking and behavior*, Chicago en Londen: University of Chicago Press (2007). G. E. Marcus, *The sentimental citizen. Emotions in democratic politics*, University Park: Pennsylvania State University Press (2002). D. Westen, *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the nation*, New York: Public Affairs (2007).
- 26 B. van Stokkom, *Emotionele democratie. Over morele vooruitgang*, Amsterdam: Van Gennep (1997).
- 27 Vgl. J. B. Thompson, *Political scandal. Power and visibility in the media age*, Cambridge: Polity Press (2000).
- 28 J. H. Turner en J. E. Stets (2005), *ibid.*
- 29 J. H. Turner en J. E. Stets (2005), *ibid.*
- 30 Vgl. B. Richards, 'The emotional deficit in political communication', *Political Communication*, 2004, nr. 21, p. 339-352. I. Verhoeven, 'De emotionele uitdaging van de politiek. De noodzaak voor politici om via emotioneel werk actief het vertrouwen van burgers te genereren', in: A. Korsten en P. J. M. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen*, Den Haag: Rob (2006), p. 163-173.

Yes, we cannot

JAN VIS

Burgers bepalen zelf wie hen regeert, alle bestuursmacht ligt bij het volk. Dat is de essentie van democratie. Het principe is ongeveer zo oud als de Europese beschaving en komt al voor in het Athene van de vijfde eeuw voor Christus. In de achttiende eeuw beleefte het een renaissance, vooral in Amerika. Niemand heeft het zo duidelijk uitgedrukt als Abraham Lincoln: 'government of the people, by the people, for the people'.

In de Franse grondwet is die frase overgenomen: 'gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple'. Dat alle macht bij het volk ligt komt men ook elders tegen, bijvoorbeeld in de Duitse grondwet ('Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus') en in de Belgische ('Alle machten gaan uit van de Natie'). Telkens is de teneur dat de essentie van democratie de soevereiniteit van het volk is.

Ons land vormt een uitzondering op de regel. De democratische idee van volkssoevereiniteit is tot onze Grondwet nooit doorgedrongen. Nederlanders missen het recht om hun eigen bestuurders te kiezen, op welk niveau dan ook. Wat ons wel is vergund is het kiezen van mannen en vrouwen die vervolgens onderling mogen uitmaken wie het land, respectievelijk de provincie of de gemeente gaat besturen.

Nederland is geen democratie in de ware zin van het woord. Wat is het dan wel?

Over de auteur Jan Vis is voormalig journalist en emeritus hoogleraar staatsrecht. Van 1980 tot 1995 was hij voor D66 lid van de Eerste Kamer. Van 1995 tot 2003 was hij lid van de Raad van State.

BIJ DE GRATIE GODS

Het antwoord op die vraag is niet gemakkelijk te geven. Wie de Grondwet leest, moet zich eerst door het hoofdstuk grondrechten heen worstelen, met aan het slot artikel 23 dat de subsidiëring van het bijzonder onderwijs regelt. Pas daarna, in artikel 24, wordt er over de staatstructuur iets opgehelderd. Daar staat: 'Het koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje Nassau.' Kennelijk is ons land een monarchie, al is het enige wat hier met zoveel woorden wordt megedeeld dat die monarchie afhankelijk is van de voortplanting.

Wat voor monarchie Nederland precies is blijft in het duister. Verderop in de Grondwet lezen we dat de koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk, dat de koning de ministers benoemt en dat de ministers verplicht zijn tot het verstrekken van inlichtingen aan de Staten-Generaal. Over het onderwerp van de hoogste macht wordt gezwegen. Over een heleboel andere dingen ook.

Dat de koning alleen maar ministers kan benoemen die het vertrouwen van het parlement hebben staat er niet in. Dat ministers aftreden als er verkiezingen voor de Tweede Kamer worden gehouden staat er niet in. Dat er daarna een kabinetsformatie plaatsheeft staat er niet in. Dat fracties in de Tweede Kamer een coalitieakkoord sluiten als basis voor een regeringsprogramma staat er niet in. Dat de Kamers het vertrouwen tijdens de rit kunnen opzeggen en dat de ministers dan aftreden staat er niet in. Dat een

81

kabinet afreedt als de ministers het onderling niet eens kunnen worden staat er niet in. Dat in dit hele proces politieke partijen een belangrijke rol spelen staat er niet in.

Al die negaties hebben te maken met een fundamenteel meningsverschil over de bron van de hoogste macht. Alle confessionele partijen wijzen de volkssoevereiniteit principieel af. Onze allereerste politieke partij noemde zichzelf de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) om duidelijk aan te geven dat zij het beginsel van de volkssoevereiniteit zoals ontwikkeld in de Franse Revolutie fundamenteel bestreed. De anti's — en in hun kielzog de CHU, de RKSP en de kleine protestantse partijen — beriepen zich op een metafysische herkomst van de soevereiniteit, zoals is terug te zien in de aanhef van onze wetteksten: 'Wij Beatrix, bij de gratie Gods koningin der Nederlanden...' Nergens in onze Grondwet staat te lezen dat die aanduiding gebruikt moet worden — de voorstanders van volkssoevereiniteit hebben er maar geen zaak van gemaakt. De confessionelen waren lang in de meerderheid en het was toch maar een kwestie van theorie: waarom zou je elkaar er dan over in de haren vliegen?

Het probleem is echter dat zolang we zwijgen over de herkomst van de hoogste macht, er ook nooit een goed gesprek over de democratie op gang kan komen. Dan wordt die ook doodgewegen. Op de lange termijn is dat riskant. Bovendien wordt er in zo'n situatie — met een Grondwet als een gatenkaas, die van vaagheden aan elkaar hangt en waarvan de essentie haaks staat op het democratisch principe — ook nooit eens iets zinnigs opgemerkt over wat 'het volk' nu eigenlijk precies is.

DE BASIS VAN ONS STAATSBESTEL

In de Nederlandse Grondwet schitteren nationale symbolen door afwezigheid. Wat de kleuren van onze vlag zijn, wat het volkslied is, wat de nationale feestdag is, wat het nationale devies is — al die dingen die gewoonlijk in grondwetten staan ontbreken bij ons. Er staat wel in dat

Amsterdam de hoofdstad is, maar dat is alleen maar omdat daar de koning wordt ingehuldigd. Bovendien is het een hoofdstad zonder regering en zonder volksvertegenwoordiging en dus geen echte.

Vaag en onduidelijk — dat is het karakter van onze constitutie als het gaat om de essenties. Het begon al bij Thorbecke, de liberale pragmaticus die in 1848 de constitutionele achterstand

Nederland is geen democratie in de ware zin van het woord

inliep die ons land had ten opzichte van bijvoorbeeld België en Frankrijk. Het nieuwe was de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer — volgens veel aristocraten een gevaarlijk experiment. Van volkssoevereiniteit en democratie moest Thorbecke niets hebben. Opvallend is hoezeer de betekenis van zijn werk tegenwoordig wordt overschat. De introductie van het 'Huis van Thorbecke', met zijn drie bestuurslagen, was weliswaar een hele verbetering in bestuurlijke zin, maar in democratisch opzicht legden zijn hervormingen nauwelijks gewicht in de schaal.

Thorbecke vond democratie een gevaarlijk ding, een verschijnsel dat verband hield met oproer, revoluties, de guillotine en terreur — kortom, met de Franse Revolutie. Typierend voor zijn visie was dat hij de nieuwe, rechtstreeks gekozen Kamer niet van naam liet veranderen. Het werd de belangrijkste Kamer, maar bleef de Tweede Kamer heten, die in rangorde na de Eerste Kamer kwam — die van de aristocratie. Minstens zo karakteristiek is dat Thorbecke het voorbeeld van de Belgische monarchie niet volgde, waarbij iemand pas koning is als hij in de volksvertegenwoordiging een eed op de grondwet heeft afgelegd. In plaats daarvan bleef bij ons de middeleeuwse stelregel 'De koning is dood, leve de koning' gehandhaafd. Onze koning is in het volle bezit van de koninklijke macht zodra zijn voorganger weg is; dat hij

vervolgens een eed op de Grondwet aflegt is een extraatje, een voorwaarde is het niet. Die eedaflegging gebeurt ook niet in de volksvertegenwoordiging, maar in een protestantse gebedsruimte, de Nieuwe Kerk naast het Paleis op de Dam.

Na Thorbecke werd het niet veel beter. Aan het eind van de negentiende eeuw kwamen de politieke partijen. Eerst die van de gereformeerden en de hervormden, niet lang daarna die van de arbeidersklasse, nog weer iets later die van de katholieken. De liberalen kwamen als laatste tot partijvorming, met weinig enthousiasme en in een traag tempo.

Politieke partijen zijn belangrijk geweest voor de emancipatie van de verschillende volksdelen. Ze zijn ook belangrijk geweest voor de vormgeving van ons staatsbestel, dat ze in lijn met hun eigen belangen hebben gemodelleerd. Ze maakten een eind aan de partiële verkiezingen voor de Tweede Kamer — iedere twee jaar voor de helft van de zetels, partijen werden er

Thorbecke vond democratie een gevaarlijk ding, iets wat verband hield met oproer, revoluties, de guillotine en terreur

gek van — en maakten er integrale verkiezingen van, eens per vier jaar. Gecombineerd met het districtenstelsel had dat nieuwe ritme als voordeel dat er bij de verkiezingen duidelijke meerderheden uit de bus kwamen. Tussen de eerste ronde en de tweede, een strijd tussen de twee hoogst geplaatsten, sloten partijen stembusakkoorden. Aldus werd kiezers een duidelijke keuze voorgelegd: het was rechts (alle confessionele partijen) tegen links (socialisten, vrijzinnigen en liberalen). Steeds was er de mogelijkheid van een *alternative government*: altijd zou de oppositie met voldoende electorale steun de macht kunnen overnemen.

Nederland was op weg naar een echte democratie. Nu nog even kiesrecht voor alle mannen en vrouwen afkondigen en de regeringsvraag zou echt afhankelijk zijn van een electoraat dat het hele volk omvatte. De Grondwet mocht er dan wel over zwijgen, ook bij ons zou feitelijk het 'Staatsgewalt vom Volke ausgehen'.

Maar dat viel tegen.

KROON OP DE VERZUILING

Omdat bijna alle politieke partijen genoeg hadden gekregen van de onderbedeling in het districtenstelsel stapten ze in 1918 — toen ook het algemeen kiesrecht werd ingevoerd — over naar de evenredige vertegenwoordiging: voortaan werden alle uitgebrachte stemmen meegeteld in het nationale resultaat. Vooral de katholieken hadden daar baat bij en na 1918 was het merendeel van de premiers dan ook katholiek. De meeste andere partijen hadden er ook voordeel van, zij het iets minder. Alleen de liberalen waren de dupe, maar die waren rationeel ingesteld en de evenredige vertegenwoordiging oogde als het meest redelijke stelsel.

Alles bij elkaar leek het een mooi systeem, maar uiterekend op het moment dat iedereen het kiesrecht kreeg, werden de verkiezingen — zoals Jaap Burger het noemde — ook 'uitslagloos'. Er waren natuurlijk wel winnaars en verliezers, maar geen enkele meerderheid kon zomaar de doorslag geven. Geen partij in het verzuilde Nederland haalde ooit meer dan vijftig procent van de stemmen; dertig procent was al heel mooi. Er was dus ook nooit meer een echte overwinnaar die de macht kon overnemen, zoals vóór 1918 het geval was geweest.

De evenredige vertegenwoordiging was de kroon op de apartheid die wij verzuiling noemen. De partijen werden oppermachtig bij de regeringsvorming en de kiezers onmachtig. Die moesten voortaan maar afwachten wat er uit de coalitieonderhandelingen — ná de verkiezingen! — kwam rollen. Het nieuwe kiesstelsel was, net als indertijd bij de vervanging van het partiële stelsel door het integrale was gebeurd,

ingericht in overeenstemming met de belangen van de politieke partijen. Ze waren er dolblij mee en zetten de evenredige vertegenwoordiging zelfs in de Grondwet. Gegeven het rigide karakter daarvan werd het stelsel daardoor vrijwel onveranderbaar.

De evenredige vertegenwoordiging heeft veel goeds gebracht: een soort wapenstilstand tussen de volksstammen in dit verdeelde land. Het systeem bevorderde het emancipatieproces van achtergestelde groepen. Het had ook een conserverende werking: de aanvoeders van de zuilen was er veel aan gelegen om de eigen kudde bij elkaar te houden en dat verkleinde de aandacht voor vernieuwingen — je kon immers nooit weten wat daarvan de gevolgen zouden zijn. Tussen de twee wereldoorlogen konden we dan ook volstaan met drie premiers (Ruys de Beerenbrouck, Colijn en De Geer, van respectievelijk de RKSP, de ARP en de CHU). Intussen werd er een sociaal-economisch beleid gevoerd dat wel wat progressiever had gekund.

De evenredige vertegenwoordiging was de kroon op de apartheid die wij verzuiling noemen

Wat in dit politieke landschap geheel ontbrak was iets als nationaal burgerschap, het besef dat we met zijn allen een Nederlandse natie vormen. Dat beeld stond haaks op de verzuiling, waarin de bevolkingsgroepen juist van elkaar werden geïsoleerd. De confessionelen beheerden hun eigen erf en werden buitenstaanders ('Twee geloven op één kussen daar slaapt de duivel tussen'). De socialisten zongen *De Internationale* en waren op weg naar de klaseloze maatschappij. De enige groepering met nog een beetje *feeling* voor de natie als geheel waren de liberalen, maar die lieten het er ook bij zitten. In de negentiende eeuw hadden ze zich nog uitgesloofd met het laten zingen van nationale liederen op de openbare school en met

het neerzetten van beelden van de Nederlandse Maagd (zoals op het Plein 1813 in Den Haag en op de Amsterdamse Dam), maar het had allemaal nauwelijks iets opgeleverd. Zelfs een nationale feestdag brachten we niet op, buiten de verjaardag van de koningin.

Het Nederlandse volk bestond niet echt en niemand die erop uit was om het een beetje te vormen — logisch dat er ook geen belangstelling was voor een regering van het volk, voor een echte democratie dus.

POGINGEN TOT HERVORMING

Een paar maal leek er iets te gebeuren. In het laatste oorlogsjaar, toen het zuiden al bevrijd was en het noorden nog niet, ontstond de Nederlandse Volksbeweging (NVB) die de vooroorlogse hokjesgeest wilde doorbreken om mensen te verenigen op doelstellingen in plaats van op beginselen. Eigenlijk wilde de NVB van de confessionele partijvorming af, die scheiding op grond van principes propageerde, of er nu overeenstemming bestond over praktische politieke zaken of niet. De NVB leek een kansrijk initiatief dat tot een vooruitstrevende meerderheidspartij zou kunnen uitgroeien — en dat kon het zwaar vernielde Nederland goed gebruiken. Voorman Wim Schermerhorn deed flink zijn best. Maar het lukte niet. Onhandigheid, achterdocht en behoudzucht lieten de doorbraak mislukken. De nieuwe politieke groepering, die uit de NVB voortkwam, de Partij van de Arbeid, behaalde in 1946 bij de eerste naoorlogse verkiezingen zelfs minder zetels dan de optelsom van de zetelaantallen die de vooroorlogse partijen die erin waren opgegaan bij de laatste verkiezingen in 1937 hadden gekregen. De PvdA werd allengs een gewone sociaal-democratische partij, met rode vlaggen en lidmaatschap van de Socialistische Internationale. Heel wat progressieven zwaaiden af en een absolute meerderheid zou deze partij nooit halen.

In de jaren zeventig werd er weer iets geprobeerd. Een nieuw partijtje, d'66, zwengelde de discussie over democratie aan en kwam met het

voorstel om de kiezer twee stemmen te geven: een voor het kiezen van de premier en een voor de volksvertegenwoordiging, oftewel één stem voor de macht en één voor de controle op de macht. Er kwam een staatscommissie die het voorstel uitwerkte, maar de gevestigde orde wist er wel raad mee: het belandde in het archief. In diezelfde tijd kwam d'66-leider Van Mierlo met het idee van het schaduwkabinet van progressieve partijen, redenerend dat men de kiezer moest laten zien wat hij zou krijgen als hij die coalitie in het zadel zou helpen. Twee maal kwam er een schaduwkabinet-Den Uyl, in 1971 en in 1972. De tweede keer had de onderneming succes, zij het dat de progressieven geen meerderheid haalden en dus toch steun moesten halen bij KVP en ARP. De progressieve samenwerking was ook bedoeld als een voorportaal voor de vorming van een Progressieve Volkspartij. Maar dat ging het PvdA-congres veel te ver.

Dat was het ongeveer. Er zijn daarna nog twee staatscommissies geweest die tevergeefs mooie hervormingsrapporten produceerden. Een derde is momenteel aan het werk. De hervormers hebben zich gestort op het kleine werk, zoals pleidooien voor het correctief referendum en de rechtstreeks gekozen burgemeester. Maar ook daar kwam niets van terecht: beide voorstellen leden schipbreuk in de Eerste Kamer, het ene door de beslissende tegenstem van Hans Wiegel, het andere door de beslissende tegenstem van de hele PvdA-fractie.

MAAK VAN NEDERLAND EEN DEMOCRATIE

Inmiddels begint ons bestel echt te kraken. De tijd van de verzuiling ligt achter ons. Wat is eigenlijk ons nationale karakter? De natie verenigt zich als de dijken op springen staan, als de bezetter ons terroriseert en als we winnen bij het schaatsen. Cornelis Lely, Wilhelmina en Erica Terpstra — dat is het zo ongeveer. Intussen zwerven de kiezers onzeker heen en weer; iedere verkiezing geeft grote verschuivingen te zien, net als iedere wekelijkse peiling. Premier Balkenende haalde met geen van zijn kabinet-

ten de eindstreep en alleen een onverbeterlijke optimist durft te denken dat zijn opvolger het beter zal doen.

Onze verkiezingscampagnes hebben een mallotig karakter gekregen. Alle partijprogramma's worden nauwkeurig doorgerekend door het Centraal Panbureau, opdat de kiezer kan weten wat hij heeft te verwachten. Maar het is doen alsof: geen van die programma's en geen van die visies op de toekomst van Nederland zal ooit werkelijkheid worden. 'Yes, we cannot', dat

Verkiezingscampagnes hebben een mallotig karakter gekregen

is de frase die onze politieke praktijk typeert. Het echte regeringsprogramma komt pas na de verkiezingen tot stand, zoals het echte kabinet ook pas na de verkiezingen wordt gevormd — zonder enig kiezersmandaat en dus ook zonder basis voor verstrekkende maatregelen. Pappen en nathouden is dan het meest voor de hand liggende recept — ook nu, terwijl ons sociaal en economisch bestel een zware crisis doormaakt en het volk snakt naar een consistente toekomstvisie.

Je zou zeggen dat het tijd is geworden voor een hervorming die onze stem beslissend maakt en daarmee een duidelijke machtsbasis oplevert. Stap één is erkennen dat het volk soeverein is. Dat kan worden geregeld in een preambule bij de Grondwet; gegeven de uitslag van de verkiezingen van 9 juni is er in de Tweede Kamer een meerderheid voor. Laten we vervolgens de herzieningsprocedure van de Grondwet vereenvoudigen, zodat veranderingen kunnen worden doorgevoerd binnen een parlementaire periode. Bij verkiezingen zouden we een tweede ronde tussen de twee hoogst geëindigde lijsttrekkers kunnen introduceren, zodat duidelijk wordt uitgemaakt wie volgens het electoraat bij de formatie het voortouw moet nemen. Zo'n tweede ronde helpt ons ook meteen af van de gewetensvraag: strategisch stemmen of ideologisch? Iedere

D66-er of GroenLinkser zag zich bij de afgelopen verkiezing voor dat dilemma gesteld: stemmen op de eigen partij of toch maar op Job Cohen?

Het wordt tijd om ernst te maken met de introductie van een democratie in Nederland. Zolang we niet in de Grondwet vastleggen dat alle macht bij het volk ligt, verdient ons stelsel

die naam niet. Wat het volk vervolgens met die macht doet, of het die bijvoorbeeld overdraagt aan de nationale vergadering, is vers twee.

De bal ligt bij de gevestigde politieke orde. Om van Nederland een democratie te maken zal zij in eigen vlees moeten snijden. Kan dat? Of moet het eerst nog erger worden?

Wordt het niet eens, maar oneens over de toekomst

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

Het is opmerkelijk dat de Partij van de Arbeid uitgerekend in haar verkiezingsprogramma pleit voor een Nationaal Democratisch Akkoord dat burgers bij de politiek moet betrekken. Een verkiezingsprogramma dient er immers toe om plannen te presenteren, niet om tot eenheid op te roepen. Toch wordt nergens gerept over de sociaal-democratische voorwaarden waaraan zo'n akkoord moet voldoen. Deze situatie — waarin de PvdA wel in staat is om een democratisch tekort te signaleren, maar geen oplossing paraat heeft — schetst onbedoeld precies waarom burgers afhaken.

De meeste mensen ervaren namelijk geen tekort aan een gekozen burgemeester en treuren ook niet om een nooit gehouden referendum. Het gebrek aan keuze zit niet in het aantal keren dat ze naar de stembus mogen, maar in de opties die ze hebben als ze eenmaal in het stemhok staan. Het ontbreken van onderscheidende ideeën bij politici, is een van de grootste blinde vlekken in onze democratie. Partijen die het werkelijk goed voor hebben met de democratie, moeten zich daarom niet concentreren op een Nationaal Democratisch Akkoord, maar hun eigen contouren versterken en aanlichten. Pas als de keuzes groter worden, wordt de belangstelling voor politiek weer groter.

Over de auteur Adriaan van Veldhuizen is redacteur van S&D.

Noten zie pagina 91

POLITIEK 'IETSISME'

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft zich een ideologische kaalslag voltrokken. Politici bekeerden zich tot een filosofisch armoedige, maar economisch veelbelovende light-versie van het liberalisme, het neoliberalisme. Economisch pragmatisme was het devies en over immateriële zaken werd steeds minder gesproken. Het 'einde van de geschiedenis' en de economische vooruitgang maakten het geloof in grote verhalen met een gekleurde maatschappij-analyse overbodig. Er hoefde hier en daar nog slechts een puntje op de i. Ideologieën werden zo ouderwets, moralistisch en dogmatisch gevonden dat zelfs PvdA-politici werden begrepen wanneer ze openlijk toegaven 'eigenlijk geen socialist te zijn'.

Het afscheid van de grote ideologieën was fris en vernieuwend, maar als PvdA'ers geen sociaal-democraten meer waren, wat waren ze dan wel? Ze noemden zichzelf sociaal-liberaal, libertair of links-liberaal. Ze werden de agnosten en 'ietsisten' van het politieke debat: 'Er is wellicht een politieke waarheid, maar we kennen hem niet en tot die tijd richten we ons pragmatisch op economische vooruitgang.' Dat ging lange tijd goed. Het kwam maar zelden voor dat een politicus dacht een nieuwe immateriële leidraad nodig te hebben. Was dat wel zo, dan werd op het internet of in korte artikelen een 'private politieke stroming' in elkaar geknut-

seld. Maar meestal waren die opvattingen dusdanig privaat, dat de auteurs vooral tegen zichzelf leken te praten. Het pragmatisme bleef naar tevredenheid gehandhaafd.

Tot de afgelopen jaren. Steeds vaker werd van buitenaf gewezen op een gebrekkige omgang met immateriële en morele vraagstukken in de politiek. Wat gebeurde er in de politiek met zaken die niet draaiden om geld, had het pragmatisme daar niets over te zeggen? Nee, daarover zei het pragmatisme weinig.

‘Breekpunten’ zijn wankel stemmentrekkers met een sausje van onwrikbaarheid

Op zoek naar een oplossing grepen sommige politici naar het communitarisme. Ze hoopten iets terug te vinden van het kind dat met het badwater van de oude ideologieën was weggegooid. Andere mensen — vooral buiten de politiek — begonnen zichzelf ‘conservatief’ te noemen en zochten ethisch houvast binnen allerlei tradities.¹ Het zijn allemaal symptomen van een roep om een nieuwe morele orde. Maar waar oude ideologieën heel herkenbaar met moraliteit konden omgaan en een saamhorigheidsgevoel creëerden, lukt dat deze moderne varianten niet. De vraag naar een diepzinniger, minder pragmatische politiek werd uiteindelijk door alle partijen erg gekunsteld beantwoord. ‘Fatsoen moet je doen’, is het ethisch hoogtepunt van de afgelopen jaren geworden. Iedere morele verantwoordelijkheid werd met dat motto bovendien bij het maatschappelijk middenveld gelegd — en niet bij de politiek.

Nu het morele primaat bij de politiek verdwenen lijkt, is ook een deel van de politieke herkenbaarheid verdwenen. Het verzoek aan politici om zich meer met immateriële zaken bezig te houden, was namelijk niet alleen een verzoek tot ethisch beleid (fatsoen moet je doen), maar vooral een verzoek om te laten zien

waar het partijen nu écht om gaat (ideologie). Op dat verzoek is nog geen antwoord geformuleerd. Politici laten nauwelijks zien op welke gronden zij principieel en ononderhandelbaar van elkaar verschillen. En dat willen burgers juist weten. Natuurlijk is er de symboolpolitiek van de ‘breekpunten’. Maar deze kunstmatige tegenstellingen hebben weinig met een visie op de maatschappij te maken. Het zijn wankel stemmentrekkers met een sausje van onwrikbaarheid. Tot nu toe geldt de regel dat partijen en politici die *pennywise* zijn op hun breekpunten, *pound foolish* zijn met hun visie op de maatschappij.

Zo modderen we voort. Terwijl het aantal Kamervragen en moties jaarlijks groeit, ontstaat buiten Den Haag het beeld dat de politiek zich alleen maar met de waan van de dag bemoeit. Populaire websites laten zien dat veel mensen denken dat politici zich drukker maken om de woorden van andere politici, dan om de problemen van burgers.² Tussen overheid, parlement en kabinet wordt daarbij nauwelijks verschil gemaakt; er wordt vooral geklaagd over de bestuurlijke massa die ‘Den Haag’ wordt genoemd. Die opmerkingen op websites zijn misschien niet altijd even verstandig, maar duidelijk is dat voor veel mensen de politiek een soort roulette lijkt, een ondoorgrondelijke tombola waarvan de uitkomst elke keer weer ongewis is.

Wat te doen? In plaats van dat er in een Nationaal Democratie Akkoord aan het staatsrecht gesleuteld gaat worden, kan er beter iets gebeuren bij de partijen en politici zelf. Dat kan aan de hand van de volgende tweeslag: herbronningscommissies en denktanks moeten zich bezinnen op een uitgesproken ideologie, waarna politici ervoor moeten zorgen dat deze ideeën op een herkenbare manier worden uitgedragen.

OPDRACHT 1: HERBRONNEN

De eerste opdracht is het gemakkelijkst te realiseren in dialoog met de tradities van de eigen partij. Voor de goede orde: dat betekent geen herhaling van negentiende-eeuwse zetten

die een lijst met geschiedfilosofische dogma's, utopieën en in steen gebeitelde waarheden oplevert. Het resultaat moet juist een aantal scherpe stellingen zijn, die laten zien welk mensbeeld en welke morele waarden ten grondslag liggen aan de campagneleuzen van de partij.

Een politicus kan namelijk niet zeggen dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen' of dat ze voor 'de zwakkeren in de samenleving' opkomt, zonder keuzes te maken. 'De zwakkeren' op zichzelf bestaan immers niet. Sommige mensen vinden armen zwak, anderen zien allochtonen die de taal niet spreken als zwak, weer anderen vinden laagopgeleiden zwak en een ander ziet zorgbehoevenden voor zich als hij aan 'de zwakkeren' denkt. De verschillende zwakkeren hebben vaak conflicterende belangen. Wie daar niet duidelijk over is, schept verwarring.

Een rangschikking van idealen biedt hierin een oplossing en zo'n rangschikking kan niet voortkomen uit pragmatische politiek. Betekent deze houding dan dat we een ideologische keuze moeten maken tussen verschillende soorten 'zwakkeren'? Tot op zekere hoogte wel. Dat klinkt volgens sommige mensen gevaarlijk, maar die afweging is nu juist de kern van politiek bedrijven. Een partij die zegt er 'voor iedereen' te zijn, bedriegt zichzelf en haar kiezers. Om te laten zien hoe zo'n rangschikking eruit zou kunnen zien, geef ik hier twee voorbeelden van ideologische stellingen.

1. Van de traditionele achterban van de PvdA wordt gezegd dat hij verdwenen is. En inderdaad, het socialisme is in zoverre succesvol geweest dat 'de negentiende-eeuwse arbeider' niet meer bestaat. Dus voor wie strijden de sociaal-democraten dan nog? Op die vraag bestaat geen pragmatisch antwoord. Daarom moet de partij terugvallen op een morele stelling. Al meer dan honderd jaar strijdt de sociaal-democratie voor mensen die geen eer kunnen behalen aan hun dagelijks werk.³ Sociaal-democraten moeten zich, ook nu, inzetten voor mensen die geen zeggenschap (meer) hebben over hun producten en die zich als machines behandeld voelen.

Achter deze stelling gaat de gedachte schuil dat de waarde van werk niet alleen wordt afgemeten aan de hoeveelheid geld die het oplevert, maar ook aan het plezier waarmee het kan worden uitgevoerd.

Met het verdwijnen van de traditionele arbeider lijkt ook deze opdracht verdwenen. Maar dat is niet zo. Want vandaag de dag worden de vrijheden van politieagenten, treinconducteurs, leraren en verpleegkundigen steeds verder ingeperkt ten behoeve van de efficiëntie. Het is geen wonder dat veel van deze mensen klagen over het feit dat ze het plezier in hun werk verliezen. De situatie is weliswaar minder schrijnend dan honderd jaar geleden, maar het mechanisme werkt nog hetzelfde. Waar bedrijven en overheidsinstellingen effectiever willen gaan werken, worden mensen verdrukt. De PvdA zou die klacht van nature moeten herkennen als een appel op een sociaal-democratische waarde. De partij zou zich daarom met grote gedrevenheid moeten inzetten voor deze groepen. Dat zou de politieke voorspelbaarheid van de partij enorm vergroten.

Een partij die zegt er 'voor iedereen' te zijn bedriegt zichzelf en haar kiezers

2. Er zijn meer voorbeelden van ideologische helderheid die de boodschap van politici kunnen versterken en daarmee democratisering een impuls kunnen geven. Zo valt er ook wel iets te zeggen over het begrip 'democratisering' zelf. Een typisch sociaal-democratische stelling luidt dat degene met het meeste geld niet per se degene met de meeste macht moet zijn. In samenhang daarmee wordt gezegd dat plaatsen waar de macht zich concentreert gecontroleerd moeten kunnen worden door mensen die ook waken over de belangen van de zwakkeren en de minder kapitaalkrachtigen. PvdA'ers hebben deze stelling de laatste jaren te weinig verde-

digd. Onder hun ogen zijn vitale zorg-, ver-voers- en verzekeringsfuncties bij de overheid weggehaald en aan marktpartijen uitbesteed. Zo is een maatschappelijk schemergebied ontstaan waarin democratische controle steeds minder goed mogelijk is. Waar de overheid regeert, controleert het parlement namens alle Nederlanders; waar de overheid zich terugtrekt, trekt ook de parlementaire controle zich terug.

Moderne ideologie moet niet over waarheid, maar over gemeenschappelijkheid gaan

Terwijl het parlement minder makkelijk kan controleren, zijn de verwachtingen ten aanzien van de politiek niet bijgesteld. Daardoor is verwarring ontstaan. De verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen van onze samenleving is bij managers en bestuursvoorzitters komen te liggen, terwijl burgers blijven kijken naar de politiek als er iets misgaat. Omdat de politiek ondertussen steeds minder kan doen aan misstanden, raakt het vertrouwen in de politiek beschadigd. Sociaal-democraten zouden deze klachten in het licht van hun eigen gedachtegoed zeer ernstig moeten nemen.

Sociaal-democratische stellingen als de twee hier geschetste overstijgen het niveau van losse beleidskwesties en wetsvoorstellen. Op meerdere terreinen kunnen ze richting geven aan sociaal-democratische politiek. De eerste stelling — ‘Mensen die van hun werk vervreemd raken doordat ze zich als machines behandeld voelen, zijn degenen voor wie de sociaal-democratie in eerste instantie strijdt’ — kan in de zorg, bij de politie en in het onderwijs worden toegepast, maar kan ook iets zeggen over internationale solidariteit ten aanzien van Chinese arbeiders. De tweede stelling — ‘Ook namens de minder kapitaalkrachtigen moet gecontroleerd en ingegrepen kunnen worden op primaire processen zoals zorg, veiligheid en transport; daar moeten

sociaal-democraten zich hard voor maken’ — biedt eveneens duidelijke aanknopingspunten op diverse beleidsterreinen.

Veel meer dan dit soort voorbeelden hoeft een ideologie overigens niet te verschaffen. Denktanks en herbronningscommissies hoeven geen waterdicht ideologisch systeem in elkaar te timmeren. Moderne ideologie moet niet over waarheid, maar over gemeenschappelijkheid gaan. Het is gebruikelijk dat er onvolkomenheden of zelfs lichte tegenstrijdigheden overblijven na een herziening van een ideologie. Dat mag ook: een eigentijdse ideologie is geen toverformule voor politieke problemen, maar een denkrichting, een globaal ordeningsprincipe dat aan zowel kiezer als politicus toont binnen welke morele bandbreedte de partij opereert.

OPDRACHT 2: HET VERHAAL VERTELLEN

Daarmee komen we bij de tweede opdracht om de democratie te versterken. Uiteindelijk gaat het namelijk om meer dan alleen het formuleren van een nieuwe ideologie. Hoe mooi en aansprekend die ideologie ook wordt, geen mens heeft er iets aan als parlementariërs er niets mee doen. Politieke partijen zouden er daarom goed aan doen om Kamerleden naar voren te schuiven met een duidelijk ideologisch profiel. Dat is van belang voor die Kamerleden zelf — alleen volksvertegenwoordigers die zich in de ideologie van hun partij hebben verdiept, weten welke politieke prioriteiten ze moeten stellen — maar het is ook voor de kiezer handig.

De kiezer kiest namelijk niet alleen op rationele gronden.⁴ Ook ‘pathos’ is van groot belang; de kiezer moet emotioneel geraakt worden voordat hij politiek geëngageerd raakt. Niet iedereen hoeft partijprogramma’s met tranen in de ogen te lezen, maar aansluiting zoeken bij de persoonlijke beleving is wel noodzakelijk om betrokkenheid te genereren. De kiezer moet zich thuis voelen bij een partij. Dat gebeurt veel gemakkelijker als de standpunten van een politicus zijn ingebed in een verhaal dat verder

reikt dan een aantal pragmatische oplossingen voor beleidskwesties.

Wanneer een kiezer een partij vaag of onvoorspelbaar vindt, haakt hij af. Als politici op een on-ideologische manier onduidelijk blijven, verslechtert de staat van de democratie. Ze moeten afstappen van hun angst voor ideologie. Natuurlijk is de ouderwetse ideologie als apocalyptische geschiedfilosofie de deur gewezen — terecht. Maar we moeten erkennen dat daarmee ook het bindmiddel uit het politieke gerecht is verdwenen. Alleen politici die zich onderscheiden in hun mensbeeld, toekomstvisie en maatschappijanalyse kunnen een oprecht appel doen op de burgers.

De bal ligt nu bij politieke partijen, niet bij de overheid en niet bij een toekomstig kabinet. Met name Tweede Kamerleden moeten beseffen dat er niet alleen een verandering in beleid, maar ook een verandering in gedrag nodig is. Samen met hun partijen moeten ze het politieke zwaartepunt dat bij het kabinet is komen te liggen terug naar het parlement verplaatsen. Dat betekent onder andere dat Kamerleden ook ministers van hun eigen kleur openlijk moeten controleren en waar nodig moeten tegenspreken. Fracties van regeringspartijen gedragen zich nog te vaak als ‘de afdeling voorlichting’ van

het kabinet. Zolang partijen dat blijven verwachten van hun politici, moeten ze er niet op rekenen dat die zich manifesteren als uitgesproken, aansprekende politieke figuren. En zolang politici in de pas blijven lopen, blijven kiezers verstoken van authentieke, belangwekkende en aantrekkelijke politiek.

Ideologische heroriëntatie en gedragsverandering zullen de democratie meer ten goede komen dan een ‘Nationaal Democratie Compromis’ — dát is, vrees ik, waar pogingen tot het sluiten van een Nationaal Democratie Akkoord op zullen uitlopen. In zo’n document zal wellicht staan dat de gekozen burgemeester ‘serieus overwogen moet worden’ en dat er vooral hard gewerkt moet worden aan een ‘stabiele democratische cultuur’. Misschien wordt er zelfs gepleit voor een ‘programmaminister democratisering in een volgend kabinet’ of een ‘verkenning naar de mogelijkheden van een gekozen minister president’.

Dergelijke plannen zijn prachtig voor een land waarin de burgers door middel van meer directe democratie rechtstreeks vanuit het stemhokje aan de touwtjes willen trekken. Maar een land waarin een groot deel van de bevolking geen democratische touwtjes, maar een bord bestuurlijke spaghetti ontwaart, moet eerst ontwarren en verhelderen.

Noten

- 1 Zie daarvoor de onder jongeren steeds populairder wordende conservatieve weblogs zoals www.bitterlemon.eu, en www.conservatismeweb.nl.
- 2 Voorbeelden daarvan zijn er te over, bijvoorbeeld op www.telegraaf.nl of op www.geenstijl.nl.
- 3 Dit begon in feite bij de vreemdingstheorie, die door o.a. Karl Marx werd uitgewerkt.
- 4 Dit komt al terug bij Aristoteles (Aristoteles, *Rhetorik*, Stuttgart: Reclam, 1999), Buch 1, Kapitel 1-2), maar ook in modern onderzoek wordt deze gedachte onderstreept. Zie bijvoorbeeld het werk van Rebecca Kingston en Leonard Ferry, *Bringing the passions back in. The emotions in political philosophy* (Vancouver: UBC Press, 2009) en Russel Neuman et al., *The affect effect* (Chicago: University of Chicago Press, 2007).

Democratie is als een darmstelsel

MENNO HURENKAMP

Het debat over democratie is tamelijk seksloos. Vergelijk het eens met het culturele debat. Daaromheen hangt spanning. Neem de 'kopvoddentax'. Het plan is flauwekul. Maar negeren kan niet — want 'vrijheid van religie' versus 'vrijheid van meningsuiting' enzovoort, enzovoort. Dus vragen de media de plannemaker welwillend of zo'n idee wel netjes is en haasten politieke concurrenten zich iedereen te vertellen dat het idee zeker niet netjes is. Alleen maar omdat iemand tegen een heilig huisje aan schopt. Ook, noem eens wat, dierenrechten, studiefinanciering, volkshuisvesting en inkomensbeleid hebben dat soort heilige huisjes: regels, opvattingen en gebruiken die beurtelings beschermend en mobiliserend werken. Zolang die heilige huisjes overeind blijven, profiteren sommige groepen net iets meer dan anderen, en een rake trap levert debat op.

92 Onduidelijk is wat precies het heilige huisje is in het debat over democratie. Kandidaat is de opvatting dat politici de as zijn waar de maatschappij om draait. Want welk voorstel om de democratie te verbeteren je ook leest, het gaat om meer of minder werk door politici, meer of minder contact met politici, meer of minder aanwezigheid van politici...

Democratievoorstellen moeten politici in het daglicht houden!

Over de auteur Menno Hurenkamp is reizend politicoloog.

Daarover valt zelden discussie te horen en het is evident wie profiteren. Dus het zou een heilig huisje kunnen zijn. Maar haalt een schop iets uit? Nee. Misschien is het heilige huisje wel dat opvattingen over democratie sáái moeten zijn.

Enfin, de beeldspraak over sacrale gebouwen gaat het einde van dit stuk niet halen. De vraag blijft: waar is, wanneer we over democratie praten, de frivoliteit, waar is de ambitie, waar de verbeelding? Waar is het risico, waar is de boosheid?

Natuurlijk, democratie is heel het maatschappelijke leven niet. Vooral economie en opleiding bepalen welbehagen in de samenleving. De kortste weg uit iedere discussie over democratisering is dus: bestrijd armoede, leid de mensen beter op en geniet wanneer zuur wantrouwen verandert in opgewekte scepsis. Maar helemaal lineair is dat verband niet. Het SCP suggereerde recent dat wanneer de economische omstandigheden goed zijn, burgers hun vertrouwen deels laten afhangen van hun inschatting van de integriteit en representativiteit van de overheid. Dat alleen al is een goede aanleiding om de democratie als zelfstandig thema serieus te nemen.

Maar ook de kloof tussen het oordeel van mensen over hun eigen leven en hun oordeel over de maatschappij is een goede reden. Of de botsingen tussen vertegenwoordigers van de overheid en burgers die zich tekortgedaan voelen, waarvan niet makkelijk is vast te stellen of

het er echt meer zijn dan vroeger, maar die we wel als heviger ervaren. En parallel daaraan: het steeds pregnanter geuite gevoel dat er iets mis is met de waarden en normen in onze maatschappij, of dat nu waar is of niet. Tel daarbij op het groeiende onderscheid tussen lager en hoger opgeleiden voor wat betreft hun benadering van politiek.

Plus natuurlijk de verkiezingsuitslag. De winst ging — ondanks de kredietcrisis — naar liberale partijen (D66, GroenLinks, vvd) en partijen die doen alsof ze iets met het liberalisme van doen hebben (PvV). Het resultaat is een tamelijk versplinterd politiek landschap — en dat terwijl dezelfde kiezers blijkens elk opinie-onderzoek smachten naar meer sociale cohesie. Op zoek naar een verklaring kun je, in de context van het debat over democratie, niet goed om een verschijnsel heen dat al deze feiten tot op zekere hoogte met elkaar verbindt. Dat moet tot nader order het piepelen heten.

De boze Nederlander zit niet schreeuwend naar Den Haag Vandaag te kijken, maar staat met hartslag 180 op de tramhalte

Over piepelen het volgende. Het zijn de kleine dingen die mensen boos maken. Niet de voetballers die het Wilhelmus niet kennen, een begrotingstekort dat niet onder de drie procent van het bnp blijft of een burgemeester die ze niet kunnen kiezen. Het maakt mensen boos wanneer ze zich in de maling genomen voelen. Nederlanders voelen zich gepiepeld door hun huisarts die wil dat ze gewicht verliezen, door hun kabelmaatschappij die televisiepakketten biedt die ze niet willen, door hun verzekeringsmaatschappij die hun zestig keuzes voorlegt, door de directeur van de school van hun kinderen die achteloos laat weten dat het morgen inderdaad weer een 'bijscholingsdag voor het personeel' is, door hun

buurman die geen zin heeft om de muziek zachter te zetten, door de stapel administratie die ze moeten bijhouden voor het beetje subsidie dat ze krijgen voor hun burgerinitiatief, door een overheid die geld uitgeeft aan onbegrijpelijke cultuur.

Mensen voelen zich dan misleid, machteloos, overdonderd of overbluft. Hun reactie is vervolgens niet per se de meest logische, maar wel een redelijk voorspelbare: val dan maar dood. Val maar dood met je maatschappij die van conflicten uit elkaar barst, val maar dood met je tien formulieren die ik alleen op dinsdagochtend om tien uur kan inleveren, val maar dood met je beloften over de AOW die je niet bent nagekomen, val maar dood met je duizend calorieën die ik per dag maar mag eten.

De wetenschap dat de boze Nederlander niet schreeuwend naar *Den Haag Vandaag* zit te kijken, maar met hartslag 180 op de tramhalte staat, lijkt ver weg wanneer je de democratiemeta's doorneemt. Je treft oplossingen op zoek naar een probleem (inperking van de rol van de Raad van State) of oplossingen op zoek naar een tegenstander (meer debat in het parlement) of oplossingen op zoek naar een originele pleitbezorger (de gekozen burgemeester). Maar noch in electoraal, noch in maatschappelijk opzicht valt veel heil te verwachten van dit soort introverte institutionele vernieuwing, als we ons niet ook eens afvragen waar het ook alweer om te doen was — om al die mensen die zomaar op straat rondlopen en in huizen wonen.

Hun vertrouwen in bestuur of geloof in democratie hangt eerst en vooral af van hoe ze leven, hoe ze zien dat familie en vrienden leven, en verder van persoonlijke ervaringen met allerlei gezagsdragers (niet alleen politici). Speeches, vlaggetjes, nieuwe en oude deelraden, Provinciale Staten en andere franje hebben met dat geloof en dat vertrouwen nauwelijks iets te maken. Gevraagd of hij wellicht toe wilde treden tot de redactie van het literaire tijdschrift *Nieuw Vlaams Tijdschrift* zou Willem Elsschot geantwoord hebben: 'Zat ik daar niet al in?' Zo reageren de burgers ook op de eventuele afschaffing van de Provinciale Staten: 'Bestaan ze nog dan?'

Om de PvdA direct bij deze toestand te betrekken is niet helemaal overdreven. Drie voorbeelden en een verklaring. Daarna wat suggesties voor verbetering.

ROTBURGERS

Mensen met gezond verstand willen geen inspraak in overheid en politiek, ze willen sturing in eigen bestaan. Zo op dit moment één doel uit het enorme aanbod aan democratietheorie relevant is, dan is dat het mensen (meer) macht over hun eigen leven geven. Mensen meer in contact brengen met politici — ‘kloven dichtten’ en ander manhaftig werk — heeft daar hooguit zijdelings mee te maken.

De oeropzet van democratie is bescherming tegen onterechte bemoeienis. Maar de PvdA is hier nogal aarzelend over. In plaats van ‘af en toe de leiders weg’ interpreteert men democratisering zuchtend als ‘meestal een lijdensweg’. Want de PvdA wantrouwt de burger. Niet altijd en niet overal, maar vaker en heviger dan men zelf beseft. Dat leidt ertoe dat men, wanneer men over democratie nadenkt, risico’s mijdt en vooral met de rol van politici bezig is. En dat laatste boeit de burgers weer niet zo. Het sociaal-democratisch wantrouwen gaat twee kanten op, richting mensen in het algemeen en richting PvdA-leden.

Eerst de mensen. Tekenend is de zin ‘burger-schap gaat verder dan je plichten nakomen’ uit het laatste verkiezingsprogramma. Misschien is deze zin goedwillend bedoeld. Het kan. Het kan zijn dat de opzet niet is om lastpakken frikkig op hun tekort te wijzen, maar om politieagenten en ambulancemedewerkers in hun dagelijkse strijd tegen burgers met een ontremd rechtvaardigheidsgevoel een hart onder de riem te steken. Maar als je dat bedoelt, dan kun je dat ook maar beter opschrijven.

Het kan ook zijn dat het ‘maar een verkiezingsprogramma’ is — en dat we dus helemaal niks achter die zin mogen zoeken, omdat verkiezingsprogramma’s nu eenmaal, nou ja, enzovoort. Maar zeker in het kader van het

democratiedebat is dat een rare constatering. En zelfs als het slechts een onhandige oprisping is dat burgers nóg meer moeten doen dan hun plichten nakomen — het lukt mij dus niet zo goed om zulke mensen te visualiseren: je doet wat je wilt (recht) en je doet wat je moet (plicht), wat kun je nog meer? — dan nog kan het geen kwaad om zo’n *en plein public* gelaten boer aan te wijzen als problematisch.

Immers, ook de manier waarop het debat over integratie binnen de PvdA werd aangevlogen had een ondubbelzinnig autoritair karakter: plotseling moesten mensen kiezen voor Nederland. (Bij mij op school zat een jongen

Mensen met gezond verstand willen geen inspraak in overheid en politiek, ze willen sturing in eigen bestaan

wiens vader zei: je mag studeren wat je wilt, als je maar notaris wordt. Hij is nu notaris.) En in een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur van begin 2010 schrijft een commissie onder voorzitterschap van de PvdA’er Jacques Wallage: ‘De Nederlander is beter opgeleid dan ooit tevoren. Maar hij heeft vooral geleerd voor zichzelf op te komen en niet voetstoots aan te nemen wat anderen hem of haar voorhouden. Zijn autonomie is (mede dankzij internet en mobiele telefonie) versterkt. Maar over zijn plaats en rol in de democratische gemeenschap weet hij blijkbaar veel minder. In het onderwijs wordt aan burgerschap, staatsinrichting en maatschappijleer realatief [sic] weinig aandacht gegeven.’

De burger weet zijn plaats niet! Het staat er echt. Ook hier vast weer met de beste bedoelingen opgepend, maar de ondertoon is ondubbelzinnig geïrriteerd. Het wantrouwen geldt niet alleen de mensen, maar ook de PvdA-leden. Zelf-onderzoek van de PvdA is hier het openen van Pandora’s vat. Leiders volgen elkaar op zonder

debat, belangstellenden voor de volksvertegenwoordiging zonder betekenisvol politiek profiel maken een serieuze kans, zittende volksvertegenwoordigers kunnen zich staande houden door op onzichtbaar te koersen, afwijkende opvattingen worden afgestraft. Ook hier zijn redelijke motieven voor het ondemocratische gedrag te verzinnen, maar de boodschap in de richting van de achterban is toch dat debat er is om gesmoord te worden.

Dat 'Europa' niet eens genoemd wordt wanneer de PvdA het in haar verkiezingsprogramma over een 'democratie akkoord' wil hebben, moet haast wel samenhangen met deze autoritaire drift. 'Tja, Europa... daar zit verdorie ook een parlement... Lastig, met al die kritiek van de SP en de PVV enzo. Ach, we laten het gewoon weg, dan zien we het wel.' En inderdaad, helaas; niemand stak zijn vinger op. Soms klagen mensen die het weten kunnen dat burgers 'de experts' tegenwoordig niet meer vertrouwen — goddank dat die burgers dat niet doen, want zelf kennen 'de experts' weinig schaamte.

Een belangrijke achterliggende gedachte bij al deze varianten van wantrouwen in burgers is dat de emancipatie te ver is doorgeschoten. Mensen hebben een te grote mond, doen te veel onverwachte dingen, laten zich te weinig

De remedie tegen verwende burgers is zeker niet het verwennen van politici

gelegen liggen aan traditionele loyaliteiten. Het 'paternalisme' dat het goed doet in debatten over de sociale sector dringt ook door in het gesprek over onze haperende democratie: die moet gerepareerd worden met meer leiderschap, meer ideologisch debat, meer contact tussen kiezers en gekozenen — alles, zolang het maar niet meer emancipatie hoeft te zijn.

Het klopt dat de emancipatie vergevorderd is. Het is geen sinecure om voorbij de horizon van

de file van glanzende middenklassers op de A2 te denken. Of om, gegeven de rijkdom aan hulpinstanties en regelingen voor achterblijvers, nog meer te verzinnen dat de moderniseringsverliezers wél een treetje hoger op de ladder helpt. Er zit iets in de waarneming dat burgers verwend zijn. Het is niet voor niets dat de Lets-Engelse filosoof Isaiah Berlin (1909-1997) in zijn beroemde essay over positieve en negatieve vrijheid heel weinig positiefs op te merken had over 'positieve vrijheid'. Tevreden zijn over wat bevrijde mensen doen met hun vrijheid is heel wat lastiger dan tevreden zijn over uitgebannen dwingelandij.

Maar de remedie tegen verwende burgers is zeker niet het verwennen van politici.

DE NEUZEN ÉÉN KANT OP

Het spook dat het groeiende wantrouwen in de burger aanjaagt is de vrees dat we verdwaald zijn in eigen hebzucht en in eigen opvattingen, dat we niet meer om elkaar geven en slechts nog om onszelf malen. Vandaar dat de burger niet te vertrouwen is; hij is geconditioneerd geraakt om op particuliere voordelen te loeren, heeft een 'walkman-ego' ontwikkeld dat hem voorschrijft de maatschappij te minachten en wacht als sensatiebelust toeschouwer af om de politiek telkens opnieuw te zien falen. Hij is kortom *your average terrorist*, al pleegt hij slechts aanslagen met het rode potlood.

Alleen, over deze vermaledijde 'individualisering' wordt meer geschreven dan nagedacht. Als 'vijftien miljoen mensen op dat hele kleine stukje aarde' een liedje zo leuk vinden dat het eindeloos op nummer één in de top-veertig staat, dan is er geen sprake van een 'land van duizend meningen' — zeker niet als het eigenlijk ook nog eens een *reclameliedje* was. We vonden het zo leuk dat we een product moesten kopen, dat we het ook buiten de *STER* om wilden horen.

Maar laten we niet te schamper doen over de overwegend tamelijk keurige Nederlanders. Geen politieke kwestie is de afgelopen eeuwen met meer culturele en politieke dubbelzin-

nigheid omringd dan de bevrijding van het individu. We propageren massaal dat de burger 'levenslang moet leren', om zelfstandig te worden. Ondertussen is er in de afgelopen anderhalve eeuw geen prominent politicus geweest die niet, meestal toen hij een goed eind richting de vijftig was, heel serieus geconstateerd heeft dat de sociale cohesie door de modernisering in gevaar was.

Dat de gemeenschap gevaar loopt door toegenomen individuele vrijheid is de wet van behoud van nostalgie

Men neemt daarvoor historisch verankerde normen zoals het gezin met twee kinderen, het bezoek aan de zondagse mis of het allemaal hebben van een wit vel als cruciaal voor samenhang in de gemeenschap en trekt uit het verscheiden van één of twee van die criteria de moeder aller conclusies: vroeger was het beter. Dat de gemeenschap gevaar loopt door toegenomen individuele vrijheid is de wet van behoud van nostalgie. Het zou zomaar de sociaal-wetenschappelijke variant op $E=mc^2$ kunnen zijn, behalve dat nostalgie nou net niet de energie is waarmee je de democratie te lijf kunt.

96 Telkens maar weer roepen dat mensen niet meer om de samenleving geven, is miskennen hoe mensenlevens verlopen. Je kunt misschien, vrij naar Isaiah Berlin in zijn eerder genoemde essay, een dag vrij nemen van de maatschappij, maar langer betekent vooral dat je vrij neemt van jezelf. Voor het debat over democratisering is deze constatering van belang: precies om deze reden valt de schade van het individualisme in maatschappelijk opzicht telkens weer mee. Door de week ontplooi je jezelf (het 'linkse' ideaal), en in het weekend ontplooi je je portemonnee (het 'rechtse' ideaal). En zolang we dat allemaal een beetje blijven doen, gaan de neuzen

eerder méér dan minder dezelfde kant op. Niet alleen in Nederland werkt het zo — zie daarover bijvoorbeeld het boek *Kiezen voor de kudde* van Jan Willem Duyvendak en ondergetekende — maar ook elders, zoals de Amerikaanse historicus Mark Lilla in mei van dit jaar betoogde in de *New York Review of Books*:

'If we want to understand what today's populism is about, we first need to understand what it isn't about. It certainly is not about reversing the cultural revolution of the Sixties. Despite the rightward drift of the Republican Party over the past decade, the budding liberal consensus on social issues I noted in the Nineties has steadily grown — with the one, complicated exception of abortion. [...] And so is the Eighties principle of economic autonomy. For three decades now a consistent majority of Americans has agreed with the following statements when asked: "when something is run by the government, it is usually inefficient and wasteful," "the federal government controls too much of our daily lives," "government regulation of business usually does more harm than good," and "poor people have become too dependent on government assistance programs".'

Het perfide individualisme van moderne burgers vergt een constant onderhandelen met de omgeving. Het vereist hard werken om je eigen idee van autonomie zoveel mogelijk op het heersende idee van autonomie te laten lijken, en dat werk houdt de gemeenschap aardig in stand. Bestuurskundigen klagen in het kader van het democratedebat graag over 'bestuurlijke drukte' of, erger nog, 'bestuurlijke spaghetti' — oerlelijke termen, maar de overvloed aan organisatie wordt natuurlijk terecht geagendeerd. Kijk voor de aardigheid eens naar de grote aantallen veelvormige initiatieven van, tussen en met burgers, inclusief de op lokaal niveau ruim verspreide budgetten daarvoor.

Het kan zijn dat het verenigingsleven wat terugloopt. Voor wie de pest heeft aan clubhuizen waar achter geruite gordijntjes pils uit flessen wordt gedronken is dat goed nieuws. Datzelfde geldt voor het georganiseerde religieuze leven.

Dit punt inkoppen met de recente affaires in de katholieke kerk is flauw. Maar meer tevredenheid over dat we die dociele tijd achter ons laten en wat minder ongerichte treurnis over 'gebrek aan spiritualiteit' zou wel zo zuiver zijn.

NIET HET HOK IN

Het is in deze context dat je naar maatschappelijke ergernissen moet kijken. De meeste Nederlanders hebben een druk sociaal leven. Hoe irritant ook voor cultuurcritici, ze rapporteren overwegend dat ze tevreden zijn. Wie tracht een enigszins progressieve agenda te volgen, zal daarom ontdekken dat als hij wantrouwen jegens burgers ventileert zich dat vooral tegen hem keert. Je krijgt ze hun hok niet meer in. Schelden op burgers kan vanuit een nationalistische of conservatieve positie nog prima. Maar wie het als verdienste wil zien dat tegenwoordig niet alleen oude witte heteroseksuele mannen keuzes kunnen maken, heeft maar één weg: verder vooruit.

Van expliciet collectieve ondernemingen (zoals 'de nationale democratie', of 'de nationale identiteit' of 'meer Europa') valt daarom niet veel heil te verwachten. Daarmee is niet gezegd dat je die thema's helemaal kunt negeren. Maar het recht om 'ik' te zeggen maakt collectieve ondernemingen instabiel. Meer gezag of leiderschap, meer opvattingen of meer ideologisch debat, meer vlag of meer museum, ze kunnen net zo goed tot nieuwe woedeaanvallen in het publiek leiden als tot meer vertrouwen of meer eenheid. Wat duurzaam is aan onze gemeenschap zijn eerder de tevredenheid en de ergernis dan de klompen en de kaas.

De kunst is vooral: zorgen dat de ergernis niet verhardt op één plek, maar zo nu en dan bij andere groepen landt. En ook: zorgen dat de ergernis niet alleen richting de representatieve democratie wordt getunneld. Het vergt voor alles een democratischer politieke cultuur.

Natuurlijk horen daar eisen aan burgers bij en natuurlijk hebben de Tweede Kamer, het Europese Parlement en alle andere bestuurlijke

organen daar een rol in. Maar al sinds de vertegenwoordigende democratie bestaat, signaleren pleitbezorgers als Alexis de Tocqueville en John Stuart Mill de zelfvoldaanheid en de onderdrukking die meereizen met de regering van en voor het volk. Dichtgeslibd gezag schaadt mensen, niet het gebrek aan goede wil van hun medemens, maar een mechanisme zoals het beslissen via meerderheid. Dat maakt van bestuurders en hun directe achterban een pedant stelletje. Hoe succesvol het streven naar conformiteit tegenwoordig is, daarvan mogen die 'vijftien miljoen mensen' getuigen. Of (gebrek aan sociale cohesie, *anyone?*) de kijkcijfers voor Oranje.

Iets van je eigen individualiteit bewaken, je eigen gang gaan, je eigen opvatting ontdekken, weten wanneer gezag te accepteren en wanneer te weerspreken — je krijgt het in zo'n omgeving niet cadeau. De lat die voorschrijft hoe autonoom je moet zijn (want: origineel, zelfstandig, kritisch) ligt hoog, de lat voor je aanpassingsvermogen (want: diploma's, werk, huis, taal,

Meedeinen op tamelijk ongerichte elitekritiek van rechtse populistten of een eigen agenda maken — is het een serieuze keus?

gezond) ligt minstens even hoog. Vandaar al die ergernis, van de uiteenlopende groepen Nederlanders die zich regelmatig gepiepeld voelen. Lezer, doe een dagje als de Nederlander; volg een *EenVandaag*-verkiezingsdebat, ga daarna in de rij staan voor de Efteling en bereken uiteindelijk uw BMI. Als deze participatiecyclus u niet agressief of teleurgesteld maakt, moet u naar de dokter.

Nu is maatschappelijke frustratie het domein van populistten op rechts. Deze veronderstellen dat een moeilijk te omschrijven, maar wel boosaardige elite het volk in een harnas van 'betalen voor buitenlanders' dwingt en loodsen

alle ellende slim richting Den Haag. Is het een serieuze keus, tussen meedeinen op die tamelijk ongerichte elitekritiek en een eigen agenda maken?

De taak is tweeledig. 1. Stel de kiezers gerust. 2. Sleutel aan het publieke domein, niet aan de politiek.

PUBLIEK EIGENAARSCHAP

De eerste opgave is vóórleven wat je van mensen verwacht, namelijk dat ze creatief met conflicten omspringen. Laat de diversiteit en de democratie zien, in plaats van ze te eisen. *Walk the walk and talk the talk*. Dat is gelukkig niet zo moeilijk, als je de volgende vuistregels hanteert. Stel geen volksvertegenwoordigers zonder eigen opvattingen aan. Er is maar één maatstaf voor het hebben van opvattingen, en dat is het hebben van tegenstanders. Wie geen tegenstanders heeft, is misschien een goede bestuurder of leraar maar een waardeloze politicus. De tweede regel is dat je geen unanieme besluiten neemt, noch als partij noch als coalitie. Kwesties waar iedereen in een groep vóór is, zijn eenvoudigweg niet goed doordacht en verdienen dus geen aandacht.

Wie zich hieraan houdt, kan zich een grote mond tegen burgers veroorloven.

98 Dan de tweede opgave. Het piepelen gebeurt buiten, niet in het parlement. Of het terecht is dat mensen zich gepiepeld voelen is een zeer relevante vraag. Zeker is dat veel Nederlanders nogal hoge of misschien wel te hoge verwachtingen koesteren van de overheid of van het leven in het algemeen. Fysiek en verbaal geweld zijn geen ongewone reacties voor mensen die 'nee' te horen krijgen — op school, aan het loket, op straat. Mensen hoeven niet per se nog meer hun zin te krijgen. Maar het blijft een minderheid die permanent een grote mond heeft, zoals het ook een minderheid blijft die niks voor zijn buurman over heeft. Het land te lijf gaan met de mededeling dat 'de burger zijn plaats weer moet leren kennen' is daarom in het algemeen niet handig en dom voor wie een emancipatiepartij

aan de kiezers wil verkopen. Het collectieve individualisme inbedden in plaats van afkatten, dat is de kunst.

Mijn voorstel zou zijn om over 'publiek eigenaarschap' na te denken, of over (stukje marketing naar de voorlichters toe) *public ownership* — niet in termen van aandelen of obligaties, maar als gedeeld bezit van het publieke domein. *Public ownership* staat haaks op *public management*. Het gaat juist niet om het zo efficiënt mogelijk leveren van publieke goederen en diensten, waarbij immers meer dan af en toe het gevolg is dat dingen duur of schaars of slecht worden (zoals openbaar vervoer of de ouderenzorg). Mensen moeten zich thuis voelen in de instituties, besturen, instellingen en bedrijven die het dagelijks leven sterk inkleuren.

*Democratie is warm en levend,
maar geen gezellig clubhuis waar
politici akela mogen spelen*

Mensen moeten zich daar kunnen handhaven (mondig zijn), gezien weten (erkenning krijgen) en waar nodig bijgestuurd worden (respect krijgen) — zodat ze beslissingen (leren) zien als legitiem of anders die beslissingen succesvol weten te bestrijden. Ze moeten zich mede-eigenaar voelen, zich medeverantwoordelijk weten en eigen initiatief als een reële mogelijkheid kunnen zien. Want hoe meer je je op een plek thuis voelt, hoe waarschijnlijker het is dat je bereid bent om na te denken over vragen als waarom je je aan die plek ergert en wat je eraan kunt veranderen — in plaats van er ofwel op te slaan, ofwel stomend af te taaien richting de reactiewebsite van *De Telegraaf*.

Public ownership bereik je via kleine, aardse dingen. Het gaat om niet meer dan scholing in burgerschap, zowel voor kinderen als voor volwassenen; om permanente vernieuwing van de tientallen al bestaande vormen van lokale en tijdelijke inspraak; om het zo ontwerpen van

publieke instituties dat er ruimte is voor verschil en tegenspraak, waar elk beleidsplan 'vóór meer sociale cohesie', vergezeld gaat van een beleidsplan 'tégen technocratie'. Maar onder al die pretentieloze stapjes zit een ethos dat mensen centraal stelt in plaats van politici; waarin niet geëmmerd wordt over al die burgers die niet deugen, maar waarin het menselijk tekort het kostbaarste bezit is.

Want democratie is warm en levend, maar geen gezellig clubhuis waar politici akela mogen spelen. Het is eerder een darmstelsel, waar niet alleen hoop en verlangen, maar ook eer, afgunst

en ergernis in energie worden omgezet. Niet alle geluiden en niet alle producten van dat darmstelsel doen prettig aan, maar zonder gaat het niet. De maatschappelijke onvrede is een onvermijdelijk bijproduct van een samenleving met zoveel mogelijkheden als de onze. Het is naïef om te veronderstellen dat die onvrede verdwijnt wanneer mensen maar meer met 'de politiek' praten of wanneer 'de politiek' harder haar best doet. We hebben burgers door de eeuwen heen leren klagen en daar zijn we maar wat trots op. Nu zeggen dat het genoeg geweest is, is raar. Béter klagen, dat is de opgave.

Mini-provincie of maxi-gemeente?

Handelt het themablok elders in deze s&d over wat men de inputlegitimiteit van onze democratie kan noemen, er is natuurlijk ook een outputkant. Hoe doeltreffend is ons bestuurlijk stelsel, kan het goedkoper? En vooral: hoe perken we de bestuurlijke drukte in? Lambert J. Giebels steunt een voorstel uit de koker van de Brede Heroverwegingen: 'Na het opheffen van de provincies en schaalvergroting van gemeenten blijft een goed uitgeruste lokale bestuurslaag over, als zelfbewuste counterpart van het rijk.'

LAMBERT J. GIEBELS

100 Lezers van s&d met een ijzersterk geheugen herkennen in de titel van dit artikel een *continuing story* — zoiets als de ooit zo populaire tv-serie *Peyton Place*. In maart 1975 schreef ik voor s&d als Tweede Kamerlid een gelijknamig artikel. Ruim twintig jaar later, in 1997, gebruikte ik de titel voor een bijdrage op verzoek van de redactie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Er is aanleiding om dertien jaar later de titel een derde keer te hanteren. Wat in een halve eeuw discussie over bestuurlijke reorganisatie niet is gelukt — een afdoende antwoord geven op de vraag waar we voor moeten kiezen: mini-provincies of maxi-gemeenten — dat doet nu de bezuinigingsoperatie 'Brede Heroverwegingen'.

Onder die titel zijn op 1 april 2010 twintig rapporten gepubliceerd van evenzoveel ambtelijke werkgroepen met voorstellen voor

bezuinigingen op twintig beleidsterreinen. Eén daarvan, rapport 18 *Openbaar Bestuur* van de werkgroep-Kalden, doet vergaande voorstellen voor bezuinigingen op het binnenlands bestuur. In een bijlage 'Overzicht rapporten Openbaar Bestuur' somt de werkgroep niet minder dan 35 'adviesrapporten' op die sedert 1948 zijn gewijd aan de reorganisatie van het binnenlands bestuur. De adviezen neigen nu eens naar maxi-gemeente dan weer naar mini-provincie.

Twee keer hebben adviezen geleid tot een wettelijke regeling, in 1970 van het Openbaar Lichaam Rijnmond, in 1975 van de Agglomeratie Eindhoven. Beide zijn spoedig na hun oprichting een zachte dood gestorven. De auteurs van het rapport *Openbaar Bestuur* stellen vast dat de 'stapels rapporten' niets blijvends hebben opgeleverd. Met een sardonische ondertoon merken ze op: 'De noodzaak om te bezuinigen kan nu behulpzaam zijn om de daad bij het woord te voegen.'

Over de auteur Lambert J. Giebels is historicus en was lid van de Tweede Kamer voor de PvdA.

De werkgroep is zo verstandig geweest niet zelf weer het wiel uit te vinden, maar heeft van al die rapporten volop gebruikgemaakt. Met eerdere rapporteurs ziet de werkgroep-Kalden als grondprobleem 'de bestuurlijke drukte' op het middenniveau, waar onder wantrouwig oog van het rijk talrijke bestuursorganen elkaar voor de voeten lopen.

Ze wijst erop dat met de toegenomen invloed van Europa — waaruit bijvoorbeeld 80% van onze milieuwetgeving voortvloeit — in feite het rijk het bestuurlijk middenniveau is geworden. De oplossing die de werkgroep-Kalden aandraagt is opheffing van de provincies en tegelijkertijd schaalvergroting van de gemeenten. Het is een keuze voor maxi-gemeenten zoals ik die in de genoemde artikelen deed.

De werkgroep heeft inmiddels een gezaghebbende steunpilaar voor haar voorstellen gevonden in de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het bestuur van de VNG heeft op 7 mei 2010 in een resolutie met de wervende titel *Thorbecke-2.0*, haar leden soortgelijke voorstellen voorgelegd als die van de werkgroep-Kalden, en gevraagd daarmee op haar congres van 8 juni 2010 in te stemmen. De gemeenten hebben meer tijd gevraagd om er hun standpunt over te bepalen.

DE KEUZE VOOR REGIOGEMEENTEN

Wat zijn de argumenten voor de keuze van de werkgroep-Kalden, en welke gevolgen brengt deze met zich mee? Wanneer men de bestuurlijke drukte op het middenniveau wil verlichten dan is opheffing van de provincie een voor de hand liggende keuze. Vanaf het ontstaan van het koninkrijk in 1814 is de provincie een zwakke schakel geweest in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Uit beduchtheid voor herleving van het federalisme van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën uit de achttiende eeuw, zijn aan de provincie bescheiden taken en een zwakke positie gegeven in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De twee bestuurslagen die het dagelijks leven van de burger bepalen zijn

rijk en gemeente. Via beide loopt dan ook het leeuwendeel van de overheidsfinanciën, via de provincie nauwelijks 3%.

De provincie als bestuurslaag leeft nauwelijks bij de bevolking, getuige ook de lage opkomst bij provinciale verkiezingen. Niettemin zijn streekbewuste Friezen, Limburgers en Zeeuwen tegen opheffing van hun provincies in het geweer gekomen. In *de Volkskrant* van 16 juni 2010 hebben vijf Brabantse burgemeesters onder aanvoering van de commissaris van de

De bestuurslagen die het dagelijks leven van de burger bepalen zijn het rijk en de gemeente

koningin Van de Donk uitgeroepen: 'Brabant opheffen? Dat kán helemaal niet!' Zij maken een denkfout. De Bredase burgemeester Van der Velde heeft deze denkfout, onbewust, verwoord in het *Volkskrant*-interview: 'Brabant is meer dan een gebied. Het is een identiteit. Daar hoort een gevoel bij.' Dat identiteitsgevoel bestaat evenzeer in streken als de Achterhoek, Twente en Zuid-Limburg, zonder dat zij een bestuurlijke eenheid vormen. Wanneer de provincie als bestuurslaag vervalt, verdwijnen daarmee beslist niet de Friezen, Limburgers, Zeeuwen en Brabanders.

In de gedachtegang van de werkgroep-Kalden komt het bestuurlijk middenniveau te vervallen en blijft de gemeente over als het enig gedecentraliseerd bestuursorgaan. Vandaar ook haar pleidooi voor een drastische schaalvergroting van de gemeenten. De werkgroep-Kalden constateert dat deze schaalvergroting al jaren gaande is, als een autonoom proces los van alle discussies over de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

Van de 1500 gemeenten uit de tijd van Thorbecke zijn er nog 430 over. Bij het huidige tempo van gemeentelijke herindeling zouden er daarvan in 2025 nog 300 resteren. De tendens

is er dus al langere tijd een in de richting van maxi-gemeenten. Het rapport *Openbaar Bestuur* stelt voor dit 'natuurlijke' proces drastisch te versnellen, en te kiezen voor 25 à 30 'regiogemeenten', zoals het maxi-gemeenten omschrijft. Deze maxi-gemeenten zouden gemiddeld 600.000 inwoners tellen.

Het aantal van 25 à 30 regiogemeenten lijkt, doordat het voorstel niet wordt onderbouwd, op een slag in de lucht. De werkgroep had die onderbouwing kunnen vinden als zij in haar

Identiteitsgevoel bestaat niet alleen in provincies, maar ook in streken als de Achterhoek, Twente en Zuid-Limburg

bijlage 'Chronologisch overzicht rapporten openbaar bestuur' niet een belangrijk stuk vergeten was. Dit is de *Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling*, die ten tijde van het kabinet-Den Uyl door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer is voorgelegd.

Het was een doorwrochte studie die als grondslag moest dienen van wat werd omschreven als 'versterking van het lokaal bestuur', en die kon dienen als blauwdruk voor het gemeentelijk herindelingsbeleid. Het voorwerk voor de structuurschets was gedaan door de Rijksplannologische Dienst. Zij was schoolgegaan bij de dissertatie *Centraliteit en hiërarchie* van de latere hoogleraar geografie Buursink.

Buursink had aan de hand van de reikwijdte van stedelijke centra en de identiteitswaarde van stadsgewesten een zeventigtal 'nodale regio's' afgebakend rond stedelijke knooppunten (nodus = knoop). In het interdepartementale overleg over de structuurschets werden de zeventig nodale regio's teruggebracht tot 44 'regiogemeenten', zoals we ze in de terminologie van rapport *Openbaar Bestuur* kunnen noemen.

De reden voor deze reductie was dat sommige regio's te weinig draagvlak hadden en bij andere de stedelijke knooppunten te dicht bij elkaar lagen.

Het lijkt verstandig de structuurschets van 1975 te gebruiken als onderbouwing voor de afbakening van de regiogemeenten die in het rapport *Openbaar Bestuur* worden voorgesteld. Wellicht vereist de structuurschets enige aanpassing wegens regionale ontwikkelingen die sedertdien zijn opgetreden. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de 44 maxi-gemeenten uit 1975 moeten worden gereduceerd tot de 25 à 30 gemeenten waar de werkgroep voor de Brede Heroverwegingen van spreekt. Het aantal zal eerder in de buurt van veertig liggen. Met een gemiddeld inwoneraantal van 425.000 betekent een stap naar veertig regiogemeenten nog altijd een substantiële schaalvergroting.

Er zou een ondergrens gelegd kunnen worden bij een inwoneraantal van 200.000, om stedelijke voorzieningen over het hele land te verspreiden. Regiogemeenten met een bevolkingsomvang van minimaal 200.000 inwoners — om de gedachten te bepalen: die van de huidige gemeente Eindhoven — bezitten voldoende draagvlak om in heel Nederland de burgers een ruim pakket van voorzieningen te bieden. Voldoende draagvlak is ook gewenst voor andere desiderata uit het rapport *Openbaar Bestuur*. Dit wil dat de huidige taken van de provincie door de gemeenten worden overgenomen, terwijl het bovendien perspectieven ziet voor overdracht van rijkstaken aan de regiogemeenten.

Voldoende draagvlak, maar ook een ruim territorium, zijn voorts nodig om, wat het rapport noemt, 'de lappendeken' van intergemeentelijke samenwerkingsvormen op de schaal van de regiogemeente te brengen. De intergemeentelijke samenwerking is immers voortgekomen uit de behoefte om voor tal van gemeentelijke voorzieningen de beperkte schaal van het gemeentelijk territorium te doorbreken.

De werkgroep-Kalden, die focust op bezuinigingen, berekent dat bij de opheffing van de provincies en bij een drastische reductie

van het aantal gemeenten, het aantal politieke ambtsdragers kan worden teruggebracht van 13.000 naar 1.360. De werkgroep waagt zich niet aan een berekening van de verkleining van het ambtelijk apparaat die haar voorstellen opleveren. Wel wijst zij op het voor de hand liggende verband tussen politieke kaders en de omvang van de bureaucratie. Men kan zich ook zonder berekeningen voorstellen dat het opheffen van twaalf provinciehuizen met hun personeelsbestand een flinke vermindering van het ambtelijk apparaat met zich meebrengt.

Het is evenwel niet vanzelfsprekend dat de afname van het aantal gemeenten een sterke vermindering van het aantal gemeenteamtbanen tot gevolg heeft. De verruiming van het gemeentelijke voorzieningenniveau dat door de

In het opschonen van het bestuurlijk middenniveau schuilt veel procedurele winst, die vertaald kan worden in harde euro's

schaalvergroting mogelijk wordt en de toevoeging van taken die de regiogemeenten van de provincie en het rijk moeten overnemen, zal tot een flinke uitbreiding van ambtelijke diensten noodzaken; zodat per saldo het aantal gemeenteamtbanen niet sterk zal afnemen. Ter indicatie: nu zijn er 171.000 gemeenteamtbanen in 430 gemeenten.

Het rapport *Openbaar Bestuur* verwijlt even bij de vraag welk effect de schaalvergroting van de gemeenten zal hebben voor de afstand tussen bestuur en bestuurd. Veel verder dan de platitudes 'systematische aandacht voor burgerbetrokkenheid blijft nodig', komen de rapporteurs niet. Wel klinkt door dat ze weinig fiducia hebben in binnengemeentelijke decentralisatie, in de vorm van deelgemeenten. Het rapport waarschuwt althans voor het 'feitelijk inrichten

van nieuwe bestuurslagen'. De werkgroep wil de burgerbetrokkenheid kennelijk gieten in de vorm van bestuurlijke deconcentratie in plaats van decentralisatie, door op wijk-, buurt- en dorpsniveau de burgers te laten participeren in gemeentelijk beleid en dienstverlening.

In het opschonen van het bestuurlijk middenniveau schuilt flink wat procedurele winst, die ongetwijfeld vertaald kan worden in harde euro's, maar die de werkgroep niet heeft berekend. Bij het wegvallen van de provincie worden tal van procedures, die daar een tussenfase vinden, verkort. Ook kan de controle van gemeentelijk beleid door het rijk sterk worden verminderd. De werkgroep hanteert hier het begrip 'geborgd vertrouwen'. Zij licht dit aldus toe. Na het opheffen van de provincies en de schaalvergroting van gemeenten blijft een goed uitgeruste lokale bestuurslaag over, als zelfbewuste *counterpart* van het rijk. De regiogemeenten kunnen zelfstandiger functioneren en hun kan meer ruimte worden gelaten voor eigen beleid dan bij de huidige gemeenten het geval is.

De controle op taken waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn, dient te liggen bij het democratisch gelegitimeerde orgaan van die bestuurslaag zelf, te weten de gemeenteraad. 'Hierop hoeft geen controle plaats te vinden van een andere bestuurslaag', aldus het rapport. Met andere woorden: horizontale controle kan in de plaats treden van de huidige verticale controle. Het wenkend perspectief van dit alles is, in de woorden van het rapport *Openbaar Bestuur*, dat 'gedetailleerde regelgeving, uitgebreide verantwoordingsprocessen en stapeling van controles' overbodig worden.

103

OPHEFFEN WATERSCHAPPEN

Als de provincies worden opgeheven, valt het toezicht op de waterschappen weg. De werkgroep-Kalden lost dit probleem resoluut op: ook de waterschappen wil zij opheffen. De verantwoordelijkheid voor dit functioneel bestuur zou kunnen worden overgedragen aan de regiogemeente en het rijk.

Deze en gene zal uit nostalgie geneigd zijn het voor de waterschappen op te nemen. Heemraadschappen en hoogheemraadschappen met hun dijkgraven en watergraven zijn niet alleen diepverankerde begrippen in de Nederlandse taal, zij belichamen ook de oudste vorm van volksvertegenwoordiging in ons land, al vanaf de elfde eeuw. Van hen is het zo gekoesterde ‘poldermodel’ afgeleid. Men kan evenwel een (functionele) bestuurslaag niet alleen handhaven vanwege haar eerbiedwaardigheid. Zij moet

Er is alles voor te zeggen om de Eerste Kamer af te schaffen

ook leven bij de bevolking. Het democratisch gehalte van de huidige waterschappen laat nogal te wensen over. Doordat hun besturen worden gekozen uit persoonslijsten, buiten de politieke partijen om, is hun verkiezing in feite een vorm van coöptatie geworden, waarin boeren en andere grondbezitters het voor het zeggen hebben. Kan het waterschap als bestuurslaag verdwijnen, de functie die het vervult — het waterbeheer — zal natuurlijk wel behartigd moeten blijven.

Het kwalitatief waterbeheer is een verdeeld domein: de gemeenten zorgen voor de riolering, de waterschappen voor de waterzuivering. Het ligt voor de hand om, zoals het rapport van de werkgroep voorstelt, het kwalitatief waterbeheer in zijn geheel door de regiogemeenten te laten behartigen. Ook het kwantitatieve waterbeheer dient volgens de werkgroep door de regiogemeenten te worden overgenomen.

Hier doet zich echter een probleem voor waar het rapport *Openbaar Bestuur* niet op ingaat. Als gevolg van voortdurende fusies is het fijnmazige netwerk van water- en polderschappen dat in vroeger dagen het land overdekte, geslonken tot 25 waterschappen — en er zit nog een vijftal fusies in de pijlpijn. De stroomgebieden van de straks ongeveer twintig waterschappen zul-

len niet samenvallen met de beoogde urbane regiogemeenten. Dat zal de noodzaak met zich brengen om terug te vallen op de Wet Gemeenschappelijke Regeling.

Naast het kwalitatief en kwantitatief waterbeheer bestaat van oudsher de waterkering: beveiliging van de kust tegen de zee — een taak van de hoogheemraadschappen. De werkgroep-Kalden stelt voor de verantwoordelijkheid voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van primaire waterkeringen bij het rijk te leggen.

De voorstellen van de werkgroep-Kalden — opheffing van de provincies (en waterschappen) en schaalvergroting van de gemeenten — worden in het rapport *Openbaar Bestuur* gepresenteerd als ‘beleidsvariant A’. De werkgroep heeft uit haar opdracht — ‘langs verschillende wegen mogelijke bezuinigingen in beeld brengen’ — blijkbaar geconcludeerd dat ze nog een alternatieve beleidsvariant diende te presenteren. Dat is jammer. Met wat zij ‘beleidsvariant B’ noemt, ondergraaft zij de motivering die zij voor beleidsalternatief A geeft, namelijk de wenselijkheid om de bestuurlijke drukte op het midden-niveau te verlichten.

In beleidsvariant B worden naast honderd tot honderdvijftig maxi-gemeenten vijf tot acht maxi-provincies ten tonele gevoerd, en de waterschappen blijven in stand. De werkgroep berekent dat ook deze variant nog bezuinigingen oplevert. Maar het zal duidelijk zijn dat het in deze beleidsvariant dringen blijft op het bestuurlijke middenniveau. De wat obligaat aandoende alternatieve beleidsvariant B kan beter vergeten worden.

EERSTE KAMER

Beleidsvariant A heeft een consequentie waarop het rapport van de werkgroep *Openbaar Bestuur* nogal laconiek reageert. Met het vervallen van de provincies, en daarmee van de provinciale staten, valt het kiezerssubstraat van de Eerste Kamer weg. Het rapport doet dat ongemak in één zin af: ‘De Eerste Kamer kan worden gekozen door de raadsleden van de regiogemeenten,

of door de Tweede Kamer, of de Eerste Kamer kan worden opgeheven.' Het is duidelijk dat de werkgroep zich niet heeft verdiept in de vraag die al zo vaak is gesteld, namelijk of de Eerste Kamer überhaupt bestaansrecht heeft.

De Eerste Kamer is een product van de vereniging van Nederland en België. De Belgen wilden een eigen vertegenwoordiging van de adel. De Grondwet van 1815 bedacht daarvoor een Eerste Kamer en bemande deze met 'hen die door hun geboorte of gegoedheid tot de aanzienlijken van den lande behooren'.

Thorbecke achtte in 1848 de Eerste Kamer 'zonder grond en zonder doel', maar een meerderheid van de staatscommissie die de grondwetsherziening voorbereidde, waarvan hij voorzitter was, hield vast aan de 'chambre de réflexion'. Ondanks alle discussie die in de loop der tijd is gevoerd over het bestaansrecht van de Eerste Kamer heeft zij zich tot dusver weten te handhaven, ondanks het feit dat zij meer en meer een doublure van de Tweede Kamer is geworden.

Evenals de Tweede Kamer wordt de Eerste Kamer gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging. De zittingsduur van beide Kamers is gelijkgetrokken. De Eerste Kamer heeft zich een verkapt amendementsrecht — dat constitutioneel is voorbehouden aan de Tweede Kamer — toegeëigend: zij kan de regering dwingen een wetsontwerp waarvan onderdelen haar niet bevallen voor reparatiewetgeving naar de Tweede Kamer terug te sturen. De Eerste Kamer is niet (meer) bij uitstek een 'senaat' waarin de levenservaring van de wijze senex zich doet gelden; qua leeftijdsopbouw verschillen de twee Kamers niet veel van elkaar.

De Eerste Kamer doet nog eens dunnetjes over wat de Tweede Kamer is gepasseerd, zonder dat dit een overtuigende toegevoegde waarde oplevert. De Eerste Kamer veroorzaakt — om in de terminologie van de werkgroep-Kalden te spreken — een parlementaire drukte, die de slagvaardigheid van de nationale wetgeving en besluitvorming niet ten goede komt. Er is alles voor te zeggen haar af te schaffen.

GRONDWETKAMER

Opheffing van de provincies, de waterschappen en de Eerste Kamer vereist een grondwetsherziening. Onze jammerlijk verouderde Grondwet, die in wezen nog van 1848 dateert, is sowieso toe aan een grondige revisie. De werkgroep-Kalden noemt haar een *rigid constitution* — wijziging ervan is een mijl op zeven. Twee lezingen zijn vereist; voor de tweede moet de Tweede Kamer worden ontbonden en een nieuwe Kamer worden gekozen, die — evenals de Eerste Kamer — met tweederde meerderheid voor de wijziging moet stemmen voordat deze wet wordt.

Aan de verkiezing van een nieuwe Kamer ligt de gedachte ten grondslag dat de kiezers zich over de grondwetswijziging moeten kunnen uitspreken. Doordat de gewoonte is gegroeid deze verkiezing te laten samenvallen met periodieke verkiezingen, is de volksraadpleging een farce geworden. Een bezwaar van de gegroeide praktijk is ook dat het parlementaire debat over grondwetswijzigingen beperkt blijft tot een kleine kring van staatsrecht deskundigen onder de Kamerleden. Hun hooggestemd, doch niet gemakkelijk discours dringt nauwelijks tot de media door, laat staan tot de kiezers.

Er is een mogelijke oplossing voor beide problemen, die eerder al eens bij de grondwetsherziening van 1946 is voorgesteld, maar die in tweede lezing in de Eerste Kamer sneuvelde. Dit is de verkiezing van een grondwetkamer — van eenstituante dus, zoals deze in de meeste landen de bron is van hun constitutie, maar die ons koninkrijk nooit heeft gekend. Een grondwetkamer betekent geen verhoging, doch een verlichting van de parlementaire drukte. De arbeid van de Staten-Generaal kan ongestoord voortgang vinden, terwijl de grondwetkamer beaadslaagt. Omdat kandidaten voor de grondwetkamer tegenover de kiezers hun standpunt over de voorgestelde wijzigingen kenbaar moeten maken, zullen grondwetswijzigingen doordringen tot het publieke debat. Dit zal er wellicht toe leiden dat de Grondwet (eindelijk) gaat leven bij de burger.

Geen politiemissie naar Afghanistan

Bij de kabinetsformatie zal ongetwijfeld worden gesproken over een voorstel van GroenLinks en D66 om een politiemissie naar Afghanistan te sturen, om daar politiemensen op te leiden. Zes redenen om dit plan kritisch te bezien:

1. De Afghaanse politie wordt op grote schaal ingezet om mee te vechten tegen de Taliban. Het aantal politieagenten dat in het oorlogsgeweld om het leven komt is driemaal zo hoog als het aantal gesneuvelde Afghaanse militairen. Paramilitairen worden in slechts zes weken opgeleid en zijn slecht bewapend — sommige ontberen zelfs kogelwerende vesten en helmen.

2. De Europese landen stonden vanaf het begin zeer kritisch tegenover het Amerikaanse Afghanistan-beleid, dat de nadruk legt op de oorlogsvoering en weinig oog heeft voor de noodzaak om de lokale samenleving te versterken. Maar Amerika heeft een beslissende stem. Ook binnen de NAVO-strijdmacht zijn de Europese opvattingen op de achtergrond geraakt. President Obama trekt zich er nog minder van aan als zijn voorganger Bush.

3. De opleiding van de politie was aanvankelijk een Europese zaak, terwijl de Amerikanen het nieuwe leger zouden trainen. Thans wordt de politie behalve door driehonderd leden van de Europese politiemissie EUPOL ook door tienduizend Amerikaanse militairen en mariniers opgeleid. Bovendien is EUPOL steeds meer betrokken geraakt bij de counter-insurgency-opleiding van de paramilitaire politie. EUPOL ondersteunen betekent steun geven aan de oorlog.

Het feit dat tweehonderd militairen de vijftig Nederlandse politietrainings zullen moeten beschermen wijst erop dat het doel van de missie is om paramilitairen op te leiden voor de inzet in levensgevaarlijke oorlogsgebieden. Maar ook als de Nederlanders alleen civiele politie zonder counter-insurgency-taken zouden opleiden

dient deze uitzending afgewezen te worden. Immers, zij zullen dan andere trainers vrijmaken voor oorlogstaken.

4. De westerse publieke opinie keert zich steeds sterker tegen de uitzichtloze oorlog ter ondersteuning van het corrupte Karzai-bewind. In een jaar tijd is het aantal aanslagen door de Taliban bijna verdubbeld. Ook het plan voor een politiemissie wordt niet door de Nederlandse bevolking gesteund. Een meerderheid wijst het voorstel af, zo blijkt uit een onderzoek dat TN S Nipo uitvoerde op verzoek van *de Volkskrant*.

5. De Nederlandse deelname aan de oorlog in Afghanistan past binnen het Europese beleid om de Amerikaanse oorlogspolitiek (Irak, Afghanistan, Somalië, Jemen et cetera) te steunen. Europa zou de mensheid een grote dienst bewijzen als er aan dit volgzaam beleid een einde zou komen. Het uitzenden van de politiemissie naar Afghanistan betekent juist voortzetting ervan.

6. Sommige voorstanders van interventie wijzen op de positie van de Afghaanse vrouw. Maar juist het Westen heeft er alles aan gedaan om het PDPA-bewind (1978-1992) te vernietigen, dat streefde naar gelijkheid tussen man en vrouw en dat vrouwen aanmoedigde om te gaan studeren en werken. De VS bestreden dit regime ten koste van een miljoen Afghaanse mensenlevens, waarbij ze de meest moslim-fundamentalistische en vrouwenonvriendelijke bewegingen met wapens en miljarden dollars ondersteunden.

Het is van groot belang dat de Nederlandse politiek zich op kritische wijze verdiept in de talloze vragen rond de geplande politiemissie. Ik hoop dat ook binnen de PvdA velen zich tegen dit heilloze plan zullen keren.

SIETSE BOSGRA

Voormalig anti-apartheidsactivist

Valse beloften

Lange tijd was ‘Europa’ een geliefd excuus voor politici om impopulaire maatregelen door te drukken. Het begon in de jaren negentig met de ontmanteling van de Algemene Weduwen- en Wezenwet onder het mom van de — door de EU afgedwongen — gelijke behandeling van vrouwen en mannen en het loopt door tot de liberalisering van de postmarkt om in Europa een ‘gelijk speelveld’ te creëren. Deze tactiek heeft niet weinig bijgedragen aan het breed gedeelde wantrouwen tegenover Brussel onder de bevolking. Maar daarmee heeft het excuus ook sterk aan overtuigingskracht verloren.

Tegenwoordig grijpen politici dan ook graag naar een ander argument dat buiten hun macht ligt: de toekomst. In het verleden werd politici vaak verweten dat zij niet verder vooruitkeken dan de volgende verkiezingen. Maar nu presenteren politici zich graag als ware profeten die er niet voor terugschrikken om tien jaar en soms wel dertig tot vijftig jaar vooruit te kijken. Als we de staatsschuld niet omlaag brengen, zadelen we onze kinderen, nee, onze kleinkinderen, op met een ondraaglijke last. Als we nu niet langer gaan werken zal de AOW in 2040 — op het hoogtepunt van de vergrijzing — onbetaalbaar worden. Als we de CO₂-uitstoot nu niet drastisch verminderen, zal het water ons in het jaar 2100 tot aan de lippen staan.

Het meest recente voorbeeld van vooruitziendheid betreft de houdbaarheid van onze pensioenen. In augustus veroorzaakte het nieuws dat veertien pensioenfondsen niet aan hun toekomstige verplichtingen konden voldoen, het nodige rumoer. Let wel, het ging er niet om dat die pensioenfondsen niet in staat zouden zijn om de lopende pensioenen te betalen. Alle pensioenfondsen beschikken over meer dan genoeg kapitaal om nog jarenlang probleemloos de pen-

sioenen uit te keren. Maar de vergelijking van de waarde van de huidige beleggingen met alle toekomstige verplichtingen — inclusief die van de jonge werknemer die nog maar net begonnen is te werken — leerde dat de dekkingsgraad te laag is. Daarom zien deze pensioenfondsen zich gedwongen de lopende pensioenen en de aanspraken op toekomstige pensioenen te verlagen. ‘Afstempelen’ heet dat in pensioenjargon.

Tussen al dan niet zelfverklaarde pensioendeskundigen ontspon zich een discussie over de vraag of de rentestand waartegen de toekomstige verplichtingen ‘contant worden gemaakt’ wel de juiste is. Daarbij ging men echter geheel voorbij aan een vreemde tegenstrijdigheid in de voorwaarden waaraan pensioenfondsen moeten voldoen en die zijn vastgelegd in het zogeheten Financieel Toetsingskader. Als een pensioenfonds de huidige pensioenen verlaagt om de toekomstige pensioenen veilig te stellen, verbreekt het daarmee zijn beloften uit het verleden. Maar als pensioenfondsen beloften uit het verleden niet nakomen, hoe geloofwaardig zijn dan hun beloften voor de toekomst?

De even simpele als harde waarheid is dat de toekomst fundamenteel onzeker is. Garanties voor toekomstige pensioenen zijn nooit te geven. Welke regels we ook hanteren voor de dekkingsgraad van pensioenfondsen, de zekerheid dat uw pensioen, als u in 2030 of in 2050 stopt met werken, veilig is kan niemand geven. Zoals er niets is in het jaar 2050 dat kan worden gegarandeerd.

Daarom: wantrouw politici die zich op de verre toekomst beroepen om hun huidige beleid te rechtvaardigen. Zij hebben waarschijnlijk reden om hun ware motieven te verbergen.

PAUL DE BEER
Redacteur S&D

Vorm een linkse unie

Een verderfelijk populisme tast het Nederlandse politieke stelsel aan. Dat vraagt om bijzondere daden. Zo zouden de gematigde linkse partijen — PvdA, GroenLinks, D66 — er goed aan doen zich aaneen te sluiten in een ‘Sociaal Democratische Unie’ of ‘Federatie’. En zulks liever vandaag dan morgen.

Een dergelijke unie of federatie zou aanzienlijk beter in staat zijn, al is het alleen al door haar grotere aanhang, weerstand te bieden aan Geert Wilders en de zijnen. Maar ook onze parlementaire democratie zou erbij gebaat zijn. Nu biedt de Tweede Kamer een treurig beeld van versnippering. Zelfs de twee grootste partijen trekken elk amper twintig procent van de kiezers. Zonder een hergroepering van partijen, leidend tot een vermindering van hun aantal in de Kamer, zal het iedere keer een heksentoer zijn om een toonbaar kabinet te formeren.

Er zijn reële verschillen tussen de drie genoemde partijen, maar hun gedachtegoed vertoont genoegzaam overeenkomsten om tot een vruchtbaar samengaan te komen. Verder geldt: waar een wil is, is een weg. Ze kunnen trouwens ook het een en ander van elkaar leren.

4 Ook in demografisch opzicht ligt hun samengaan voor de hand. In de jaren dertig van de vorige eeuw en zelfs nog in de jaren vijftig, zou een diagram van de Nederlandse bevolking moeten bestaan uit een driehoek met een kleine top van welgestelden en geprivilegieerden, en een brede onderlaag van onderbedeelden. Nu zou als diagram een peervormige doorsnede op zijn plaats zijn, met een betrekkelijk smalle onderste laag, en daarboven brede middengroepen, samen meer dan vijftig procent van de Nederlandse huishoudingen omvattend. De door mij bepleite unie zou, jawel, solidariteit betrachten ten aanzien van die beperkte onderlaag, maar verder toch vooral opko-

men voor de belangen van al die huishoudens met middeninkomens.

De vraag laat zich stellen of de SP niet betrokken dient te worden bij een dergelijke onderneming. Het zou mooi zijn als het kon. Maar ik vermoed dat de ideologische en zakelijke verschillen tussen de SP en de drie andere partijen nu nog te groot zijn. In elk geval zijn ze te groot om op korte termijn en zonder geharrewar tot een eenheid te geraken. Beter ware het te streven naar geregeld overleg en samenwerking met de SP.

Ten slotte: denk niet dat ik het bovenstaande met genoegen propageer. Ik zou de PvdA, waarvan ik sinds haar oprichting lid ben, als aparte organisatie met weemoed zien verdwijnen.

ANDRÉ J.F. KÖBBEN

Emeritus hoogleraar Antropologie

Eerlijk delen?

Eerlijk delen wordt ons al vroeg ingeprent — om te beginnen met Sinterklaas: ‘Eerlijk zullen we alles delen, suikergoed en marsepein.’ Met graagte nemen we deze les aan. Want wat is er eerlijker dan dat we allemaal evenveel ontvangen? De gezelligheid waarin de boodschap wordt gebracht, helpt ons om ook op latere leeftijd een warm gevoel bij eerlijk delen te hebben.

De recente campagne van de PvdA voor de Tweede-Kamerverkiezingen gebruikte eerlijk delen als kernboodschap. In de publieke optredens, op YouTube, op tientallen internetsites, in folders en op posters was te zien en te horen dat de PvdA de ware partij voor eerlijk delen is.

En dan op 9 juni toch slechts dertig zetels in de Tweede Kamer. Niet meer dan 14,7 procent van de stemgerechtigden kwam naar de stembus om PvdA te stemmen. Terwijl de helft van de stemmers een inkomen heeft dat lager is dan het gemiddelde en dus van eerlijk delen flink zou kunnen profite-

INTERVENTIE

ren! Waardoor die geringe steun? Als je op internet de vele duizenden blogs leest die in de maanden voor de verkiezingen over de PvdA zijn geschreven, merk je dat het gros van de bloggers de PvdA fel afwijst. Vaak worden PvdA'ers afgeschilderd als grote graaiers, als mensen die links praten en rechts incasseren. Over het PvdA-beleid zelf is men meestal een tikje rustiger, al kom je maar weinig bloggers tegen die geloven dat dit beleid oprecht in het teken van 'eerlijk delen' staat.

Ook op straat, in familiekring en op het werk hoor je vaak twijfel of de PvdA met haar boodschap van 'eerlijk delen' wel te geloven is. En is die twijfel echt zo vreemd? Neem nu PvdA-voorzitter Lilianne Ploumen. Een politica die 'eerlijk delen' om de andere zin in de mond neemt en het iets noemt 'wat we allemaal van huis uit hebben meegekregen'. Maar Ploumen is ook de partijvoorzitter die eind vorig jaar met een erecode voor politici en bestuurders van PvdA-huize kwam, waarin wordt voorgescreven dat het jaarinkomen voor deze personen niet meer dan € 191.000 mag bedragen. Dat is een norm die ik voor bepaalde functies vanuit arbeidsmarktoverwegingen goed kan begrijpen, maar die bar weinig met 'eerlijk delen' te maken heeft, afgezet tegen de € 19.880 die een minimumloner van zijn werkgever ontvangt. De geloofwaardigheid van de PvdA is er niet mee gediend als de verkondigde eerlijkeheidsnorm zo ver afstaat van de praktijk die de partij als de best haalbare beschouwt.

Het geloofwaardigheidsprobleem speelt ook bij de PvdA-beloofte van 'eerlijk delen' in het overheidsbeleid. Neem het onderwijs. Ook bij de PvdA krijgen de slimmere kinderen meer en duurder onderwijs dan diegenen die minder getalenteerd zijn. Deze efficiënte manier om met budgettaire middelen om te gaan is geen 'eerlijk delen'. Ondanks alle armoede in de wereld kiest de PvdA ervoor om 0,8% van het bnp aan ontwikkelingshulp uit te geven — nog geen cent per verdiende euro. En het minimumloon wordt slechts weinig verhoogd; het 'eerlijk delen' weegt hier minder zwaar dan de angst voor werkgelegenheidsafbraak. Ondanks de boodschap van 'eerlijk delen' zijn ook bij de PvdA meer laaggeschoolden dan hoger geschoolden op een uitkering aangewezen.

Eigenlijk hebben de criticasters, cynici, ongelovigen, teleurgestelden en andere PvdA-georiënteerden die geen PvdA stemden gelijk als ze zeggen dat de partij ongeloofwaardig is. 'Eerlijk delen' suggereert veel meer dan de PvdA in de dagelijkse praktijk kan waarmaken.

Ik denk dat de PvdA zich de komende tijd intensief op het te volgen inkomensbeleid moet gaan bezinnen. Welvaart en welzijn, volledige werkgelegenheid en een rechtvaardiger inkomensverdeling horen in hun samenhang te worden bevorderd. Deze economische les van Tinbergen en Pen is in de partij onder het stof geraakt; programma- en leuzenmakers weten haar niet meer helder te verwoorden. Het wordt tijd dat de partij haar sociaal-economisch beleid weer inhoudelijk beziet. Intensief studeren, van andere landen leren én oefenen hoe je je verhaal vertelt, horen daarbij. Alleen zo'n aanpak kan een boodschap opleveren die, anders dan het te simpele 'eerlijk delen', geloofwaardig is.

BROER AKKERBOOM

Docent Openbare Financiën aan de Rijksuniversiteit Groningen

Nederlands staatsrecht en Europa

De reeks mooie en leerzame artikelen in het midzomernummer van S&D, onder de verzamelnaam 'Denken over democratie — Ingangen en uitwegen', vertoont onvermijdelijk ook enkele leemten. Zo blijft de rechterlijke macht nagenoeg buiten beeld en hetzelfde geldt in wezen voor Europa. Het gevolg is dat hier de verregaande zeggenschap van de gerechtshoven van Luxemburg en Straatsburg in dubbel opzicht wordt gemist — dit zowel in de bijdragen die gaan over een Nationaal Democratie Akkoord als in andere die een keuze willen maken tussen twee modellen: een expliciete volkssovereiniteit (Jan Vis) of nadruk op een balans van gescheiden machten als hart van de democratie (Dick Pels).

5

INTERVENTIE

Met de Europese rechtspraak is iets bijzonders aan de hand in vergelijking met de rechtspraak in nationale staten. Geeft een Europees Hof eenmaal een extensieve uitleg aan een verdragsbepaling, soms ver voorbij wat de opstellers daarvan ooit voor ogen hadden, dan is er geen wetgever die bij meerderheid de rechter kan terugfluiten of op een nieuw spoor zetten. Meestal zal daartoe immers unanimitieit van alle lidstaten en hun parlementen zijn vereist. En gaat het om een legislatieve ‘richtlijn’, dan bezit geen enkele volksvertegenwoordiging een recht van initiatief voor reparatiewetgeving. Wie schoolboeken of thuiszorg alsnog zou willen uitzonderen van Europese aanbesteding moet bij wijze van spreken uit de Unie treden.

Het rechterlijk oprekken van verdragsbepalingen is trouwens een vertrouwd verschijnsel, al vroeg begonnen met de verplichting voor lidstaten elkaars productnormen te erkennen zonder gezamenlijke harmonisatie. En menige regering is maar al te blij wanneer het Hof telkens in zulke delicate zaken de kastanjes uit het vuur haalt.

Dit laatste is waarschijnlijk ook het geval waar het gaat om afweging tussen verschillende grondrechten door het Hof in Straatsburg, bij zijn toepassing van het Europese verdrag voor de mensenrechten, een overeenkomst waarnaar nu ook de basistekst van de Europese Unie bindend verwijst. Zo had, toen dat Hof met slechts één stem meerderheid zijn grens trok tussen vrije meningsuiting en haatzaaien¹, de politiek verder het nakijken.

- 6 Maar is zo’n kwestie, net als de scheidslijn tussen vrijheid van godsdienst versus openbare orde bij gezichtsbedekkende kleding, niet bij uitstek het terrein van de politiek, meer dan van de juristerij? En geldt niet hetzelfde voor het recente gerechtelijke verbod door het Hof in Luxemburg op het maken van een onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming?² Hiertoe zette trouwens wel al een betreffende richtlijn de deur wijd open door te poneren dat ook gezinsvorming — dus ná immigratie alsnog een partner kiezen uit het land van herkomst — ‘de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert’³. Deze uitspraak van het Hof past in de variant van een rechtsstatelijke benadering van politiek waarin zo-

veel mogelijk ongelijke gevallen aan elkaar gelijk worden gesteld.

En dit voert naar de bijdrage aan het zomer-nummer van Hans Engels, waaraan vervolgens Martin Sommer in twee *Volkskrant*-columns een eigen draai heeft gegeven.⁴ Volgens Engels krijgt de Nederlandse Grondwet in toenemende mate ‘een ideologische en strategische functie als slot op de deur naar hervormingen’. Sommer betreft dit in het bijzonder op de toepassing van art. 1 tegen discriminatie. Voor hem heeft deze bepaling in het politieke debat over immigratie en integratie ‘zo lang als deksel op de snelkookpan gefungeerd dat we er nu Wilders aan danken’. Steeds is het politieke gevecht over immigratie en integratie ‘op het slagveld van de grondrechten geleverd, waar noch de kiezers, noch het parlement iets in de melk te brokken hebben’. En, zo kan men toevoegen, heel Nederland, als trouw lid van de Raad van Europa en de Europese Unie, evenmin.

Engels verlangt een ‘meer beginselmatige Grondwet’, waarin zowel het principe van democratie (volkssoevereiniteit) als dat van de rechtsstaat (machtenscheiding en grondrechten) expliciet tot grondslagen worden verklaard. Maar in Europa is noch sprake van volkssoevereiniteit, noch van een institutionele balans. En in die lacune kan geen Nationaal Akkoord voorzien.

SAM ROZEMOND

Oud-voorzitter redactieraad S&D

Noten

- 1 Arrest Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16 juli 2009 (Daniël Féret c. België: nr. 15615/07).
- 2 Hof van Justitie van de Europese Unie, 4 maart 2010 (zaak Chakroun: C-578/08).
- 3 Gezinsherenigingsrichtlijn, preambule sub (4) juncto art 2 (d).
- 4 *De Volkskrant*, 14 en 21 augustus 2010.

De stemming in de regio

Sinds de pvv bij de verkiezingen van 9 juni een grote zetelwinst boekte, zijn veel verklaringen de revue gepasseerd. Het hoefijzermodel, waarbij de uitersten van het politieke spectrum elkaar raken, werd van stal gehaald. Hubert Smeets legde in NRC *Handelsblad* uit waarom rechts wint wanneer mensen zich bedreigd voelen. Het zijn verklaringen die een algemeen karakter hebben en voor Nederland in z'n geheel van betekenis zijn. De vraag is of daarachter niet een verscheidenheid aan oorzaken schuilgaat. Zou er ook sprake kunnen zijn van een regionale component?

In de analyses gaat de meeste aandacht uit naar de achterstandsproblematiek in de grote steden. Maar die problematiek kent ook een regionale variant, zoals Oost-Groningen en Zuid-Limburg laten zien. Dat wordt alleen nauwelijks opgemerkt in de steden van de Randstad noch in de nationale besliscentra waarop de media zich in hoge mate concentreren. In de algemene perceptie spelen migrantenkinderen die in grote steden problemen veroorzaken een grotere rol dan onderpresterende kinderen op plattelandsscholen.

Er wordt volstrekt voorbijgegaan aan het feit dat achterstand en ongenoegen in de regio een lange en gebiedsgebonden geschiedenis hebben. De historie van de Groningse landarbeiders verschilt van die van de Limburgse mijnwerkers. Vandaar ook dat de politieke kapitalisatie ervan van oudsher sterk uiteenliep: Oost-Groningen stond te boek als een links bolwerk, Zuid-Limburg als een christen-democratisch bastion. Maar de situatie is veranderd. Bij de laatste verkiezingen was het punt niet zozeer dat links dan wel rechts de toon zette; wat de doorslag gaf was het feit dat links noch rechts richting gaf. Ooit verbond een meerderheid zich aan een beleid waarachter de belofte schuilging dat een ieder het beter zou krijgen. Precies nu het slechter gaat, is die belofte verdampt. Groningers en de Limburgers zien 'm voor wat ie is: een fopspeen. Hun problemen worden in de kern niet onderkend.

Deze regionale uitsluiting wordt nu in sterke mate *collectief* gevoeld — niet alleen door mensen die onderaan de maatschappelijke ladder staan, maar ook door mensen die 'meedoen' en niet apart staan. Men ziet Den Haag als vijand van de regio: een sluimerende miskenning van de lokale en regionale identiteit en cultuur voegt zich naadloos bij de veronachtzaming van de materiële achterstelling in specifieke streken. Op het ministerie van EZ bestaat alleen maar weerzin tegen regionaal economisch beleid.

Kiezers in de regio raken gedesoriënteerd als de politiek voor hun noden geen oog heeft. Terwijl politieke partijen hun programma's moderniseren, verslechteringen maskerend, klampen veel burgers zich vast aan wat het verleden hun heeft gebracht. Veel politici weten zich geen raad met dat defensieve gedrag. Het wordt als rancuneus ervaren en als rechts geïnterpreteerd, terwijl het eigenlijk een uiting is van bezorgdheid en onzekerheid.

In Oost-Groningen en Zuid-Limburg zijn het besef van een structureel kwetsbare welvaart, de gevoelde minachting van de regionale identiteit en het zoekgeraakte ideologische houvast de oorzaken van een electorale verschuiving: in het noorden voltrok zich een beweging van de PvdA via de SP naar de PvdV, in het zuiden ging het van het CDA via lokale partijen naar de PvdV. In hoeverre onderscheiden kiezers in de regio zich van kiezers in de Randstad? Het gebrek aan heldere ideologie bij traditionele politieke partijen is voor allen relevant. Gradueel, maar beduidend is het verschil als het om welvaart gaat. Wat het derde punt betreft: de culturele verscheidenheid in de Randstad heeft een crisis in de Nederlandse identiteit in de hand gewerkt. De samenstelling van een historische canon en de plannen voor een nationaal historisch museum zijn eerder een uiting van die crisis dan een oplossing ervoor.

De middenpartijen verzaken, niet in de laatste plaats de PvdA. Van oudsher is de sociaal-democratie een internationalistische beweging. Maar de landelijke PvdA blijkt nu niet in staat om een vanzelfsprekende verbinding te leggen tussen haar aandacht voor leed en onrecht buiten onze

INTERVENTIE

landsgrenzen en aandacht voor de problematiek in de voormalige mijnstreek en graanrepubliek. Verander de wereld, begin dichtbij huis — dat zou het motto moeten zijn. De partij zou haar lokale afdelingen moeten koesteren, zij zijn de dragers van de partij maar lijden veelal een kwijnend bestaan. Revitaliseer de interne democratie: de leden horen de koers te bepalen, niet de partijtop. En, heel belangrijk: zorg voor een herwaardering van de gemeentepolitiek en de provinciale politiek. Veel beter dan traditionele partijen als de onze hebben lokale partijen be-

grepen dat politiek begint bij het oplossen van de noden van de burger om de hoek. De nationale politiek — die ook nog eens sterk wordt ingekaderd door Europa — wordt in Nederland volstrekt overgewaardeerd.

Leg de oogkleppen af en zorg dat de regio eindelijk tot haar recht komt.

KLAAS SWAAK

Oud-wethouder sociale zaken te Groningen en oud-voorzitter van de Sociaal-Economische Adviesraad Noord-Nederland

Zorgen waar het moet, ondernemen waar het kan

In de gezondheidszorg wordt een ‘schijnwerkelijkheid van toezichthouders, prestatie-indicatoren en monitors’ in stand gehouden, die de aandacht afleidt van de essentie: de relatie tussen zorgvrager en zorgverlener. Overheidsbeleid zou niet om marktwerking, maar om marktordening moeten draaien, vindt Kim Putters. Bestuurders die een heldere beroeps-ethiek ontberen staan nu met lege handen bij het tegen elkaar afwegen van publieke, private en professionele belangen. Tijd voor een moreel reveil?

KIM PUTTERS

Bestuurders in de gezondheidszorg werken onder grote druk. De verwachtingen zijn hooggespannen, want er moet een antwoord worden gevonden op de toenemende behoefte aan zorgverlening. In technologisch en medisch opzicht kan er steeds meer en we willen ook steeds meer. Sommige zorgvragers ontwikkelen zich op de markt tot mondige klanten die hun zorg opeisen, andere zijn daar in het geheel niet toe in staat. De beperkte financiële speelruimte voert de druk verder op, terwijl bij publiek en politiek de twijfel toeneemt of het zorgbestuur in zijn afwegingen de belangen van al die patiënten nog wel de doorslag laat

Over de auteur Kim Putters is bestuurskundige, lid van de Eerste Kamer en hoogleraar Management van zorginstellingen bij het instituut Beleid & Management Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op de inaugurerende rede die hij in 2009 uitsprak.

Noten zie pagina 19

geven. Kortom, er worden nogal wat eisen aan zorginstellingen gesteld die, zeker bij beperkte middelen, al snel met elkaar conflicteren. De vraag is hoe zorgbestuurders daarmee omgaan en hoe zij zich daarover verantwoorden tegenover patiënten en tegenover de maatschappij. In de zoektocht naar het antwoord op die vraag ligt het voor de hand terug te gaan naar de bestaansredenen van zorginstellingen en de taak van het zorgbestuur.

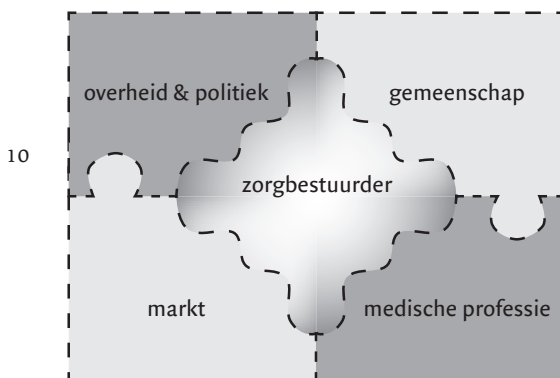
De meeste zorginstellingen zijn stichtingen of verenigingen die ooit vanuit een religieuze identiteit en verbondenheid met een groep mensen zijn opgericht. De overheid was van dit type particulier initiatief afhankelijk voor het realiseren van haar grondwettelijke opdracht te zorgen voor goede, toegankelijke en doelmatige zorg voor iedereen. De laatste jaren worden zorginstellingen steeds meer als ‘maatschappelijke ondernemingen’ gezien, die gebruikmaken van principes uit het bedrijfsleven, zoals bedrijfsmatiger werken, creativiteit benutten,

9

innovatie nastreven en klantgericht werken. Zij moeten dus private en publieke doelen en belangen met elkaar verenigen¹ en worden gestuurd door wet- en regelgeving, gedragscodes en protocollen van zorgprofessionals, contractonderhandelingen op de markt met zorgverzekeraars en de publieke opinie die het vertrouwen van burgers in de zorg sterk beïnvloedt. Dit maakt van zorginstellingen 'hybride' organisaties (privaatrechtelijk met publieke doelstellingen) die continu moeten inspelen op publieke, private en professionele eisen en belangen.²

In dit complexe krachtenveld kiest de overheid — om grip te krijgen op de kosten en kwaliteit van de zorg — afwisselend voor marktwerking, overheidssturing, professionele verantwoordelijkheid of eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat dezelfde argumenten worden ingezet om te pleiten voor en tegen marktwerking, is een uiting van de identiteitscrisis waarin zowel de politiek als het zorgbestuur zich bevindt.³ Het lijkt steeds onduidelijker waar het zorgbestuur precies voor staat en welke belangen nog de doorslag geven. In dit artikel wordt dit bestuurlijk tekort geanalyseerd en een oplossingsrichting aangedragen.

Figuur 1 De publiek-private omgeving van het zorgbestuur



Bron: Kim Putters, *Besturen met duivelselastiek* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009)

VAN ZORGBESTUURDER TOT (MAATSCHAPPELIJK) ONDERNEMER

Hervormingen in de Nederlandse verzorgingsstaat gaan langzaam, zeker in de zorg. Een nieuw idee over organiseren, besturen en uitvoeren van de zorg moet eerst gearticuleerd worden (fase 1). Het duurt een tijd voordat dit draagvlak krijgt (fase 2) en nog langer voordat de betrokken partijen zich ernaar gaan gedragen (fase 3). De introductie van markt en ondernemerschap teneinde alle belangen in het zorgbestuur adequaat te bedienen kent dan ook een lange incubatietijd.⁴

> *Articulatiefase.* Al aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw circuleerden er opvattingen over marktwerking en ondernemerschap in de zorg. De commissie-Dekker, staatssecretaris Simons en de ministers Borst, Hoogervorst en Klink hebben zich er allemaal mee beziggehouden. In het regeerakkoord van het kabinet-Kok II stond voor het eerst dat zorgaanbieders en verzekeraars 'maatschappelijk ondernemers' moesten worden, door publieke doelen van kwaliteit, gelijke toegankelijkheid en doelmatigheid na te streven met behulp van technieken en principes uit het bedrijfsleven. Verschillende adviezen van onder meer de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Sociaal-Economische Raad ondersteunden deze lijn.

Met de nota *Vraag aan bod* ging minister Borst verder op de ingeslagen weg. Politiek gezien heeft het CDA een scherp profiel ontwikkeld op de maatschappelijke onderneming, maar ook de PvdA bekeerde zich na een lange periode van dichotoom denken over markt versus overheid tot deze 'derde' weg. Onder minister Hoogervorst (VVD) ontwikkelde het perspectief op ondernemerschap zich langzaam richting het toelaten van commerciële zorgaanbieders en de introductie van winstoogmerk en zelfs winstuitkering in het zorgbestuur. In het politieke speelveld is de PvdA daardoor meer gereserveerd geworden ten aanzien van marktprikkels; het CDA is er juist een voorstander van.⁵

> *Absorptiefase.* Na een tijdje kwamen de gearticuleerde gedachten over ondernemerschap en markt ook in beleidsplannen terecht. Ik noem dat de 'absorptiefase' (zie kader op p. 12). De kabinetten-Balkenende II en III gingen daarin wat stappen verder dan Paars II. In 2003 stelde het kabinet het ondernemerschap en de marktoriëntatie van zorginstellingen voorop. Waar Paars II nog een 'nee, tenzij'-redenering had gehanteerd ten aanzien van commercie en winstoogmerk, hanteerde Balkenende II een 'ja, mits'-redenering. In de terminologie van beleidsplannen en missies van zorginstellingen zien we dit terug: termen als ondernemerschap, vraagsturing, patiënt centraal, producttypering en transparantie zetten de toon.⁶

Het kabinet-Balkenende IV (CDA-PvdA-ChristenUnie) wilde tegelijkertijd het maatschappelijk belang van de zorg benadrukken, waartoe het de Wet op de Maatschappelijke Onderneming indiende. Deze wet, die sinds de val van dit kabinet in februari 2010 in de ijskast staat, biedt zorginstellingen de mogelijkheid om een rechtsvorm te kiezen waarbij niet de winstuitkering maar het maatschappelijk belang leidend is. Vanuit dezelfde overwegingen bracht staatssecretaris van vws Jet Bussemaker het 'sociaal aanbesteden' in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). We zien dus enerzijds dat het marktdenken in beleid en wetgeving een stevige plek heeft gekregen, maar anderzijds dat getracht wordt de scherpe kantjes ervan af te halen.

> *Anticipatiefase.* De cruciale vraag is uiteindelijk hoe het zorgbestuur zich feitelijk gedraagt. Het overheidsbeleid gaat uit van de vooronderstelling dat het management en de professionals kunnen, willen en zullen ondernemen in het publieke belang, dat ze dit bovendien in relatieve vrijheid ten opzichte van de overheid kunnen doen en dat ze daarbij in staat zijn om de zojuist geschetste doelen te realiseren en daartoe een strategie formuleren. De vraag is of deze vooronderstellingen terecht zijn en hoe groot de ruimte voor ondernemend besturen tussen markt en overheid eigenlijk is. Uit eerder

onderzoek komt naar voren dat er drie typen strategieën kunnen worden onderscheiden, waarbij steeds wisselende doelen worden nagestreefd: marktgericht ondernemen, gemeenschapsgericht ondernemen en intern ondernemen (zie kader op p. 13).⁷

De introductie van markt en ondernemerschap in de zorg kende een lange incubatietijd

Deze drie typen sluiten elkaar niet uit. Het is wel zo dat één type ondernemen veelal leidend is in de strategische koers van een zorginstelling. Sommige instellingen richten zich vooral op zorginhoudelijke specialisatie en profilering daarvan in een specifieke niche op de markt (bijvoorbeeld op het terrein van radiotherapie of arbozorg). Andere richten zich op de ontwikkeling van opleidingen ('teaching hospitals'), grensoverschrijdend zorgverkeer (Euregio's), concurrentie op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld verwetenschappelijking van het personeel in topklinische ziekenhuizen) en het sluiten van fusies en allianties met andere zorgaanbieders. De strategische opties zijn soms meer offensief van aard, in die zin dat nieuwe producten op nieuwe markten worden aangeboord. Soms zijn ze ook meer defensief van aard, in die zin dat instellingen trachten hun bestaande positie in de markt te behouden en zij zich daartoe bijvoorbeeld vooral richten op de bescherming van budgetten en fusies met andere aanbieders, waardoor monopolistische en kartelachtige constructies kunnen ontstaan.

We zien dus inderdaad dat in de laatste jaren een meer ondernemende praktijk is ontstaan en dat het maatschappelijk ondernemen als sturingsconcept zich heeft ontwikkeld zowel vanachter de tekentafel als vanuit de beleidspraktijk zelf. Dat betekent dat het maatschappelijk ondernemen ten dele 'endogeen' is, oftewel dat principes uit het bedrijfsleven niet zomaar

worden overgenomen, maar zich ook binnen de specifieke context van de zorg ontwikkelen. Dat stelt de zorgvrager — tenminste in de retoriek — steeds meer op de voorgrond, maar het levert ook problemen op.

BESTUREN MET DUIVELSELASTIEK

De combinatie van verschillende doelen — het bieden van goede zorg voor iedereen, het in de hand houden van de kosten en het ondernemen op een markt — kan bestuurders voor lastige afwegingen plaatsen. Moet de wachtlijst voor 'heupen' worden ingekort of die voor 'harten'? Wordt er nieuwe technologie aangeschaft of meer persoonlijke aandacht aan patiënten besteed?⁸ Bestuurders van zorginstellingen moeten 'meervoudig besturen', hetgeen betekent dat ze moeten reageren op eisen en wensen uit vier domeinen: de markt, de overheid, de samenleving en de medische professie.⁹ De bestuurder bevindt zich daarmee op een 'duivelselastiek'.¹⁰

Van origine slaat die term op het elastiek dat poststukken van ongelijke grootte en dikte bij elkaar houdt. Het kan van omvang en vorm veranderen, het zit soms te los of te strak en het kan knappen. De bedrijfskunde gebruikt de term om aan te geven dat bestuurders soms voor duivelse dilemma's komen te staan. Deze metafoor is sterk van toepassing op het zorgbestuur, dat ongelijksoortige publieke, private en professionele belangen, waarden en normen bij elkaar moet zien te brengen. Ik bespreek de drie belangrijkste spanningen die daar het gevolg van zijn.

1. Dilemma's rond sturing en toezicht

In de eerste plaats neemt de druk op zorginstellingen toe doordat zorgprestaties meetbaar en transparant moeten worden via maat en getal.¹¹ De overheid pleegt daarop verscherpt toezicht en vraagt verantwoording op diezelfde punten. Met het beoordelen van prestaties is niets mis, maar de huidige veelheid aan monitors en cijferlijstjes doet afbreuk aan de kern van de

Het wettelijk kader rond ondernemen en marktwerking in de zorg

- ★ De Zorgverzekeringswet (ZvW) introduceert de gereguleerde concurrentie, met concurrentie op de verzekeringenmarkt en stapsgewijze invoering van vrije prijsvorming op de zorginkoopmarkt.
- ★ De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) maakt gemeenten verantwoordelijk voor lokale zorg en dienstverlening en voor het sluiten van contracten (al dan niet via aanbesteding) met zorginstellingen op basis van prijs en kwaliteitscriteria.
- ★ De Wet Toelating Zorginstellingen (Wtzi) verruimt de toelating van commerciële instellingen en stelt alle instellingen onder een gelijk toezichtregime.
- 12 ★ De Wtg-express (Wet Tarieven Gezondheidszorg) moet de transparantie van tarieven en prijzen bevorderen, ten behoeve van de typering van producten.
- ★ De Wet Herziening Overeenkomstenstelsel Zorg (Wet Hoz) bevordert de mogelijkheid voor verzekeraars en zorgaanbieders om op de zorginkoopmarkt scherpe onderhandelingen te voeren.
- ★ De Wet op de Zorgtoeslag (Wzt) benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers om kostenbewust met zorgvoorzieningen om te gaan en de mogelijkheid om een toeslag te krijgen als die zorg (deels) niet betaalbaar is (de hoogte is afhankelijk van inkomen en zorgkosten).
- ★ De Wet Marktordening Gezondheidszorg (Wmg) regelt het toezicht op de marktverhoudingen, omdat de zorgmarkt een stevige toezichthouder in het publieke belang behoeft die het 'level playing field' (de eerlijke marktverhoudingen) in de gaten houdt en de transparantie van producten en consumenteninformatie bewaakt.

zorgverlening. Professionals zien hun handelen 'vertayloriseerd' worden, alsof ze lopende-bandwerk doen. De patiënt doorloopt stukjes in een keten, maar ervaart de zorg als één geheel. Niemand lijkt echter verantwoordelijk voor dit hele zorgproces, ieder doet zijn stukje dat weer door aparte toezichthouders wordt gecontroleerd. In de praktijk heeft een zorginstelling dan ook te maken met vele criteria van toezichthouders, eisen en wensen van raden van toezicht, patiënten, huisartsen en zorgverzekeraars. De spanningen nemen momenteel eerder toe dan af. Om te illustreren tot welke dilemma's dit verscherpte toezicht vanuit markt en overheid leidt neem ik u mee naar Zeeland.

Intermezzo — Toen plannen bekend werden voor een fusie tussen het Ziekenhuis Walcheren in Vlissingen en de Oosterscheldeziekenhuizen in Goes heerste er zorg bij burgers en politici over de vraag of patiënten te ver zouden moeten reizen voor de zorgverlening. Ook bij de artsen was er weerstand. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) was in eerste instantie tegen de fusie, vanwege de monopoliepositie die zou ontstaan.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) oordeelde echter dat de omvang van de bevolking in Midden-Zeeland onvoldoende was om twee ziekenhuizen volwaardige basisziekenhuiszorg te laten aanbieden. Waar andere kleinere ziekenhuizen eventuele kwetsbaarheden kunnen oplossen door gebruik te maken van nabijgelegen grotere ziekenhuizen, kon dat in Zeeland niet. De Inspectie oordeelde daarom positief over de fusie. Vervolgens oordeelde de derde toezichthouder, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), dat de fusie nadelige gevolgen zou hebben voor de keuzevrijheid van cliënten en voor de nabijheid van bepaalde zorgvoorzieningen.¹² Een aantal specialismen zou daarom niet op één locatie geconcentreerd moeten worden.

Er was dus sprake van drie toezichthouders met drie verschillende oordelen over de fusie. In samenwerkingsprotocollen is geregeld dat de NZa het kwaliteitsadvies van de IGZ moet overnemen in de zienswijze die richting de NMa gaat. De NMa hoeft daarmee formeel dan niets te doen, maar besloot in dit geval de fusie alsnog positief te beoordelen. De reden lag in het zogenoemde 'efficiencybezwaar', oftewel dat zorg op meerdere

De praktijk van ondernemend zorgbestuur

- ★ *Marktgericht ondernemen* betekent dat instellingen (deels) uit het reguliere zorgsysteem breken door zorgverlening of ondersteunende diensten te privatiseren en op de markt te zetten. Voorbeelden liggen vooral bij laboratoria, keukens en arbozorg, maar ook steeds meer in de kern van de zorg zelf. Bij dat laatste valt te denken aan de toetreding van commerciële thuiszorgaanbieders, de overname van het Slotervaartziekenhuis en de IJsselmeerziekenhuizen, en initiatieven als Buurtzorg en de Thomashuizen.
- ★ *Gemeenschapsgericht ondernemen* betekent dat instellingen vooral binnen de reguliere zorg trachten te komen tot logistieke en zorginhoudelijke innovaties, een meer doelmatige organisatie en meer klantgerichtheid. Hiertoe ontwikkelt men onder meer zorgconcerns, zorgnetwerken en allianties. Recent zijn daar zorgcoöperaties bijgekomen.
- ★ *Intern ondernemen* betekent dat instellingen zich in hun ondernemende activiteiten vooral richten op de eigen interne organisatie. Dit gebeurt dan via de modernisering van interne productieprocessen, de verbetering van planning- en controlecycli, de invoering van moderne ict en de ontwikkeling van competenties en nieuwe managementtechnieken. Alle pogingen om de DBC's (diagnosebehandelingcombinaties) en DOT's ('DBC's op weg naar transparantie') in te voeren en nieuwe ict-systemen te introduceren horen hierbij.

locaties ondoelmatig zou zijn. Op de kanttekening van de NZa werd niet ingegaan. De fusie zal dus doorgang vinden.

Ondanks samenwerkingsprotocollen tussen toezichthouders komen er verschillende signalen op de zorginstelling af. Dat de Inspectie, de Mededingingsautoriteit en de ziekenhuisdirecties het in Zeeland uiteindelijk eens waren over de fusie verbergt enigszins dat hun redenen verschillend waren. De toezichthouders op systeemniveau dienen elk een verschillend publiek belang en hanteren criteria die dáárop van toepassing zijn. In de praktijk heeft een zorginstelling natuurlijk met al die criteria tegelijk te maken, bovenop de eisen en wensen van de Raad van Toezicht, patiënten, huisartsen en zorgverzekeraars.

Deze casus maakt duidelijk dat sturing en toezicht zich neigen te vervreemden van waar het in de zorg om draait: de patiënt en de relatie met de hulpverlener. Als het zorgbestuur zich door de toezichtregels van de overheid en de concurrentie op de markt concentreert op het eigen stukje dienstverlening, overziet niemand nog

Sturing en toezicht neigen tot vervreemding van waar het werkelijk om draait: de patiënt en zijn relatie met de hulpverlener

14 de gehele zorgketen. Dat versterkt het gevoel van het wegwijnen van de menselijke maat, de verschraving van kwaliteit en de toegenomen afstand tussen zorgbestuur en werkvloer. Vervreemding van het zorgproces ligt op de loer als gevolg van de lawine aan benchmarks, toezichtsprocedures, evaluaties en monitors. Ze doen te weinig recht aan het professionele werk en de unieke relaties met patiënten.

Voor de wetgever zal het er de komende tijd op aankomen. Die moet duidelijkheid verschaffen over de belangen die ze in de wetgeving en het beleid leidend wil laten zijn: kwaliteit en

beschikbaarheid van zorg of de eerlijke concurrentie en het level playing field. De vraag welke toezichthouder de doorslag geeft — de NMa, de NZa of de IGZ — is dus geen technische vraag, maar een met een ongekende politieke lading.

2. Dilemma's rond de afstemming tussen vraag en aanbod

Er is steeds meer zorg nodig. Medisch en technologisch gezien kan er ook steeds meer en we willen steeds meer. Dat botst echter met wat collectief betaalbaar en haalbaar is. De kostenstijgingen worden alsmaar opgevangen door aanpassingen in het zorgsysteem richting meer marktwerking, de aanscherping van instrumenten zoals de aanbesteding en het creëren van individuele keuzemogelijkheden voor patiënten. Het is echter maar de vraag wat patiënten en cliënten werkelijk te kiezen hebben. Deze ontwikkelingen maken de zorg tot product (of tot een aaneenschakeling van deelproducten van afzonderlijk gecontracteerde hulpverleners) en de patiënt tot klant. Dit schept afstand tot waar het in de zorg echt om draait: de integrale zorg voor mensen en de adequate afstemming van bijvoorbeeld professionele zorg en mantelzorg op de zorgvraag. Om dit verduidelijken neem ik u voor mijn tweede intermezzo mee naar Leeuwarden.

Intermezzo — Aan het Wmo-loket verschijnt meeneer De Vries. Zijn vrouw heeft een AWBZ-indicatie voor persoonlijke verzorging. Nu hij eerder stopt met werken wil hij haar graag zelf verzorgen. De keerzijde is dat hij wel wat meer thuishulp via de Wmo nodig heeft. Dat maakt het mogelijk dat zijn vrouw de aandacht en verzorging krijgt die ze nodig heeft. De AWBZ-indicatie uitruilen tegen Wmo-hulp drukt weliswaar de kosten, het maakt de cliënt blij en het is professioneel verantwoord, maar het mag niet. Het loopt vast in de systemen van financiering en verantwoording die het aanbod van zorg sturen.

In de rij voor hetzelfde loket ontmoet ik Els. Ze is 59 jaar en werkt dertien uur in de week. Ruim zeven jaar geleden koos ze ervoor om haar moeder

thuis te verzorgen. Zij is negentig jaar en heeft 24-uurszorg nodig. Ze is dementerend en rolstoelafhankelijk. Ze heeft jarenlang dagbehandeling gehad, maar dat hielp niet meer. De hulp wordt nu thuis geregeld via het PGB (persoongebonden budget) en mantelzorg door de familie. De werkgever van Els houdt rekening met de dagen dat zij voor haar moeder moet zorgen.

Bij Els loopt het dus redelijk goed. Bij Peter ligt dat anders. Hij verzorgt zijn vader en durft uit schaamte niet naar het loket te komen. Hij raakte bedolven onder formulieren van indicatieorganen, kon de kosten van ziekenvervoer niet meer dragen en bezweek onder de sociale druk van zijn familie om voor zijn zieke vader te zorgen.

De situaties van meneer De Vries, Els en Peter maken duidelijk hoezeer zorg voor mensen draait om een samenspel tussen professionele zorg en mantelzorg en tussen de ambtenaar achter het loket en de cliënt die bij hem aanklopt en in wie hij zich moet kunnen inleven.¹³ Dit is waar het in het zorgbestuur in essentie over gaat. Els wist zichzelf te redden, Peter niet. Bij de heer De Vries lukte het pas een goede oplossing te vinden toen de gemeente Leeuwarden van de staatssecretaris mocht experimenteren met uitruil van gelden.¹⁴ Dat valt te prijzen, maar tegelijkertijd is het een beetje gênant als inspelen op veranderende zorgvragen op experimentele basis moet gebeuren. De botsing van de systeemwereld met de leefwereld van patiënten en cliënten staat een adequate afstemming tussen vraag en aanbod in de uitvoering in de weg.

3. Dilemma's rond verwachtingen en verantwoording
Dat er aan de zorg vanuit verschillende publieke, private en professionele richtingen eisen worden gesteld levert 'aan de voorkant' dilemma's op (hoe moet de zorg worden aangestuurd?), maar ook 'aan de achterkant'. Hier is de vraag aan de orde hoe het zorgbestuur tegenover patiënten en de samenleving verantwoording aflegt over wat het doet en wat het nalaat. Daarbij is gaandeweg de nadruk komen te liggen op

het alsmaar verbeteren van verantwoordingsstructuren, veiligheidssystemen, keurmerken en registratie-eisen. Recente incidenten hebben deze reflex nog eens versterkt, terwijl rapporten zoals die van de commissie-Hoekstra en de commissie-Lemstra¹⁵ over de misstanden rond een verslaafde neuroloog in een ziekenhuis in Twente laten zien dat het vooral misgaat in de communicatie tussen artsen onderling en in de horizontale verantwoording in de richting van patiënten en de samenleving. Dat probleem los je niet van bovenaf op, met nieuwe structuren. Ter illustratie van dit derde spanningsveld neem ik u in een derde intermezzo mee naar de presentatie van het eerste rapport-Lemstra.

Intermezzo — We bevinden ons in de televisiestudie van *Nova*, het is dinsdag 1 september 2009. Clairy Polak interviewt Wolter Lemstra in zijn functie als voorzitter van een onderzoekscommissie die in opdracht van het Medisch Spectrum Twente de handelwijze van een van zijn neurologen onderzocht. De verslaafde neuroloog stelde jarenlang verkeerde diagnoses, schreef verkeerde

Inspelen op veranderende zorgvragen zou niet op experimentele basis moeten hoeven gebeuren

medicijnen voor, voerde geen overleg met collega-neurologen, deed onderzoek zonder daarvoor toestemming te vragen, vervalste recepten en hield medische dossiers onvoldoende bij. In de *Nova*-rapportage is te zien hoezeer dit het leven van patiënten en families heeft ontwricht. Je zult maar ten onrechte te horen krijgen dat je Alzheimer hebt. Minstens zo belangrijk is de conclusie van de commissie-Lemstra dat de schade minder omvangrijk zou zijn geweest als de omgeving van de neuroloog zijn werk beter had gedaan. Zijn handelwijzen werden goedgepraat of verzwegen en niemand greep professioneel of bestuurlijk in.

15

De Raad van Toezicht stond op afstand, de IGZ wachtte af. Het was, kortom, een situatie die het vertrouwen in de zorgverlening schaadt en niet tegemoetkomt aan onze verwachtingen van professionals, bestuurders en toezichthouders.

Achter Clairly Polak en Wolter Lemstra zien we op een televisiescherm Herre Kingma, de huidige directeur van het ziekenhuis, verschijnen. Hij is live in de uitzending. Nadat Kingma de stelling van mevrouw Polak heeft bevestigd dat er een uiterst zorgelijke situatie was ontstaan, benadrukt hij vooral het disfunctioneren van de neuroloog. Hij spreekt nauwelijks over de rol van bestuur en toezicht. Het is geen verrassing dat hij ook wordt bevraagd op zijn rol als hoofdinspecteur van de IGZ in de periode dat de verslaafde neuroloog de schade aanrichtte. Het gezicht van mevrouw Polak spreekt boekdelen als Kingma meldt dat er wel vaker meldingen van verslaafde artsen werden genoteerd en dat het voor hem heel normaal was om zo'n zaak over te laten aan de regionale inspecteur en er zelf verder niks mee te doen.

Geschokt richt mevrouw Polak zich weer tot Wolter Lemstra, die krachtig stelt dat er eindelijk eens iets aan de gezagsverhoudingen in ziekenhuizen moet gebeuren. Hij heeft gelijk met zijn stelling dat de autonome positie van medisch specialisten een probleem kan vormen, maar die specialist in Twente behoorde nu juist tot de categorie met een dienstverband. Problemen ontstaan vooral als onder medici de moed ontbreekt om elkaar op fout gedrag aan te spreken. Zelfreflectie op professioneel en bestuurlijk disfunctioneren is cruciaal. 'Niemand is dus verantwoordelijk en niemand dacht aan de patiënt?', vraagt Polak aan Lemstra. Die kan niet anders doen dan dit bevestigen. De ongetwijfeld onbedoelde grijs op het gezicht van Kingma vergroot de irritatie bij de interviewer zichtbaar. Laat ik maar eerlijk zijn, dat gebeurde niet alleen bij haar.

In dit televisiefragment loopt het vertrouwen in de medische professie, het zorgbestuur en het toezicht een deuk op. De algemene verwachting is dat de zorgverlening professioneel en adequaat is en dat er ingegrepen wordt als de

patiënt niet meer centraal staat. De verantwoording hierover wordt steeds meer naar 'boven' gericht: richting het bestuur, de Raad van Toezicht, de Inspectie of de minister, in plaats van naar de patiënt. Daarbij wordt iedereen steeds meer aangesproken op het eigen stukje dienstverlening. Het gevolg is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid in het zorgproces als geheel gevaarlijk onder druk komt te staan, zelfs al is de Raad van Bestuur wettelijk eindverantwoordelijk.

Alles begint bij artsen zelf en hun bereidheid en morele plicht om elkaar aan te spreken en handelend op te treden als er iets niet goed gaat. Het voorbeeld uit Twente deed me denken aan discussies in de commissie bij de Onderzoeksradaad voor Veiligheid over misstanden bij de afdeling cardiologie van het UMC St. Radboud

Alles begint bij artsen zelf en hun bereidheid om elkaar aan te spreken als er iets niet goed gaat

in Nijmegen.¹⁶ Onze conclusie luidde destijds: al hebben instellingen keurmerken en accreditaties en al juicht iedereen bij een score in de top-5 van *Elsevier*, dat zegt weinig over de kwaliteit en patiëntveiligheid ter plaatse. Het wekt er alleen wel verwachtingen over. Het Twentse voorbeeld laat zien wat de gevolgen kunnen zijn als die verwachtingen worden geschaad.

EEN GAPEND BESTUURLIJK TEKORT

Vaak wordt gezegd dat er in de zorg meer handen aan het bed nodig zijn en minder bestuurders. Mijn stelling is dat de praktijk van de zorg duivelse dilemma's oplevert en dat voor het hanteren daarvan bekwame bestuurders nodig zijn, zowel bij de overheid als bij zorginstellingen. De drie casussen hierboven illustreren een duidelijk bestuurlijk tekort in de zorg: er is sprake van een tekortschietend vermogen om

met tegengestelde sturingsprikkelels en belangen uit de markt, van de overheid, de maatschappij en de medische professie om te gaan. Voordat ik toekom aan de vraag hoe de zorgsector beter bestuurd zou kunnen worden — en of daar meer of minder markt bij nodig is — houd ik drie majeure oorzaken van dit bestuurlijk tekort tegen het licht.

De eerste oorzaak is dat de discussie over *marktwerking* te weinig gaat over de ‘counterpart’ daarvan, namelijk de bijpassende *marktordening*.¹⁷ Om adequaat meervoudig te besturen — en dus alle publieke en private belangen recht te doen — moet de macht in de publieke ruimte gedeeld worden tussen allerlei stakeholders, onder wie patiënten, overheden, zorgverzekeraars en huisartsen. Het maatschappelijk ondernemen gaat van dit principe uit, maar de oprukkende marktwerking en knellende overheidssturing hebben het in praktijk brengen ervan steeds lastiger gemaakt. Dat komt enerzijds door de reeks publieke toezichthouders die ertoe neigen de zorg steeds sterker in meetbare eenheden te registreren en anderzijds door de harder wordende concurrentie op de markt. Voor zorginstellingen betekent het dat ze geregeld te maken hebben met toezichthouders die elkaar tegenspreken, omdat ze ieder vanuit één specifiek (publiek) belang redeneren. De uitweg wordt vooral gezocht in procedurele oplossingen met een nog sterkere nadruk op transparantie, uitbreiding van prestatie-indicatoren en meetbare eenheden en sanctionerende instrumenten voor toezichthouders.¹⁸ Dit proces loopt echter vast, omdat niet scherp genoeg wordt aangegeven waar de markt met meer en waar ze met minder ordening en toezicht kan werken.

Als simpel criterium is de afhankelijkheidspositie van de patiënt te hanteren.¹⁹ Daar waar die afhankelijkheid van hulpverleners en het systeem groot is past meer marktordening, zoals in de hoog complexe en topzorg. Daarbij past dan ook concentratie in een beperkt aantal ziekenhuizen, als dat voor de kwaliteit en doelmatigheid beter is. Daar waar juist meer te kiezen valt, zoals rond ‘heupen’, ‘cataracten’

of thuiszorgservices, kan concurrentie meer ruimte krijgen. Als uitgangspunt voor de marktordening moet, kortom, de regel gelden: zorgen waar het moet, ondernemen waar het kan.

Zorginstellingen hebben te maken met toezichthouders die ieder vanuit één specifiek (publiek) belang redeneren

De tweede oorzaak van het bestuurlijk tekort is dat het complexe samenspel van regels, spelers en financieringsstromen leidt tot een structurele onderwaardering van de relatie met de patiënt in de prestaties van zorgprofessionals en bestuurders. Procedurele normen en de eis om zelfs datgene meetbaar te maken wat uniek is (zoals de dialoog tussen hulpverlener en patiënt) redeneren daarvan weg. De institutionele logica van verantwoordingsmechanismen naar tal van instanties staat ver weg van de logica van de zorggebruiker en van zorgprofessionals die, zeker in ziekenhuizen, hoogopgeleid en specialistisch geschoold zijn. Dat gaat moeilijk samen met van bovenaf opgelegde uitvoeringsdecreten en een hausse aan registratie-eisen.²⁰

Het moet gaan om goede en veilige zorg voor de patiënt. Dat betekent dat zorg meer als een relatie dan als een product getypeerd moet worden. Het betekent ook dat de effecten van beleid en bestuur niet altijd vooraf bekend kunnen zijn. Zorgprofessionals hebben ruimte nodig om de zorg samen met de patiënt in te vullen.²¹ De vraag of er op een patiëntgerichte manier wordt gewerkt kan veel beter via visitaties, interprofessionele toetsing en adequate communicatie beoordeeld worden dan via een diarree aan benchmarks en monitors die in maat en getal deeltjes van de zorg beoordelen.

De derde oorzaak van het bestuurlijk tekort ligt in het feit dat een formele beroepsethiek voor zorgbestuurders — een richtinggevend

normenkader — ontbreekt, wat een structureel legitimiteitstekort in de hand werkt. Dat los je niet zomaar op met een nieuwe marktordening of met minder prestatiemeting.

Zorgbestuurders worden gemakkelijk als cowboys en Ferrari-rijders weggezet, alsof financieel gewin voor hen de hoofdzaak is. Twee decennia terug introduceerde de Amerikaans-Canadese schrijver en activist Jane Jacobs het begrippenpaar 'guardian syndrome' en 'com-

Zorgbestuurders worden gemakkelijk weggezet als cowboys en Ferrari-rijders

mercial syndrome', waarmee de bestuurder als hoeder van het publieke belang en de bestuurder als marktkoopman tegenover elkaar werden gezet.²² Het beeld van de koopman appelleert aan winstoogmerk, efficiëntie en innovatie; dat van de hoeder van het publieke belang aan gelijke toegankelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Anno 2010 is van zorgbestuurders in Nederland onduidelijk hoe zij zich tot deze twee beelden verhouden, wat de vraag oproept waar zij nu eigenlijk voor staan. In toenemende mate lijken overheid en burgers er zelfs aan te twifelen of het patiëntenbelang wel de prioriteit krijgt die het verdient.

18 Het zorgbestuur moet positie kiezen en daarbij een eigen moraliteit benadrukken die uitgaat van de unieke context waarin zorgrelaties zijn ingebed. Compassie, lichamelijkheid, kwetsbaarheid en mededogen zouden daarin de kernthema's moeten zijn — veel nadrukkelijker dan nu het geval is. Om zorgbestuurders zo ver te krijgen dat ze een herkenbare morele agenda presenteren zou het goed zijn om hun functioneren via bijvoorbeeld visitaties te beoordelen.²³ Waar het 'morele kompas' ingang vindt, kunnen nieuwe routines ontstaan, onbenutte kennisbronnen worden aangeboord en reële verwachtingen worden waargemaakt.

VOORBIJ DE POLITIEK-BESTUURLIJKE VERTWIJFELING

Dat in het huidige publiek-private zorgsysteem het zorgbestuur onder druk staat is logisch verklaarbaar: het gemengd besturen, tussen publiek en privaat, vertoont evidente tekorten. Marktprikkels leiden tot een benadering van de zorg in producteenheden die aan zelfbewuste klanten moeten worden verkocht. Het overheidsbeleid versterkt dat proces, doordat het de nadruk legt op meetbare prestaties en individuele verantwoordelijkheden van patiënten. Op het moment dat hierdoor blijkt dat de zorg niet meer voor iedereen op hetzelfde moment beschikbaar of betaalbaar is, neigt Den Haag ertoe de handen in onschuld te wassen. Die collectieve verontwaardiging van politici is onterecht als zij in de aansturing van de zorg telkens op meerdere paarden wedden.

Besturen tussen markt en overheid kan enkel adequaat gebeuren als de overheid bereid is om de macht in het zorgbestuur te delen met maatschappelijke organisaties, zorgprofessionals en marktpartijen. De bereidheid daartoe neemt echter steeds verder af, omdat onduidelijk is wie nog voor welk belang opkomt. Hierdoor wordt een schijnwerkelijkheid gevoed van toezichthouders, prestatie-indicatoren en monitors die bedoeld zijn om al die belangen alsnog te dienen. En het leidt vooral ook tot een toenemend gevoel van onvrede over het zorgbestuur in de maatschappelijke omgeving én tot een gevoel van onmacht bij zorgbestuurders zelf: zij lijken het nooit goed te kunnen doen.

In de politieke arena zou het debat over de introductie van marktwerking in de zorg verlegd moeten worden naar een debat over de gewenste marktordening, waarbij de (on)mogelijkheden van de patiënt om zich als zelfstandige klant op te stellen leidend horen te zijn. Er moet worden afgestapt van het dichotome denken in 'markt of overheid'. Het is: ondernemen waar het kan, zorgen waar het moet! Dit perspectief maakt het eindelijk mogelijk om

de zorg niet langer te beschouwen als een duur (en telkens duurder wordend) product, maar als een relatie tussen mensen die het waard is om in te investeren.

Van het zorgbestuur wordt een morele positiebepaling gevraagd ten aanzien van de vraag wat goede zorg is in de keten die de patiënt ervaart: een ieder moet verder kijken dan het eigen stukje zorgverlening. De politiek moet ervoor zorgen dat ook toezicht en verantwoording betrekking hebben op dat complete zorgproces. Om dat in het vizier te krijgen zijn investeringen nodig in de zorginhoudelijke kennis binnen het ambtelijk apparaat.²⁴ Het zorgbestuur moet dus bovenal moreel positie kiezen, duidelijk maken waar publieke middelen blijven en winsten in de zorg (her)investeren.

De stelselherziening die zich de afgelopen jaren in de zorg heeft voltrokken is hierop politiek en bestuurlijk niet goed doordacht. Alles draaide om de introductie van marktwerking, terwijl het veel meer over een nieuwe marktoriening had moeten gaan. Het gevolg is dat de praktijk van de zorgverlening sterk vertayloriseerd en geëconomiseerd is geraakt, terwijl de morele agenda over wat goede zorg is naar de achtergrond verdween. De politiek-bestuurlijke vertwijfeling hierover heeft serieuze vormen aangenomen. Het is, kortom, hoog tijd voor een moreel reveil in het zorgbestuur.

Noot van de redactie:

In de komende nummers van s&d wordt de discussie over de gezondheidszorg voortgezet.

Noten

- 1 P.L. Meurs en T.E.D. van der Grinten (red.), *Gemengd besturen. Bestuursvraagstukken en trends in de gezondheidszorg*. Den Haag: Academic Service (2005).
- 2 W.B.H.J. van de Donk, *De gedragen gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Nijmegen: sdu (2001). T. Brandsen, W.B.H.J. van de Donk en K. Putters, 'Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector', *International Journal of Public Administration*, 2005, 28(9-10): 749-765. T. Brandsen, W.B.H.J. van de Donk en P.N. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma (2006).
- 3 In een groot overzicht presenteerde de *Volkskrant* op 29 mei 2010, tijdens de campagne voor de Tweede-Kamerverkiezingen, een overzicht van argumenten (opgesteld door de Argumentenfabriek) voor en tegen marktwerking in de zorg.
- 4 Van der Grinten, *ibid*.
- 5 Zie de verkiezingsprogramma's 2010-2014 en de Den Uyllezing van Wouter Bos uit 2010.
- 6 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Tussen markt en overheid*. RVZ, Zoetermeer: (1998). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press (2004). Sociaal-Economische Raad, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: SER (2005). Ministerie van vws, *Ruimte en rekenschap voor zorg en ondersteuning*. Brief van de bewindslieden van vws d.d. 9 juli 2009. Den Haag: vws.
- 7 K. Putters, *Geboeid ondernemen. Een studie naar het management van de Nederlandse ziekenhuiszorg*. Assen: Van Gorcum (2001).
- 8 T. Brandsen, *Quasi-market governance. An anatomy of innovation*. Utrecht: Lemma (2004). E.J.Th. van Hout, *Zorg in spaagaat. Management van hybride maatschappelijke organisaties*. Utrecht: Lemma (2007).
- 9 R.J. in 't Veld, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*. Den Haag: VUGA (1997).
- 10 K. Putters, *Besturen met duivels-elastiek*. Oratie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (2009).
- 11 M. Power, *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press (1997). Putters, 2009, *ibid*.
- 12 Nederlandse Zorgautoriteit, *Dossier Zeeuwse ziekenhuizen*. Utrecht: NZa (2009).
- 13 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De mantelval*. Den Haag: scp (2005). Sociaal en Cultureel Planbureau, *Portretten van mantelzorgers*. Den Haag: scp (2008). Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Buiten de gebaande paden. Advies over intersectoraal gezondheidsbeleid*. Den Haag:

- RVZ (2009).
- 14 Ministerie van vws, *Samenhang tussen Wmo, WJ, wsw en WWB. Brief van de staatssecretarissen van vws en Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag: vws (2009).
 - 15 Commissie-Hoekstra, *Angel en antenne. Het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus van de neuroloog van het Medisch Centrum Twente*. Den Haag: ministerie van vws (2010). Commissie-Lemstra, 2009. *En waar was de patiënt? Rapport over het (dis)functioneren van de medisch specialist en zijn omgeving*. Onderzoekscommissie Medisch Spectrum Twente.
 - 16 Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Een onvolledig bestuurlijk proces. Hartchirurgie in het UMC St. Radboud*. Den Haag: ovv (2008).
 - 17 F.T. Schut, *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfaalen en overheidsfaalen in de gezondheidszorg*. Erasmus Universiteit Rotterdam (2003).
 - 18 Zie bijvoorbeeld de visie van het kabinet op verantwoording en toezicht in de beleidsbrief over ruimte en rekenschap in de zorg (zie noot 6).
 - 19 E. den Breejen, et al., *Patient centerend governance. Een exploratief onderzoek naar de positie en invloed van patiënten en consumenten in de governance van de gezondheidszorg*. Erasmus Universiteit Rotterdam (2008).
 - 20 A. van Heijst, *Menslievende zorg. Een ethische kijk op professionaliteit*. Kampen: Klement (2005). G.J.M. van den Brink, *Dynamiek, complexiteit en ordening. Uitgangspunten voor een moderne bestuurskunde*. Universiteit van Tilburg (2006). G. Cazemier, E.J.Th. van Hout en K. Putters, 'Verantwoorde zorg', in: H.P.M. van Duivenboden et al., *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma (2009): 183-200.
 - 21 E. Tonkens, *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerving, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW (2003).
 - 22 J. Jacobs, *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Knopf (1993).
 - 23 P.L. Meurs, *Nobele wilden. Over verantwoordelijkheden van directeuren van instellingen in de gezondheidszorg*. Erasmus Universiteit Rotterdam (1997). Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het wegen van publieke waarden*. Den Haag: Rob (2009).
 - 24 H.D. Tjeenk Willink, *Algemene beschouwingen bij het jaarverslag van de Raad van State*. Den Haag: SDU (2009).

FNV en PvdA: ontdooi de bevroren liefde

Bondgenoten zijn de FNV en de PvdA niet vanzelfsprekend. Maar zeker de komende periode doen zij er verstandig aan elkaar tegemoet te komen, meent Cor Inja. Om samenwerking te laten slagen moet de PvdA ‘principiële afstand nemen van de Angelsaksische beleidsmentaliteit’ van veel onderhandelen en weinig overleg. De FNV, op haar beurt, zal haar gemêleerde achterban moeten zien mee te krijgen bij pijnlijke beslissingen.

COR INJA

Het spookt nog regelmatig door mijn hoofd: 1991, het jaar van het grote conflict tussen de FNV en de PvdA over de uitkeringshoogte en uitkeringsvoorwaarden van de WAO. Acties in bedrijven, een massale demonstratie op het Malieveld. Stekelenburg en Kok die op de televisie met elkaar debatteren, partijvoorzitter Marjanne Sint die wordt geslachtofferd omdat ze op vakantie is. Kok meldt dat hij zal opstappen als het partijcongres hem niet volgt en jawel, het congres laat de leider niet vallen. De FNV verliest het gevecht. Mijn liefde voor de PvdA bevriest, ik zeg mijn lidmaatschap op.

Beleid maken is een zaak van emotie. Na 1991 is de verhouding tussen de PvdA en de FNV nooit meer hetzelfde geweest. De collectieve herinnering aan de verloren strijd blijft binnen de FNV voor altijd smeulen en vlamt een enkele keer zelfs weer op tot de intense woede

Over de auteur Cor Inja is algemeen adviseur bij de FNV.

Noten zie pagina 29

van toen, bijvoorbeeld bij de commotie over de AOW-voornemens van kabinet-Balkenende IV die door de PvdA volledig gesteund werden. Er is geen grotere pijn dan door oude vrienden in de steek te worden gelaten.

Maar nu een nieuw kabinet de scepter zal gaan zwaaien, in een tijd dat flinke bezuinigingen, existentiële hervormingen in de sociale zekerheid en een moderne sturing van de arbeidsmarkt onontkoombaar lijken, ligt het voor de hand dat de FNV en de PvdA hun verwaarloosde relatie aanhalen.

TOT ELKAAR VEROORDEELD

Welke coalitie er ook komt, ze zal ongetwijfeld gebukt gaan onder felle botsingen met het parlement. De zwaarste economische crisis sinds vele decennia is nog lang niet onder controle — enorme beleidsinspanningen zijn nodig om tot een blijvend herstel te komen. De verschillende politieke partijen hebben echter uiteenlopende opvattingen over de omvang en

21

concretisering van de bezuinigingen en over de aard van de hervormingen en het integratie- en immigratiebeleid verdeelt de samenleving tot op het bot.

Henk van der Kolk, voorzitter van FNV Bondgenoten, schatte kort na de verkiezingen in dat de komende vier jaar niet de politiek, maar de sociale partners de stabiliserende factor in Nederland zouden zijn.¹ Als hij gelijk heeft, zullen binnenkort de meeste politieke partijen, of ze nu het kabinet steunen of in de oppositie zitten, voor hun beleids- en hervormingsideeën bij de sociale partners te rade gaan.

De progressieve en linkse partijen zullen zich bij een instabiel kabinet meer dan ooit actief oriënteren op organisaties als de vakbeweging en de milieubeweging. Of dat gedurende de komende kabinetsperiode tot een duurzame politiek-maatschappelijke coalitie leidt, is evenwel onzeker. Want ook progressieve en linkse politieke partijen moeten met geloofwaardige bezuinigingen en hervormingen komen. Ook zij zullen een nieuwe inhoud aan het integratie- en immigratiebeleid moeten geven.

Bij een instabiel kabinet zal links zich sterker oriënteren op organisaties als de vakbeweging en de milieubeweging

22 Politiek en sociale partners zijn op elkaar aangewezen voor het realiseren van verschillende sociale en economische doelstellingen. De FNV heeft als verreweg de grootste werknemersorganisatie van Nederland de sleutel in handen van de ontwikkeling van de arbeidskosten — de bepalende factor voor de Nederlandse concurrentiepositie. Het cao-beleid van de FNV-bonden wordt gecoördineerd via de vakcentrale. Uniek in Europa is dat de FNV op een *maximale* looninzet coördineert.² Het eisen van loonsverhogingen die boven de onderling afgesproken maximale looninzet uitgaan, is uit den boze.

Acties die zulke eisen zouden ondersteunen, worden niet via het gemeenschappelijk weerstandsfonds meegefinancierd.

Door te kiezen voor een maximale looninzet willen de FNV-bonden, met hun arbeidsvoorwaardenbeleid als hefboom, bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen als een hoog niveau van sociale voorzieningen en baan- en werkzekerheid. Dat maakt de FNV voor de politiek (en ook voor de werkgeversorganisaties) een gewilde partij om mee te overleggen over het algemene economische beleid, om specifieke afspraken over allerlei beleidsthema's mee te maken en om zelfs een centraal akkoord mee af te sluiten.

Bij zo'n centraal akkoord wordt afgesproken wat de loonontwikkeling in de dan komende cao-onderhandelingen moet zijn.³ In ruil daarvoor doet het kabinet toezeggingen over betere voorzieningen, aanvaardbare aanpassingen in de sociale zekerheid en een effectief arbeidsmarktbeleid. Een prima ruil: de FNV beheerst de loonkosten en biedt maatschappelijke steun aan het kabinet, dat daarvoor een prijs betaalt door zijn beleid aan te passen.

BONDEN EN PARTIJEN

De FNV bestaat sinds 1976. Haar formele relatie met de PvdA is altijd zakelijk geweest. Dat was wel anders bij de voorlopers van de FNV — het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) en het Nederlands Katholiek Vakverbond (NKKV) — en de SDAP/PvdA. Voor de Tweede Wereldoorlog vormden het NVV en de partij gezamenlijk de ruggengraat van de sociaaldemocratische zuil. Na 1945 veranderde dat aanvankelijk nauwelijks. Alle politieke partijen, de vakbeweging en de werkgeversorganisaties onderschreven de noodzaak van de wederopbouw en het herstel van de economie. Sociale partners accepteerden dan ook lange tijd dat de overheid een zware stem had bij het vaststellen van de loonontwikkeling.

Maar een jaar of twintig na de oorlog wijzigden de bonden hun houding ten aanzien van

deze 'geleide loonpolitiek'. Ze pleitten voor meer eigen verantwoordelijkheid en voor minder overheidsinvloed. De politiek leek uiteindelijk toe te geven: tijdens het kabinet-De Jong (1967-1971) werd de Wet op de Loonvorming aangenomen. Deze wet bleek echter zo lek als een mandje; de overheid behield de mogelijkheid om indien nodig de loonontwikkeling aan banden te leggen.

Voor een duiding van de veranderende verhouding tussen de vakbeweging en de PvdA is dit een belangrijke factor: de afschaffing van de geleide loonpolitiek was de ouverture naar een meer zakelijke relatie tussen de politiek en de vakbeweging. De behoefte bij de vakbeweging om zich meer te profileren via het cao-beleid was groot. Net als andere politieke partijen blokkeerde ook de PvdA na de totstandkoming van de Wet op de Loonvorming deze profileringsdrang enkele keren door met loonmaatregelen te komen. Dat leidde tot forse meningsverschillen met de bonden.⁴

De relatie tussen partij en vakbond werd daarnaast blijvend beïnvloed door de vorming van de FNV zelf. Tijdens de wederopbouwperiode onderhielden het nvv en het nkv bijna liefdevolle relaties met de PvdA respectievelijk de kvp. Bestuurders van de beide vakcentrales en de aangesloten bonden waren zelfs lid van de officiële partijorganen. Dit duurde tot rond 1970. Toen kwam een einde aan de zuilenmaatschappij. Na moeizame gesprekken besloten het nvv en het nkv in 1975 tot de vorming van de FNV.⁵

De fusiepartners van katholieken en sociaal-democraten in de FNV waren andere dan die van katholieken en protestanten in het cda, dat bij de verkiezingen van 1977 voor het eerst met een eigen lijst kwam — waarna in 1980 ook formeel de fusie tussen kvp, arp en chu een feit werd. De samenstelling van de achterban van het cda en die van de FNV-bonden liep sterk uiteen.

De katholieke werknemers bleken afgesneden te zijn van de politieke partij die hen tot dan toe had vertegenwoordigd. De nieuwe vakcentrale FNV slaagde er niet in de formele en informele contacten die het nkv met de kvp

had, in te wisselen voor gelijkaardige contacten met het verse cda. Ze kon zich, gelet op haar nieuwe gemêleerde achterban echter evenmin al te sterk op de PvdA oriënteren. Dat etaleerde ze meteen al met een kritische houding tegenover het kabinet-Den Uyl, waarmee ze een haat-liefdeverhouding onderhield.

De afschaffing van de geleide loonpolitiek was de ouverture naar een meer zakelijke relatie tussen politiek en vakbonden

Na de vorming van de FNV bleven er nog lang veel persoonlijke en warme contacten tussen FNV-ers en PvdA-ers bestaan. Vooral via de werkgroep Werkgelegenheid en Bedrijfsdemocratisering van de Wiardi Beckman Stichting was er veel onderling debat en ideeënuitswisseling tussen vakbondsfunctionarissen, links-georiënteerde wetenschappers en geharnaste partijtjgers. Deze werkgroep ontwikkelde zich in de jaren tachtig tot een invloedrijk gremium binnen de partij en in informele zin ook binnen de FNV.

POLITIEKE NEUTRALITEIT

De neutrale opstelling van de FNV tegenover de politiek blijkt eens te meer als je over de afgelopen drie, vier decennia terugkijkt naar de grote conflicten met verschillende kabinetten en naar de resultaten van de voor- en najaarsoverleggen tussen de Stichting van de Arbeid⁸ en de zittende kabinetten. Vanaf haar oprichting had de FNV geen specifieke binding meer met één zuil, één geloof of één ideologie. De politieke kleur van het kabinet speelde voor de FNV geen rol bij de afweging of een conflict moest worden aangaan. Er waren drie grote conflicten met centrum-linkse kabinetten en drie met centrumrechtse coalities (zie kader p. 24). Maar de drie botsingen met de centrumlinkse kabinetten leidden binnen de FNV zelf wel tot veel diepere emoties.

Het kille sociaal-economische beleid van centrumrechtse kabinetten werd bestreden. De boosheid erover was oprecht, maar professioneel. Acties ertegen werden koel voorbereid en uitgevoerd. Bij centrumlinkse kabinetten lag dat anders: woede en onbegrip waren aanvankelijk de overheersende gevoelens. Het aangedane onrecht riep om een bikkelharde reactie. Zodra de acties op gang kwamen, sloeg bij veel bestuurders en beleidsmakers van de bonden en de vakcentrale de twijfel echter toe en maakte men zich zorgen over de schade die de PvdA zou kunnen oplopen.

Na het al gememoreerde WAO-drama van 1991 braken veel vakbondsbestuurders en beleidsmakers bij de FNV en de FNV-bonden voorgoed met de partij waarvan ze jarenlang lid waren geweest. Het betekende tevens het einde van de werkgroep Werkgelegenheid en Bedrijfsdemocratisering van de WBS. Hoewel in de jaren van Paars (1994-2002) de FNV-voorzitters Stekelenburg en De Waal de lijnen naar de partij duidelijk openhielden, hadden de achterban en de meeste bezoldigden niet veel op met de op pragmatische compromissen gebaseerde coalitie.

Na de traumatische Fortuyn-revolte van 2002 groeide de overtuiging bij de FNV dat engagement met één bepaalde politieke richting niet

beantwoordde aan de politieke opvattingen van haar gemitteerde achterban. Professionele contacten vanuit het beleidsapparaat van de FNV met Kamerleden van de PvdA zijn er nog steeds op verschillende thema's, maar sinds 2002 lijkt de emotionele binding met de PvdA bij functionarissen en beleidsmakers in de FNV wel verdwenen.

De FNV belijdt haar huidige politieke neutraliteit zeer consequent. Zo antwoordde Agnes Jongerius in een interview dat tot 9 juni 2010 op de FNV-website stond op de vraag of de FNV zich vóór een progressieve coalitie zou willen uitspreken of tegen een coalitie met de PVV: 'Nee, dat doe ik allemaal niet. We gaan op de FNV-website een standpuntenzoeker plaatsen, zodat je ziet wat partijen over allerlei onderwerpen in hun programma hebben staan. We zijn een pluriforme beweging. Bovendien realiseer ik me dat mensen ook andere dingen dan werk en inkomen belangrijk vinden. Ik denk wel dat verkiezingen over sociaal-economische onderwerpen moeten gaan. Clinton had gelijk: "It's the economy, stupid." Zeker nu met de crisis. Nederland heeft grote behoefte aan een houding van: dit gaan we samen oplossen.'

Als FNV-voorzitter kun je niet altijd je hart volgen en moet je het vastgestelde beleid uitdragen: we zijn politiek neutraal. Het gevolg is

FNV 1976-2010: akkoorden en conflicten

24 Binnen de Stichting van de Arbeid is in de afgelopen dertig jaar over veel onderwerpen overeenstemming bereikt, net als tussen de Stichting en de verschillende kabinetten. Dit resulteerde in honderden schriftelijke stukken: aanbevelingen en brochures voor sociale partners op decentraal niveau, adviezen aan de overheid en ook tripartiete afspraken met de overheid over allerlei specifieke beleidsthema's, die voortvloeiden uit formele overleggen tussen de Stichting van de Arbeid en het op dat moment zittende kabinet.

Op de keper beschouwd zijn in de laatste drie decennia echter maar vier echte centrale akkoorden met de overheid gesloten waarbij herkenbaar en concreet een ruil aan de orde was tussen een terughoudende loonontwikkeling en toezeggingen van de overheid op het terrein van de uitkeringen, sociale voorzieningen en het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. Drie daarvan werden tussen 2000 en 2010 getekend, het andere was het akkoord van Wassenaar uit 1982.

Van strijd is ook geregeld sprake geweest: sinds 1980 waren er zes massieve conflicten tussen de

dat de FNV zelfs geen echte keuze maakt tussen fatsoenlijk links en extreem rechts. Dat is een moeizame positie. Waar immers ligt de grens tussen neutraliteit en medeplichtigheid? Het is een vraag die voor de vakcentrale wel eens snel prangend kan worden — zo niet tijdens de komende kabinetsperiode dan wellicht tijdens een volgende.

Overleg, werkcontacten en beleidsafspraken met bewindspersonen zijn in het kader van belangenbehartiging onvermijdelijk. Maar uitgaande van haar eigen grondslag en gegeven het politieke signaal dat daarvan uitgaat, vind ik dat de FNV nooit over een centraal akkoord zou moeten onderhandelen met een kabinet dat steunt op een politieke beweging die de fundamenteën van de rechtsstaat ondergraaft.

TRIOMFTOCHT VAN HET MARKTDENKEN

Na de oprichting van de FNV werden de ideologische en religieuze inspiratiebronnen van haar voorgangers niet meer openlijk aangeroepen. Toch probeerde de vakcentrale steeds het behartigen van de belangen van haar leden te combineren met het realiseren van meer maatschappelijke doelstellingen als duurzaamheid, hulp aan arme landen, vrede en veiligheid.⁹ Ze liep voorop in de strijd tegen de plaatsing

van kruisraketten, maakte zich druk om het milieu en participeerde zelfs in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening. Tussen belangenbehartiging en het streven naar meer maatschappelijke doelen bestaat een duidelijke spanning. Solidair zijn en duurzaam zijn kost soms geld en banen.

De FNV maakt nu zelfs geen echte keuze tussen fatsoenlijk links en extreem rechts

De brede vakbeweging van de jaren tachtig moest wel verdwijnen toen onder de Paarse kabinetten de opmars van het liberale economische beleid begon van meer markt en minder overheid, meer financiële prikkels en minder regels, meer onderhandelen en minder overleg. Het tekent de tijdgeest van toen, dat ook de FNV zowel in het SER-advies over het sociaal-economische beleid 1996-2000 als in het SER-advies over het sociaal-economische beleid 1998-2002 het inmiddels ingezette beleid van marktwerking niet afwees. Niet alleen de meeste politieke partijen, maar ook het totale maatschappelijk middenveld zag nogal wat heil in meer marktwerking en in het bevorderen van de concurren-

FNV en een kabinet. Bekend zijn de heftige en slepende ruzies met het CDA/VVD kabinet-Van Agt/Wiegel (1977-1981) over de invulling van het bezuinigingsbeleid zoals neergelegd in *Bestek '81*.

Vervolgens was er een bikkkelhard conflict met het kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982), waarin de PvdA-ministers met ingrepen in de Ziektewet op de proppen kwamen en daarvoor reeds afgesloten cao's wilden openbreken. De botsing daarover tussen de FNV en deze ministers luidde uiteindelijk de vroegtijdige val van dit kabinet in.⁶

Tijdens het centrumrechtse kabinet-Lubbers I (1982-1986) kwam het eveneens tot heftige aanvallen. De FNV verzette zich tegen kortingen op ambtenarensalarissen en uitkeringen en mengde zich in 1986 openlijk in de verkiezingscampagne. Met een eigen programma en meer dan verkapt stemadviezen werd de zittende coalitie van CDA en VVD bestreden.⁷ Het baatte niet, het CDA werd de grootste partij.

In 2004 won de vakbeweging een hevig gevecht tegen het kabinet-Balkenende III over het beperken van de VUT en het prepensioen. En in 2009 kwam de FNV in opstand tegen de plannen van het kabinet-Balkenende IV om de AOW-leeftijd te verhogen.

tie.¹⁰ Het zou dan ook onjuist zijn om alleen de PvdA de totstandkoming van een liberaal-economisch beleid aan te wijven. De FNV-bonden sloegen pas op tilt toen ze zicht kregen op de negatieve gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en de werkgelegenheid van de tijdens de Paarse kabinetten begonnen privatiseringsoperaties van de PTT en de energiebedrijven.

Het soms te suikerzoete overlegmodel maakte plaats voor een stevige onderhandelings economie

De triomftocht van het marktdenken had voor de FNV en haar bonden als onvoorzien gevolg dat de balans tussen de belangenbehartiging en het streven naar maatschappelijke doelen erdoor werd verstoord. Als je in onderhandelingen de enige partij bent die niet alleen het belang van de eigen leden voor ogen houdt, maar ook het belang van anderen, dan is er een grote kans dat je kopje-onder gaat. De met de jaren steeds zakelijker opstelling van de FNV tegenover de politiek, en dus ook tegenover de PvdA, vloeit ook daaruit voort. De op prestatie en tegenprestatie gerichte Angelsaksische mentaliteit won overal terrein. Het soms te suikerzoete overlegmodel maakte plaats voor een stevige onderhandelings economie.

26 Illustratief voor deze ontwikkeling van overleg naar onderhandelen is de lichte daling van het aantal SER-adviezen enerzijds en de sterke groei van het aantal akkoorden, aanbevelingen aan cao-partijen, adviezen, brochures en nota's van de Stichting van de Arbeid anderzijds.¹¹ De SER staat voor overleg, voor een gemeenschappelijke tripartiete-visie op toekomstig beleid, waarbij naast werknemers- en werkgeversorganisaties ook kroonleden (wetenschappers) betrokken zijn. De politiek is vrij om de betreffende adviezen over te nemen, maar luistert er wel degelijk naar. De Stichting van de Arbeid staat voor onderhandelingen tussen werkne-

mersorganisaties en werkgeversorganisaties. Akkoorden (ook die welke met de overheid worden gesloten) en aanbevelingen binden hun achterban. Nota's en brochures geven concrete richtsnoeren voor op decentraal niveau te maken afspraken tussen cao-partijen.

Meer onderhandelen, minder overleg; meer concurrentie, minder overheid — het zijn wezenskenmerken van het Angelsaksische model. Het impliceert het 'economiseren' van maatschappelijke doelen en van het beleid. Een gezondheidszorg van aanvaardbare kwaliteit, de AOW op 65 jaar, inkomensbescherming via een toegankelijk stelsel van sociale zekerheid — ooit waren ze bestanddelen van de welvaart, nu gelden ze als kostenposten.

Deze economisering van het beleid en het terugtreden van de overheid zijn ook herkenbaar in de thema's van de aanbevelingen, brochures en nota's van de Stichting van de Arbeid van het laatste decennium. Ze behandelen maar in heel beperkte mate materiële kwesties als winst en inkomen en gaan vooral over arbeidsmarktbeleid, over minderhedenbeleid, arbeidsomstandigheden, veiligheid en gezondheid, arbeid en zorg, scholing, zeggenschap en zo meer: overwegend maatschappelijke beleidsterreinen waarop de vakbeweging en de werkgeversorganisaties taken en verantwoordelijkheden naar zich toe trokken die de terugtrekkende overheid had achtergelaten.

WAAR IS DE LANGETERMIJNVISIE?

Sinds het einde van de geleide loonpolitiek in de jaren zeventig van de vorige eeuw kwamen werknemers, werkgevers en de regering nooit tot een breed en integraal beleidsakkoord voor de langere termijn. Bij elk overleg en elke afspraak waren de ogen gericht op besluiten die op korte termijn resultaten moesten opleveren. Soms, zoals tijdens Paars, was de urgentie daarvoor ook niet groot — denk alleen maar aan Gerrit Zalm die zich met het befaamde koffertje boven zijn hoofd door de volksvertegenwoordiging liet toejuichen: voor alles en iedereen was er geld genoeg.

De drie centrale akkoorden die de politiek en de partijen uit de Stichting van de Arbeid vanaf 2002 met elkaar sloten, hadden betrekking op periodes van één of twee jaar.¹² Ze kwamen snel tot stand toen de actuele economische situatie daarom vroeg. Ze gingen niet over grote hervormende maatregelen, maar over het beheersen van de loonkostenontwikkeling. Eigenlijk schetst alleen het beroemde akkoord van Wassenaar uit 1982 — dat strikt genomen geen tripartiete afspraak was, maar tot stand kwam onder druk van een dreigende loonmaatregel — het langetermijnperspectief van een uitruil van een lagere loonstijging voor meer werkgelegenheid door arbeidsduurverkortung.

Op dit moment zijn de economisch-financiële problemen zo groot en zo structureel dat een integraal en toekomstgericht akkoord zeer welkom zou zijn. Maar het sluiten van zo'n akkoord wordt geblokkeerd door de Angelsaksische prestatiemoraal die de plaats heeft ingenomen van de mentaliteit van de Rijnlandse overlegeconomie. Dat schaadt de sociale cohesie en maakt het risico om te onderhandelen over grote hervormingen te groot. De openingen die je voor de lange termijn wilt bieden, zullen immers op de korte termijn tegen je gebruikt kunnen worden.¹³

De eenzijdige oriëntatie op snelle besluiten en kortetermijneffecten, leidt ook tot een fragmentarische beleidsaanpak. Beleidsproblemen en -mogelijkheden worden door de regering themagewijs aan de sociale partners voorgelegd: eerst het ontslagrecht, daarna de AOW en het pensioen en straks wellicht de ww, gevolgd door het zorgstelsel en weer wat later de beperking van het aantal ambtenaren. Zo'n aanpak beperkt de onderhandelingsruimte. Uitruilen tussen de verschillende beleidsthema's is onmogelijk.

Onderhandelingen met de vakbeweging over noodzakelijke hervormingen kunnen alleen een positief resultaat opleveren als ze niet gedicteerd worden door de urgentie van de korte termijn. Bovendien moeten ze over meerdere thema's tegelijk gaan. Dan immers kun je door zowel binnen als tussen dossiers uit te ruilen tot een coherent pakket komen.

HET FNV-LEDENBESTAND

De pluriformiteit van haar ledenbestand is een andere factor die het meedenken en overleggen over hervormingen in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt voor de FNV bemoeilijkt. De bond heeft een conservatief imago. Actiefoto's tonen vaak het beeld van dikbuikige zestigers die ergens tegen zijn. En het klopt dat ruim een derde van de FNV-leden ouder is dan 55 jaar. Tegelijkertijd is ongeveer eenzelfde deel jonger dan 45 jaar. De ongeveer 400.000 vrouwelijke leden (op een totaal van 1,4 miljoen leden)¹⁴ zijn over het algemeen zeer veranderingsgezind en komen aldoor met ideeën en voorstellen over de sociale zekerheid, de combinatie van arbeid en privé, het loopbaanbeleid en zo meer. Met name hun inzet behoedt de FNV voor een te gemakkelijk conservatisme.

Anderzijds steunen nogal wat vakbondsacties relatief sterk op FNV-leden die geïnspireerd worden door de beleidsagenda en de passie van de SP. De FNV houdt uiteraard zeer van leden

Veel tomaat en nooit een roos oogt toch wat vlak

(en ook van parlementariërs) die aan vakbondsacties meedoen, maar veel tomaat en nooit een roos oogt toch wat vlak. Veel sociaal-democraten binnen de FNV ervaren het daarbij als hinderlijk en kortzichtig dat de genegenheid van de PvdA voor D66 groter is dan die voor de SP.

Vanuit een geheel andere optiek kan de samenstelling van het ledenbestand een stevig obstakel vormen voor het meedenken en het mee onderhandelen over echte hervormingen op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. De FNV vertegenwoordigt niet alleen werknemers, maar ook zzp-ers, niet alleen werkenden maar ook gepensioneerden en andere uitkeringsgerechtigden.

Sinds een jaar is de ouderenbond ANBO-lid van de FNV. Maar ook FNV-Jong profileert zich (terecht) binnen de vakcentrale. Een zoektocht

naar beleid met de grootste gemene deler tussen al deze groeperingen, zal denklijks niet uitkomen op heldere en radicale hervormingen. Het is zelfs twijfelachtig of een zo gemêleerde achterban in staat is om een duidelijk onderhandelingsmandaat voor wezenlijke hervormingen te formuleren. Een nieuwe invulling van de verenigingsdemocratie met daarbij een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden en zeggenschap voor de onderscheiden ledengroepen zou daarvoor waarschijnlijk meer ruimte creëren.

DE BANDEN AANHALEN

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de PvdA de FNV absoluut niet als een natuurlijke bondgenoot moet (blijven) beschouwen. Maar een verwantschappelijke band tussen de partij en de FNV zou in deze tijd van economische tegenspoed en aanstaande sociale veranderingen, voor beide vruchten kunnen afwerpen. Vanzelf zal dit niet gaan. De PvdA heeft in haar verkiezingsprogramma weliswaar meer afstand genomen van het marktdenken, maar het is twijfelachtig of de FNV de ruimte zal krijgen om actief mee te denken en te overleggen over grote noodzakelijke hervormingen in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt.

Voor een vruchtbare samenwerking zal het nodig zijn dat het denken en overleggen over grote hervormingen losgemaakt wordt van de beleidsoriëntatie op de korte termijn. Alleen dan kunnen veilig openingen worden gemaakt en taboes worden geslecht en wordt de FNV geholpen haar interne belangentegenstellingen te beheersen. Alleen dan kan ze actief deelnemen aan het proces van geven en nemen binnen en tussen de verschillende hervormingsthema's.

De PvdA kan het debat over de komende bezuinigingen en hervormingen beschouwen als een kans om principieel afstand te nemen van de Angelsaksische beleidsmentaliteit. Ik zou vurig willen pleiten voor een herstel en

modernisering van het Rijnlandse overlegmodel. Dat zou een investering betekenen in een land dat verdraagzaam is en waar samenbinding vooropstaat. De FNV moet de PvdA daarbij steun geven.

De partij kan in de komende regeerperiode het initiatief naar zich toe trekken door een integrale overleg- en onderhandelingsagenda over de hervorming van de sociale zekerheid, de sturing van de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen te presenteren. Het is wenselijk om met andere progressieve en linkse partijen daarover overeenstemming te bereiken ruim vóór de volgende verkiezingen.

Onlangs is de werkgroep Arbeid van de wbs nieuw leven ingeblazen. De bedoeling is dat actieve functionarissen en leden van de partij en bestuurders en beleidsmakers van de

Laat de PvdA een integrale hervormingsagenda opstellen over sociale zekerheid, arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen

vakbeweging daaraan deelnemen. Dit is een goed initiatief. Het stelt alle betrokkenen in staat om beleidsideeën in te brengen en beleidsvarianten te bediscussiëren waar de eigen organisatie nog niet aan toe is. Ik heb echter begrepen dat de werkgroep nog geen daverend succesnummer is. Ontdooi de bevroren liefde! Geef een extra impuls aan deze groep door haar uit te bouwen tot een actieve denktank van gelijkgezinden vanuit de partij (en liefst ook uit andere progressieve en linkse partijen), de vakbeweging en de wetenschap. Ze kan dan nieuwe beleidslijnen en ideeën voor de langere termijn uitdenken en een belangrijke rol spelen bij het formuleren van de hierboven genoemde onderhandelingsagenda.

Noten

- 1 In: *de Volkskrant*, 12 juni 2010.
- 2 Uitgangspunt is dat de onderhandelingsruimte wordt bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de consumptieprijsstijging. Daarna wordt besloten welk gedeelte van de onderhandelingsruimte voor loonstijgingen zal worden aangewend. Het idee is dat de arbeidsinkomensquote, een technische maatstaf voor het loonaandeel in het nationaal inkomen, zo veel mogelijk gelijk moet blijven.
- 3 De term centraal akkoord wordt mijns inziens te slordig gebruikt. Er zijn in de afgelopen decennia nogal eens brede afspraken tussen de vakbeweging, de werkgevers en kabinetten gemaakt. Ze hadden bijna allemaal het karakter van intentieverklaringen met aanbevelingen, mooie voornemens en gezamenlijke beleidsuitgangspunten. Dat is nuttig en je mag sommige daarvan ook wel met het etiket 'sociaal akkoord' tooien. Een echt 'centraal akkoord' kenmerkt zich echter door het concreet aangaan van wederzijdse verplichtingen. Voor de vakbeweging gaat het dan in het bijzonder om het cijfermatig vastleggen van de loonontwikkeling voor het dan komende jaar.
- 4 In 1974, 1975, 1979, 1980, 1981, 1984 en 1987 werden loonmaatregelen getroffen. Meestal schreef het betrokken kabinet een loonpauze of een maximaal toelaatbare loonstijging voor.
- 5 De FNV startte op 1 januari 1976 in de vorm van een zware federatie.
- 6 Zie ook *Herman Bode, vakbondsmen. Herinneringen verteld aan Henny Lansink, Herman Noordergraaf en Eef van Vilsteren*, p. 177. Baarn, Arbor (1991).
- 7 Campagne 'Kiezen voor nieuwe kansen'.
- 8 De Stichting van de Arbeid is het overleg- en onderhandelingsorgaan van centrale organisaties van werknemers en werkgevers.
- 9 Zo vond halverwege de jaren tachtig nog 26% van de FNV-leden het streven naar vrede de belangrijkste vakbondstaak, terwijl 20% prioriteit gaf aan het waarborgen van de sociale zekerheid. Zie: Tiny Akkermans, *Redelijk bewogen. De koers van de FNV '76-'99* (een FNV-uitgave bij het 25 jarig bestaan van de bond).
- 10 De tweejaarlijkse adviezen over het middellange-termijnbeleid worden algemeen beschouwd als de belangrijkste politiek strategische adviezen die de SER uitbrengt.
- 11 Tussen 1980 en 1989 werden er 250 SER-adviezen uitgebracht en verschenen er 41 nota's, aanbevelingen, brochures en dergelijke van de Stichting van de Arbeid. Tussen 1990 en 1999 kwamen er 228 SER-adviezen, terwijl het aantal nota's, aanbevelingen, brochures en zo meer van de Stichting van de Arbeid op 105 lag. Van 2000 tot en met 2009 zette deze trend door: de SER 'scoort' 198 maal; de Stichting van de Arbeid 263 maal.
- 12 Van nogal wat aanbevelingen en nota's van werknemers en werkgevers gezamenlijk via de Stichting van de Arbeid strekte de horizon overigens wel verder. Zie onder meer de Stichtingsuitgaven 10/93 (*Een nieuwe Koers*) en 2/96 (*Nota flexibiliteit en zekerheid*).
- 13 Zo kan aan het generatieprobleem rond de AOW (en de tweede pensioenpijler) recht gedaan worden door de opbouw van de AOW (en de pensioenuitkering) te koppelen aan de welvaartsontwikkeling; zodra de uitkering zelf is ingegaan koppelt deze vervolgens aan de inflatie: een welvaartsvaste opbouw en een waarde vaste uitkering. De AOW-uitkering (die dan per jaargang verschilt!) en de pensioenuitkering zijn dan gebaseerd op het welvaartsniveau dat op het moment van ingang van de AOW en het pensioen daadwerkelijk is bereikt. De werkenden (jongeren!) staan een kleiner deel van de welvaarts groei die zij tot stand brengen af aan de AOW-ers en gepensioneerden. Het eigen welvaartsniveau van de AOW-ers is door de koppeling aan de inflatie gegarandeerd. De besparingen zijn groot. Het doordenken van zo'n voorstel (en varianten daarop) kost veel tijd en past in een breder debat over de toekomst van de sociale zekerheid, maar de snelle politici zullen de waardevastheid van de uitkeringen het liefst meteen willen oogsten.
- 14 Deze gegevens stammen uit intern FNV-onderzoek van september 2009.

Rigoureuus bezuinigen is een politieke keuze

Nederland moet niet proberen om de staatsschuld en het begrotingstekort in een korte periode in te perken, betoogt Arie van der Hek. We kunnen het ons veroorloven om de collectieve bestedingen gefaseerd over een langere periode dan vier jaar terug te brengen. In de discussie over de aanstaande bezuinigingen lijken niet economische maar politieke motieven de overhand te hebben. Zo is er geen aandacht voor ‘de optimale financiële omvang en inrichting van de collectieve sector in relatie tot de rest van de economie’.

ARIE VAN DER HEK

De vvd-opvattingen over het terugbrengen van het financieringstekort en de gewenste omvang van de staatsschuld leggen veel gewicht in de schaal bij de kabinetsformatie. Volgens deze partij zouden de collectieve bestedingen op zijn minst met € 18 mrd in vier jaar tijd moeten worden teruggebracht. Het cda en de pvv lijken het hiermee eens te zijn.

30 Ook in de PvdA is er discussie geweest over de gewenste vermindering van de collectieve bestedingen. En ook daar spelen omvang en tempo van deze vermindering de hoofdrol. Zoals bekend heeft dit geleid tot de opvatting dat in de eerstkomende vier jaar met ongeveer de helft van de vvd-taakstelling kan worden volstaan en dat in de daarop volgende kabinetsperiode nog een substantieel bedrag aan bezuinigingen

Over de auteur Arie van der Hek is commissaris bij een aantal bedrijven en lid van de adviesraad Healthy Ageing Network. Hij is research fellow bij de WBS.

Noten zie pagina 35

moet worden gerealiseerd. Over de noodzaak van bezuinigen — bijvoorbeeld afgewogen tegen de optie van belastingverhoging — bestaat weinig discussie binnen de PvdA.

Bij vrijwel alle partijen zie je combinaties van kostenbesparingen door middel van efficiëntie-maatregelen en het beperken van activiteiten enerzijds en lastenverzwaringen anderzijds. De dosering is echter geheel verschillend. Tot de eerste categorie behoren het beperken van het recht op ww-uitkeringen en inkrimping van het overheidsapparaat. Tot de lastenverzwaringen kunnen onder andere voorstellen om de collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg te beheersen door beperking van het basispakket en vergroting van het eigen risico geschaard worden.¹ Het staat buiten kijf dat de omvang en de compositie van de beleidsmix bepalend zijn voor de economische effecten van het beleid. Wanneer de bedragen in termen van het bbp substantieel zijn, veranderen ze het profiel van de economie. ‘Minder overheid, meer markt’ is

in dit verband een veel gebezigde uitdrukking.

Het is opvallend dat er tijdens de formatie weinig aandacht uitgaat naar de optimale financiële omvang en inrichting van de collectieve sector in relatie tot de rest van de economie. Ik noem een aantal dringende kwesties die in dit verband van grote invloed zijn. De door het Centraal Planbureau veronderstelde effecten van de vergrijzing en ontgroening worden zonder veel discussie aanvaard. We weten echter nog te weinig van de demografische verandering en alles wat daarmee samenhangt — veranderingen in arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie bijvoorbeeld — om pertinente uitspraken te kunnen doen over de financieel-economische effecten ervan.²

Over de effecten van de klimaatverandering en de noodzaak steeds schaarser en kostbaarder wordende fossiele koolwaterstoffen te vervangen door alternatieven, horen we weinig tot niets. De behoefte om vanuit een ecologisch gezichtspunt duurzaamheid te verlenen aan de economische ontwikkeling wordt erkend, maar leidt niet tot een systematische analyse van de effecten op de omvang en inrichting van de collectieve financiën.

Ten slotte krijgt ook de betekenis van technologische innovaties op de structuur en efficiëntie van onze economische activiteiten weinig aandacht in de beschouwingen over de publieke financiën.

CPB-ANALYSES ZIJN VAN BEPERKTE WAARDE

Een tweede tekortkoming in de huidige discussie is dat alle partijen hun opvattingen in hoge mate laten bepalen door de uitkomsten van de CPB-modellen. De meer fundamentele vraagstukken die ik zojuist aanduidde, kunnen met behulp van deze modellen niet goed worden geanalyseerd. Wat de modellen wel kunnen berekenen, heeft door de vele onzekerheden een beperkte houdbaarheid. Uitspraken over de effecten op lange termijn van een bepaald beleid in de komende vier jaar, zijn daardoor waarschijnlijk niet waar.

De vvd zag zich vlak voor de verkiezingen gesteund door de modelmatige uitkomst van CPB-berekeningen die uitwees dat haar rigoureuze voorstel om de collectieve bestedingen in de komende vier jaar drastisch terug te brengen op langere termijn tot een grotere economische groei met betere werkgelegenheidseffecten zou leiden dan de taakstelling van de PvdA. Zo'n stellingname is absurd. Noch doorrekening van het programma van de vvd, noch doorrekening van de PvdA-plannen biedt de mogelijkheid om met enige zekerheid iets te kunnen zeggen over de situatie op de lange termijn.

Door de politieke folklore rond de CPB-analyses dreigen regering en parlement telkens achter de feiten aan te lopen

CPB-analyses zijn nuttige scenario's, maar ze moeten meetellen voor wat ze waard zijn. Die waarde is beperkter naarmate de termijn waarover de analyse zich uitstrekt langer is. Dat geldt des te sterker wanneer, zoals de afgelopen jaren, de economische ontwikkeling niet volgens een stabiel patroon verloopt, maar gekenmerkt wordt door extreme veranderingen met een grillig verloop. Het is nog niet eens goed tot de regering en het parlement doorgedrongen wat de oorzaken en gevolgen van de kredietcrisis zijn, of we hebben alweer een eurocrisis waar we niet goed raad mee weten. Intussen heeft Nederland ook alweer te maken met een pensioencrisis, met in ieder geval gevolgen voor de koopkrachtontwikkeling.

Het vertrouwen in de overheid — die blijkbaar wel kan afkondigen dat er helaas bij een aantal pensioenen gekort moet worden, maar die niet kan regelen dat dit soort calamiteiten wordt voorkomen — wordt hierdoor ondermijnd. De volgende plaag die ons te wachten staat zou wel eens een 'dubbele dip' kunnen zijn — als het prille herstel van onze economie

wordt onderbroken door een nieuwe inzinking. Het laat zich aanzien dat regering en parlement daar geen rekening mee hebben gehouden.

De politieke folklore die rond de CPB-analyses — en de vermeende economische prognosekracht daarvan — is ontstaan, draagt het grote risico in zich dat regering en parlement achter de feiten aanlopen en zich telkens weer laten verrassen, terwijl ze denken over een vast beleidskompas te beschikken.

POLITIEKE DUIDING VAN HET FINANCIERINGSTEKORT

Een veelgehoord, somber scenario voor een oplopend financieringstekort in de Nederlandse begroting luidt dat dit uiteindelijk zal leiden tot zo'n omvangrijke overheidsschuld, dat de financiering ervan steeds kostbaarder en moeilijker wordt — zo moeilijk dat hierdoor de collectieve bestedingen op het huidige niveau niet meer betaalbaar zijn.

Sommige analisten wijzen erop dat de financiering van een omvangrijke staatsschuld zoveel besparingen wegzuigt dat ook de financierbaarheid van de particuliere kredietverlening door oplopende rentevoeten gehinderd wordt. De kapitaalmarkt zou dan gekenmerkt worden door veel vraag en weinig aanbod, waarbij kapitaalverschaffers geneigd zijn om eerder in de staatsschuld te beleggen dan krediet te verstrekken aan huishoudens en bedrijven.

32 Een dergelijke situatie verschaft op zich nog geen verklaring voor de veronderstelde hoge rentevoeten in geval van een blijvend oplopend financieringstekort. Deze zie je pas ontstaan wanneer bij beleggers de indruk overheerst dat de solvabiliteit van de staat afneemt als gevolg van de oplopende staatsschuld in relatie tot afnemende economische groei. Het gevolg is een minder grote neiging om te beleggen in nieuwe langlopende staatsschulden.

De vraag is natuurlijk of de Nederlandse economie en onze staatsschuld binnen afzienbare termijn in een dergelijke toestand dreigen te belanden. Belangrijk in de huidige formatie van

een nieuw kabinet is dat verschillende partijen, waaronder de VVD, deze vraag — met nuances — positief lijken te beantwoorden. Ik betwijfel echter of er voldoende bewijs voor is.

Politieke voorkeuren kleuren, heel begrijpelijk, de discussie. Een partij als de VVD komt het goed uit om de kredietcrisis en de daarop volgende economische recessie, die hebben bijgedragen aan een oplopende staatsschuld in relatie tot een terugslag in de economische groei, aan te grijpen om de collectieve bestedingen structureel terug te brengen. Die doelstelling heeft ze immers hoe dan ook. Het ligt voor de hand dat gepoogd zal worden dat doel te bereiken door het privatiseren en beperken van collectieve voorzieningen, waaronder de inkomensoverdrachten en de publieke dienstverlening. Met allerlei nuanceringen zijn ook het CDA en D66 niet afkerig van een dergelijke benadering. Zeker in het recente verleden gold dat eveneens voor de PvdA. Hoe de opstelling van de PvdA tijdens de onderhandelingen over Paars Plus is geweest, is een interessante vraag. Hoe dan ook lijken de nuances van de beschreven benadering te liggen in de maatvoering, niet in de logica ervan.

Het is ontegenzeggelijk waar dat bij een dergelijke aanpak het voor conjunctuureffecten gecorrigeerde tekort omlaaggaat. Gelijktijdig worden hierbij de voorwaarden geschapen om conjunctuureffecten op de overheidsbestedingen te verminderen. Het aandeel van de collectieve bestedingen in de economie loopt immers terug. Wanneer de maatregelen bovendien gezocht worden in de sfeer van de inkomensoverdrachten neemt per definitie de conjunctuurgevoeligheid af. De keerzijde is wel dat de mogelijkheden afnemen om met behulp met de collectieve bestedingen de conjunctuurbeweging te dempen.

VOORSTANDERS VAN DRASTISCH INGRIJPEN

Los van politieke smaakverschillen over een aanvaardbare grootte van het financieringstekort in het algemeen blijft toch de vraag cruciaal

of het huidige Nederlandse financieringstekort en onze staatsschuld een omvang hebben bereikt die noodzaakt tot een drastische en snelle beperking van de collectieve bestedingen. Schiet de vvd c.s. niet door, waardoor economisch herstel eerder wordt vertraagd dan bevorderd?

Om een antwoord op deze vraag te vinden, kan men te rade gaan bij verschillende statistische analyses, zoals de invloedrijke studie van Alberto Alesina en Roberto Perotti uit 1997.³ Zij selecteerden voor hun onderzoek een aantal oeso-landen die ten tijde van een economische inzinking kampten met hoge, voor conjunctuureffecten gecorrigeerde tekorten en staatsschulden die hoog waren in verhouding tot hun bruto binnenlands product. Aan de hand van de feitelijke ontwikkeling constateerden ze dat de landen die substantieel en snel tot vermindering van het tekort overgingen, beter presteerden in termen van economische groei dan de landen die dat graduëel deden. Ogenscheinlijk was een procyclisch bezuinigingsbeleid dus effectief.

Tevens bleek uit het onderzoek dat bezuinigingen effectiever waren dan belastingverhogingen. Het beste resultaat werd bereikt wanneer de lopende uitgaven werden aangepakt en de investeringen werden ontzien. Latere studies — onder andere van dezelfde auteurs — leken deze uitkomsten te bevestigen. Het is niet zo vreemd dat juist nu een hernieuwde belangstelling voor deze studies aan de dag gelegd wordt. Ze hebben zeker het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Unie geïnspireerd in de Griekse kwestie.

Een nieuw onderzoek in dezelfde traditie is een studie uit april 2010 van de onderzoeksafdeling van de investeringsbank Goldman Sachs.⁴ Deze bank beschikt over een schat aan materiaal en vervult een belangrijke rol bij de (her)financiering van staatsschulden en het securitiseren van deze financieringen. De studie is vernieuwend. Gekeken werd naar de effecten op de financiële markten van hoge tekorten en staatsschulden. Het belang hiervan is duidelijk gebleken tijdens de crisis rond de grote over-

heidsschuld van Griekenland en bij de zorgen die ontstonden over de spill-over effecten van deze schulden crisis bij andere Zuid-Europese landen.⁵

De auteurs van de Goldman Sachs-studie, Ben Broadbent en Kevin Daly, constateren dat bij een staatsschuld die in verhouding tot het bruto binnenlandse product relatief zeer hoog is — en die bovendien fors verder groeit — er effecten optreden die de conjuncturele inzinking verdiepen, tenzij drastisch wordt ingegrepen. Ze voeren een aantal hypothetische verklaringen aan waarbij het begrip ‘vertrouwen’ centraal staat. De staat waarin de publieke financiën verkeren en de zichtbare moeilijkheden bij het financieren van de staatsschuld in combinatie met een economische inzinking, roepen bij bedrijven en huishoudens wantrouwen op. Zij houden de hand op de knip. Expansie van de overheidsbestedingen door schuldvergroting om aan deze situatie een einde te maken, is geen optie. Een neerwaartse spiraal wordt in werking gezet.⁶

Nopen financieringstekort en staatsschuld tot drastische beperking van de collectieve bestedingen?

Broadbent en Daly stellen vast dat de oplopende premies voor credit default swaps op staatsleningen en obligaties een indicatie vormen voor de geschetste beweging op de financiële markten. Ook stellen zij vast dat de samenstelling van de collectieve bestedingen (inkomensoverdrachten en andere overdrachten, collectieve dienstverlening en investeringen) van belang zijn voor de compositie van de saneringsmaatregelen. Tevens concluderen zij — in lijn met de bevindingen van onder anderen Alesina en Perotti — dat beperking van de collectieve bestedingen beter werkt dan lastenverhoging.⁷

Broadbent en Daly gaan expliciet in op de vraag of hun waarnemingen de Keynesiaanse opvatting onderuithalen dat vraaguitval kan worden tegengegaan door het vergroten van de collectieve bestedingen, omdat dit de beste manier zou zijn om de onderbezetting van de productiecapaciteit te verminderen (door de zo geïnitieerde verhoogde productie zou immers herstel van de groei intreden). Zij zijn van mening dat dit bij een lager niveau van de staatsschuld inderdaad zo werkt, maar vanaf een bepaald niveau niet meer. Overheden worden dan gedwongen de collectieve bestedingen selectief terug te brengen teneinde een herstel van de groei te bewerkstelligen.

VOORZICHTIG BEZUINIGEN

Bovenstaande studies zijn niet zonder commentaar gebleven. Paul Krugman bekritiseert in *The New York Times* met enige regelmaat het gemak en de oppervlakkigheid waarmee beleidsmakers in Europa en in de Verenigde Staten dit soort beschouwingen overnemen en overgaan tot een fors reductiebeleid. Naar Krugmans oordeel dreigt daardoor een deflatoire ontwikkeling, die ons echt in het slop helpt. Hij krijgt bijval van de bekende Britse econoom Robert Skidelsky⁸ — maar er zijn meer bekende namen aan deze opsomming toe te voegen.

34 Een auteur die in dit verband niet onvermeld mag blijven is Barry Eichengreen.⁹ Zijn stelling is dat de remedie van een forse inkrimping van de collectieve bestedingen onder bepaalde condities inderdaad niet te vermijden is. Hij ziet evenwel dat sommige landen waar die condities niet aanwezig zijn, toch beleid entameren om de collectieve bestedingen drastisch terug te brengen. Deze landen nemen bewust het risico van een deflatoire ontwikkeling, meent hij — met name noemt hij hier Duitsland, Japan, de vs en China.

Nederland zou volgens mij zonder moeite aan dit rijtje kunnen worden toegevoegd. De kredietwaardigheid van de Nederlandse staat is zo hoog dat de rente op staatsleningen en

obligaties uitzonderlijk laag is. Van premiestijgingen bij credit default swap die zijn afgesloten op Nederlands schuld papier is geen sprake. De besparingen van huishoudens en bedrijven bevinden zich op een hoog niveau. Om die reden kan de kredietvraag van huishoudens en bedrijven goed gehonoreerd worden.¹⁰ Wanneer bedrijven de situatie anders ervaren, dan komt dat omdat financiers twijfelen aan hun economische vooruitzichten of menen dat er elders meer rendement te behalen valt — maar niet omdat er geen geld zou zijn.

De handelsbalans vertoont een aanhoudend overschot. De overheidsschuld en het voor conjunctuureffecten gecorrigeerde financieringstekort als percentage van het bbp waren in 2009 nog beneden de kritische niveaus die in de studie van Goldman Sachs worden aangehouden.¹¹ Het is waar dat wanneer beide ongeremd zouden blijven groeien bij een terugslag in de ontwikkeling van het bbp (bijvoorbeeld ten gevolge van een internationale dubbele dip, die in Nederland niet kan worden gecompenseerd door een hoog niveau van binnenlandse bestedingen) er toch een kritische situatie kan ontstaan. Daar is in Nederland echter geen sprake van. Het kabinet-Balkenende/Bos had al besloten tot een flinke tekortreductie in 2010, die nu door het demissionaire kabinet ten uitvoer wordt gebracht. Op dit moment is er zelfs sprake van een dusdanig groeiherstel dat in combinatie met de reeds afgesproken reductie men al in dit jaar beneden de tekortprognose van het cpb blijft. Ijs en weder dienende zal deze ontwikkeling zich in 2011 voortzetten.

Ik ben er daarom stellig van overtuigd dat ook in het licht van de Goldman Sachs-studie uitgerekend Nederland de mogelijkheid heeft om behoedzaam om te gaan met de collectieve bestedingen in relatie tot de economische ontwikkeling. Het afbouwen van het financieringstekort kunnen wij anticyclisch en goed gefaseerd afstemmen met de conjunctuurontwikkeling. Dit vraagt vooral om een flexibel financieel beleid over een langere periode.

Op deflatoire impulsen zit niemand te wachten nu de spelers op de financiële markten en kapitaalmarkten daar beducht voor zijn en er telkens weer op anticiperen wanneer het internationale economische nieuws een negatief feit vermeldt. Ze zullen ook een verkeerd effect hebben in de eurozone waar de tekort- en overschotlanden steeds verder uit elkaar groeien. De saneringspolitiek van de tekortlanden wordt immers gefrustreerd door een deflatoire impuls vanuit de overschotlanden.

Mij lijkt het verstandig om de € 20 mrd aan bezuinigingen niet plotsklaps in vier jaar tijd, maar eerder in twee kabinetsperiodes als taakstelling te hanteren — met de flexibiliteit om bij te sturen in het licht van de conjuncturele ontwikkeling. Op deze manier wordt een bestuurlijk verstandige koers gevaren, maar wordt ook financiële ruimte geschapen om ten aanzien van de fundamentele vraagstukken die ik in het begin van dit artikel noemde, beleid te ontwikkelen.

Noten

- 1 Vergroting van het eigen risico is overigens niets anders dan een lastenverschuiving — die voor bepaalde groepen neerkomt op een lastenverzwaring. Over het beperken van de fiscale renteaftrek op hypothecaire leningen kan overigens hetzelfde gesteld worden.
- 2 Hoewel de levensverwachting voortdurend hoger wordt ingeschat, weten we nog weinig van de werking van de biomedische factoren die daarbij een cruciale rol spelen. Daarbij zijn de aspecten arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie in relatie tot gezond ouder worden en gezond leven, vermoedelijk van grote betekenis voor de effecten van dit fenomeen op onze economie.
- 3 Alberto Alesina en Roberto Perotti, *Fiscal adjustments in OECD countries. Composition and macro-economic effects*, International Monetary Fund Staff Papers, deel 44, p. 210-248.
- 4 Ben Broadbent en Kevin Daly, 'Limiting the fall-out from fiscal adjustment', *Global economics paper*, nr. 195, Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, april 2010.
- 5 Arie van der Hek, *Europroblematiek is zwaard van Damocles*, www.wbs/publicaties.nl, juni 2010.
- 6 Het begrip vertrouwen is moeilijk te kwantificeren in relatie tot economische factoren en effecten. De geboden statistische analyse is uiteraard kwantitatief, maar eindigt met het noemen van mogelijke verklaringsgronden, waarbij voor vertrouwen een belangrijke rol is weggelegd. Dit relativeert de exactheid van de studie.
- 7 De vooraf aanwezige economische structuur en concurrentiepositie bepaalden uiteraard de relatieve betekenis van de collectieve sector in de totstandkoming van het bbp en dus van de effecten die de ontwikkelingen in die sector teweegbrachten. Uit de — historische — landenstudie die bij de Goldman Sachs-studie is gevoegd, blijken daarom ook verschillen. Die dwingen ertoe de geschetste hoofdlijn van nuanceren te voorzien.
- 8 Robert Skidelsky, *The hole in budget or the hole in the economy?*, Project Syndicate, 1308, 2010.
- 9 Barry Eichengreen, 'Fiscal fibs and follies, grasping reality with both hands', *Daily Journal of Economist J. Bradford DeLong*, University Berkeley, 13 juli 2010.
- 10 Zie de statistieken van de DNB.
- 11 C. Reinhart en K. Rogoff, *Growth in a time of debt*, NBER Working Paper, 15639, 2010. Deze studie meent dat bij een overheids-schuld van 90% bbp er sprake is van een negatieve mediane groeivoet van meer dan 1%. De negatieve gemiddelde groeivoet is nog groter. Dit percentage wordt vaak genoemd in verband met een groeiende Nederlandse staatsschuld. Dit ligt ver boven de CPB-inschatting van een staatsschuld in 2010 van 66,5% van het bbp. De vrees wordt dan uitgesproken dat we snel naar die 90% toe zouden kunnen gaan als er niet fors wordt ingegrepen. De inschatting van het CPB is al achterhaald en komt waarschijnlijk lager uit. Los daarvan kan niet lukraak dat percentage van 90% gehanteerd worden, ongeacht de situatie.

Verbeter de overheid, begin bij de politiek

Het ambtenarenapparaat staat hoog op de bezuinigingslijstjes van alle politieke partijen. Maar de streefcijfers missen elke grond, betoogt Ton Horrevorts. Om de efficiëntie en de effectiviteit van de overheid te vergroten is gedegen politieke sturing vereist en leiderschap van topambtenaren die meer zijn dan procesmanagers. Blijven veranderingen uit, dan ‘dreigen politici die de overheid ridiculiseren nog gelijk te krijgen ook’.

TON HORREVORTS

Politici zijn zelf voor een belangrijk deel schuldig aan de vertrouwensbreuk tussen burger en overheid — niet eens zozeer vanwege het gehakketak onder de Haagse kaastolp, maar omdat politici niet van ambtenaren houden.

De term ‘overheid’ laat zich op verschillende manieren definiëren. In elk geval worden er de uitvoerders van beleid toe gerekend — van Haagse ministeries tot en met zelfstandig bestuursorganen. Vaak worden onder dezelfde vlag ook regering, parlement, gedeputeerde en provinciale staten, gemeenteraden en colleges van B&W geschaard. In dit artikel wordt de eerste, smallere definitie gehanteerd van ‘de overheid’ als het samenstel van organisaties die besluiten uitvoeren van ‘de politiek’. Gegeven het feit dat de taak van deze organisaties in essentie bestaat uit het realiseren van de ambities

die politieke partijen koesteren, zou je mogen verwachten dat politici er zeer in geïnteresseerd zijn en dat zij die organisaties in staat stellen om hun werk zo goed mogelijk te doen. Niets is minder waar.

Politici zijn het over veel dingen met elkaar oneens, maar op één punt vinden ze elkaar blindelings: in hun afkeer van de ambtelijke werkorganisatie die hun ten dienste staat. Ambtenaren zouden traag zijn, niet doen wat de burger wil en vooral: heel veel geld kosten. Met dit soort negatieve uitspraken verwachten politici stemmen te winnen onder een gefrustreerd electoraat dat graag meedeint op deze vloedgolf van negatieve stemmingmakerij. Een politicus die het opneemt voor overheid en ambtenaren stelt zijn loopbaan in de waagschaal.¹

Natuurlijk is het waar dat er bij ministeries en andere uitvoeringsorganisaties dingen misgaan, op allerlei vlakken is ruimte voor verbetering. Maar om die verbeteringen te realiseren is het noodzakelijk dat politici over de overheid spreken met kennis van zaken — en daaraan

Over de auteur Ton Horrevorts is directeur van HMSmanagement en geeft overheden advies op het gebied van ‘good public governance’.

Noten zie pagina 43

ontbreekt het vooralsnog. Het gevolg is dat de politieke sturing fors onder de maat is, zeker op nationaal niveau.

VERKIEZINGSRETORIEK

In de programma's die werden opgesteld voor de verkiezingen van de Tweede Kamer kwam dit probleem weer eens aan het licht. Vrijwel alle partijen hakken daarin flink op de overheid in: grootscheepse reorganisaties en flinke bezuinigingen op de ambtelijke organisatie worden de lezer voorgeschoteld.² De vvd wil € 4 mrd bezuinigen op het openbaar bestuur, onder meer door het ambtenarenbestand met een kwart te verkleinen, departementen samen te voegen en de ambtenarensalarissen te bevroeden. Het cda bepleit de zoveelste efficiëntieslag in het openbaar bestuur: schaalaanpassingen, minder ministeries, minder managers en andere ambtenaren. Ook de PvdA wil 'aanzienlijke besparingen' bij de overheid realiseren, onder meer door middel van vergaande decentralisatie en taakafstoting. D66 wil minder en afgeslankte ministeries, die wel voor betere prestaties moeten zorgen. Ook GroenLinks belooft flink de bezem te zullen halen door de publieke sector. De sp betoont zich met een streefbedrag van € 1,5 mrd aan bezuinigingen op de overheid naar verhouding mild. Alle partijen willen het aantal externe medewerkers flink terugbrengen.

Maar wie moeten er, als deze streefcijfers worden gehaald, alle andere beloftes uit de verkiezingsprogramma's voorbereiden en uitvoeren? Dat vertelt geen enkele partij erbij. Niemand maakt zich druk over de conclusie van het Centraal Planbureau (cpb) in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's dat voorgestelde bezuinigingen op de overheid onhaalbaar zijn. Schouderophalend laten de partijen deze kritiek voor wat ze is, ze blijven vasthouden aan hun groteske voornemens. Het cpb constateert dat bezuinigingen op het openbaar bestuur zelden worden gerealiseerd, ook niet als deze in een regeerakkoord zijn vastgelegd.³ Alleen de relatief geringe bezuinigingen van de sp

verdienen het predicaat 'realistisch', aldus het cpb. De andere politieke partijen zijn, als het op bezuinigingen op het overheidsapparaat aankomt, liever stoer dan eerlijk.

Dat partijen slecht nadenken over het openbaar bestuur blijkt ook uit allerlei inconsistenties die in de verkiezingsprogramma's schuilen. Zo schrijven cda, PvdA en vvd dat zij een groot voorstander zijn van decentralisatie, maar bepleiten zij wel een nationale politie — een maatregel die toch een behoorlijke centralisatie bete-

Politici vinden elkaar in hun afkeer van ambtenaren

kent.⁴ De PvdA schrijft dat centralisatie van alle beheerstaken de politie veel efficiënter maakt. Het cda denkt dat de politie door nationalisatie integraal en sneller zal kunnen werken. De vvd verwacht veel voordelen van minder bureaucratie, meer blauw op straat en een 'aanmerkelijke' vergroting van de effectiviteit. Waar al deze verwachtingen op zijn gebaseerd, blijft in het vage. Nu is een verkiezingsprogramma geen wetenschappelijk werkstuk, maar enige onderbouwing is natuurlijk wel gewenst. Wie kennis neemt van diverse onderzoeken ter zake, komt te weten dat in de afgelopen vijftien jaar nationalisatie van onderdelen van de politiektaak alleen maar heeft geleid tot ondoelmatigheid en bureaucratisering.⁵ Het heeft er alle schijn van dat de voornemens van cda, PvdA en vvd voor de invoering van een nationale politie meer op gemakzuchtig machtsdenken gestoeld zijn dan op een gedegen analyse van de bestaande situatie. Aldus dreigt de politie — overigens niet voor het eerst (zie kader p. 38) — slachtoffer te worden van politiek onvermogen.

In de verkiezingsprogramma's zijn meer voorbeelden van slordig redeneren te vinden. Zo bepleiten diverse partijen vermindering van het aantal gemeenten, om dat pleidooi direct ongeloofwaardig te maken door eraan toe te voegen dat het doel alleen bereikt kan worden

als de gemeenten het zelf willen⁶ — ‘in beginsel’ dan, want dit is echt zo’n onderwerp waarbij politieke partijen het liefst de kool en de geit sparen. CDA en VVD combineren pleidooien voor terugdringing van de regelzucht van het Rijk met de stelling dat gemeenten geen wijkraden en deelgemeenten meer mogen hebben.⁷ Gaan die gemeenten — hun autonomie wordt zo vaak hevig geprezen — daar dan niet zelf over? Het algemene beeld dat uit de verkiezingsprogramma’s oprijst, is dat politieke partijen slecht nadenken over de vraag wat voor soort overheid zij willen.

HET VERTROUWEN VAN DE BURGER

De politieke partijen willen met de voorgestelde veranderingen het vertrouwen van de burger in de overheid terugbrengen.⁸ Zo schrijft de PvdA: ‘We moeten nieuwe wegen vinden om de burger in het proces van de democratie serieus te nemen.’ De ChristenUnie stelt dat bestuurders vertrouwen niet kunnen opeisen: ‘Zij moeten vertrouwen winnen door betrouwbaar te zijn.’ D66 maakt zich zorgen over een overheid die haar status als betrouwbare partner

verloren heeft ‘door stuntelende, niet afrekenbare bestuurders, door onbereikbare loketten en door een ondoordringbare bureaucratie’. De vvd rept van een grote vertrouwenscrisis en vraagt zich af: ‘Spreekt de overheid wel de waarheid, is de overheid wel betrouwbaar en is zij niet meer een “partij” dan het verlengstuk van het algemeen belang?’ Opvallend is dat het CDA als

Bezuinigingen op het openbaar bestuur worden zelden gerealiseerd — ook niet als ze in een regeerakkoord zijn vastgelegd

typische bestuurderspartij het minst over dit thema schrijft en zich beperkt tot de stelling dat een overheid die minder aan zet is, dat wat ze doet ‘goed en vertrouwenwekkend’ moet doen.

De insteek van deze partijen om het vertrouwen van de burger te herwinnen is natuurlijk prijzenswaardig. Maar nog ontbrekend zijn een analyse van de oorzaken van het afbrokkelen

Casus: hoe de politiek de politie veronachtzaamt

Na een jarenlange strijd over de organisatie van de politie werd in 1994 het huidige bestel ingevoerd: rijks- en gemeentepolitie gingen daarin op. Ook het nieuwe bestel is onderwerp van debat: is verdere centralisatie wenselijk? Voorstanders verwachten dat langs die weg de efficiëntie en effectiviteit van de politieorganisatie kunnen worden vergroot. Tegenstanders beroepen zich op ervaringen uit het verleden: juist de op landelijke schaal georganiseerde rijkspolitie functioneerde traag, bureaucratisch en ondoelmatig.

In haar verkiezingsprogramma toont ook de PvdA zich een voorstander van centralisering van de politieorganisatie, bijvoorbeeld op het vlak van ict. In feite is daarvan al tien jaar in hoge mate sprake. Gebleken is dat deze centralisering noch de effectiviteit noch de doelmatigheid ten goede is gekomen. De Algemene Rekenkamer vond in 2003 de situatie dermate alarmerend dat in 2005 een vervolgonderzoek werd gehouden. De resultaten stemden niet vrolijk: ‘De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in het afgelopen jaar misschien wel stappen zijn ondernomen, maar dat deze nog niet hebben geleid tot reductie van de complexiteit en verbetering van de beheersing.’⁹ Dit is ambtelijk Haags voor een forse onvoldoende. Die beoordeling past overigens in het beeld dat de Rekenkamer heeft van de manier waarop het Rijk meer in het algemeen met automatisering omgaat: projecten zijn te complex en te duur, ze kosten te veel tijd en ze leveren niet het gewenste resultaat op.¹⁰

van dat vertrouwen en een concrete invulling van oplossingen voor het probleem. De fraaie volzinnen uit de programma's krijgen zo een gratis karakter.¹¹

Als het gaat om 'het vertrouwen van de burger' is het belangrijk om onderscheid te maken tussen overheid en politiek. Het vertrouwen van de burger in de overheid is niet groot, maar het vertrouwen in de politiek is nog veel geringer. Slechts 20% van de ondervraagden in periodiek onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn over de manier waarop de overheid functioneert; het percentage mensen dat vertrouwen heeft in een politicus is nog lager.¹² Deze beroepsgroep krijgt nog minder vertrouwen dan de roemruchte categorie van autoverkopers (8% respectievelijk 14%).¹³ Het SCP laat in zijn analyse weinig te raden over: 'Er is een behoorlijk grote — en misschien nog wel belangrijker, zoals het er nu uitziet: blijvende — minderheid in de bevolking die ontevreden en wantrouwend is ten opzichte van de overheid, moeite heeft met de verschraving van de verzorgingsstaat, moeite heeft met de verkleuring van

Nederland en zich niet serieus genomen voelt.'¹⁴ Politieke partijen die het vertrouwensprobleem werkelijk willen aanpakken zullen dus met meer over de brug moeten komen dan wat loze frases in verkiezingsprogramma's.

Overigens is er niet alleen sprake van een crisis in het vertrouwen tussen burger en politiek c.q. overheid. Ook tussen ambtenaren en

Politieke partijen denken slecht na over de vraag wat voor soort overheid zij willen

bestuurders, tussen de verschillende overheids-lagen en tussen beleidsmakers en -uitvoerders is het wantrouwen troef. De vertrouwenscrisis is dus veel breder en dieper.¹⁵ Op gemeentelijk niveau is de afstand tussen bestuurders en ambtenaren, respectievelijk beleid en uitvoering gelukkig minder groot dan op rijksniveau. Daar kan de vertrouwenscrisis doorgaans meer direct, op een praktische manier worden aangepakt.

Opvallend is dat in het langlopende debat over hun organisatie politiefunctionarissen zelf bij herhaling te kennen hebben gegeven dat zij zich door de politiek niet serieus genomen voelen. Uit onderzoek van de SP blijkt dat 91% van de agenten van mening is dat politici weinig kennis hebben van het politievak.¹⁶ Onder de korpschefs leven al jaren bezwaren tegen de vorming van een nationale politie, maar zij hebben hun verzet inmiddels gedesillusioneerd opgegeven. Voormalig minister van BZK Guusje ter Horst wilde over aankomende bezuinigingen op de politie niet met de korpschefs in discussie gaan. Ze gaf te kennen hierover enkel zaken te willen doen met de korpsbeheerders.

Een ander veelbesproken twistpunt is de benoeming van nieuwe korpschefs. Het kabinet heeft besloten om hen deel te laten uitmaken van de Algemene Bestuursdienst, de rijkscarousel van algemeen managers. Dat betekent dat, meer nog dan tot nu toe het geval was, het risico bestaat dat er korpschefs worden benoemd die over onvoldoende kennis en praktijkervaring beschikken.

Al jaren veronachtzaamt de politiek de belangen van de politie. Alle politieke partijen zeggen veiligheid hoog in het vaandel te hebben staan, maar alles wijst erop dat ze niet werkelijk geïnteresseerd zijn in de problemen waar de politie mee kampt. Zou dit geen uitstekend onderwerp zijn voor een parlementair onderzoek?

BESTUURLIJKE Vernieuwing?

De verkiezingsprogramma's van 2010 staan niet op zichzelf. Al meer dan veertig jaar wordt er gediscussieerd over bestuurlijke vernieuwing, zonder dat er wezenlijk iets is veranderd. Het kabinet-Balkenende II probeerde te vernieuwen met het project *Andere Overheid*, dat een faliekante mislukking werd. De oorzaken van die mislukking zijn nooit geanalyseerd, er is dus weinig van geleerd.

Het kabinet-Balkenende IV meende ook zonder zo'n analyse een *Programma vernieuwing rijksdienst* te kunnen opzetten. Het belangrijkste onderdeel daarvan ging echter helemaal niet over vernieuwing, maar over een rigoureuze verkleining van het aantal ambtenaren. Alle Kamerdebatten die in de afgelopen jaren zijn gevoerd over de rijksdienst gingen eerst en vooral over de vraag of de taakstelling (de vermindering van het aantal ambtenaren) werd gehaald.¹⁷

Politici zijn meer in bezuinigen geïnteresseerd dan in bestuurlijke vernieuwing

40 De ministers van Balkenende IV konden niet betrappt worden op een grote belangstelling voor het onderwerp bestuurlijke vernieuwing, totdat de economische crisis noopte tot ingrijpende bezuinigingen. Toen kwamen er van links en rechts allerlei suggesties. Wouter Bos meende dat we best toe konden met minder ministeries en minder overheidslagen. Jan Peter Balkenende en Pieter van Geel waren het met hem eens en riepen dat wat hen betreft ook de deelgemeenten wel weg konden. Al die plannen en suggesties kwamen voort uit niets anders dan de wens om te bezuinigen. Daarin zijn politici veel meer geïnteresseerd dan in bestuurlijke vernieuwing en uitbreiding van de democratische invloed van burgers.

Deze trend is na de verkiezingen van 2010 versterkt doorgezet. Welke politieke combinatie tot dusver ook werd onderzocht, steeds waren de partijen het snel eens over verkleining van het aantal ambtenaren en vermindering van het aantal ministeries. Dat adviesinstanties als het CPB en deskundigen als Roel Bekker (tot voor kort werkzaam op het ministerie van BZK als secretaris-generaal vernieuwing rijksdienst) deze plannen op grond van tal van argumenten hebben ontraden, veranderde daar niets aan.¹⁸ Besluiten in regeerakkoorden hoeven nu eenmaal niet beargumenteerd te worden. Wat voor kabinet er zal komen is op het moment van schrijven nog onduidelijk; dat de overheid het kind van de rekening zal zijn laat zich wel voorspellen.

PROCESMANAGERS EN JA-KNIKKERS

Al net zo mager als de interesse van politici in de structuur van de overheid, is hun belangstelling voor de wijze waarop deze wordt gemanaged. Het is volstrekt onduidelijk of de rijksdienst moet worden gezien als één concern of niet. Sommige ministeries beschouwen zichzelf als een concern, terwijl andere het Rijk als het concern beschouwen. Het ministerie van BZK kent een directoraat-generaal voor de bedrijfsvoering van het concern Rijk (dat wil zeggen: alle ministeries) en daarnaast een grote dienst concernstaf die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het eigen ministerie (dat dus ook 'concern' heet).

Ander voorbeeld: er zijn ministeries met vijf directies die het woord 'strategie' in hun naam hebben staan. Politieke sturing ontbreekt op zo'n departement, maar wat zal er veel strategie zijn! Het gevolg is dat de rijksdienst nog steeds niet op een eenduidige manier wordt aangestuurd en er te veel dingen dubbel worden gedaan. Het is een onduidelijke en weinig doelmatige situatie die de politieke bestuurders steeds ongemoeid hebben gelaten.

Zolang politieke sturing op de organisatie van de overheid ontbreekt, blijven ambtelijke diensten verouderde eenheden en werkwijzen

in stand houden. Er is dan immers geen impuls voor vernieuwing. De wijze waarop scholing voor hogere ambtenaren is georganiseerd, is een interessante casus. Die opleidingen zijn al jaren verspreid over een woud van instituten, zoals de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden, het RO1 en talloze departementale academies. Deze verbroekeling leidt tot kwaliteitverlies en hoge kosten, met als gevolg dat er momenteel door allerlei topambtenaren druk wordt gesleuteld aan weer een nieuwe opleiding, in aanvul-

De ambtelijke top is niet sterk op inhoudelijk vlak, wel op het gebied van procesvaardigheden en managementtechnieken

ling op het bestaande arsenaal. En opnieuw ontbreekt elke vorm van politieke aansturing.

Voor de wijze waarop topambtenaren worden benoemd hebben politici alleen belangstelling als er sprake is van incidenten. Over de Algemene Bestuursdienst (ABD) laten externe deskundigen en direct betrokkenen al jaren kritische geluiden horen.¹⁹ De kritiek betreft vooral het feit dat er hoofdzakelijk topambtenaren worden benoemd die de belichaming zijn van het denken in termen van *new public management*: ze hebben veel aandacht voor 'control', zijn meer gericht op het proces dan op de inhoud en denken meer vanuit wantrouwen dan vanuit vertrouwen. Oud-topambtenaar Tjibbe Joustra zei onlangs dat aan de top van de rijksdienst deskundigheid een ondergeschoven kind is: ambtenaren zijn tegenwoordig vooral met elkaar bezig in plaats van dat zij opereren vanuit een perspectief op de samenleving.²⁰

Ook de bestuurders die Ralph Pans en ik interviewden in het kader van een onderzoek naar de manier waarop de besturing van Nederland is veranderd, betoonden zich weinig gelukkig

met de kwaliteit van de ondersteuning door hun topambtenaren. Die zorgen bleken fors te zijn en breed gedeeld te worden. Over de ABD waren zij kritisch, maar geen van hen bleek zich te hebben ingezet voor verandering van het systeem.²¹

En zo worden we opgezaagd met een ambtelijke top die niet sterk is op inhoudelijk vlak, maar wel op het gebied van procesvaardigheden en algemene managementtechnieken. Een dergelijke top zal, logischerwijs, ook weinig geïnteresseerd zijn in de inhoudelijke kwaliteit van de overheidsorganisatie. Volgens het competentieprofiel dat de ABD hanteert moet de hedendaagse topambtenaar uitblinken in 'durf' en 'leiderschap'. In de praktijk zullen de managers die nu in het kader van *job rotation* worden geselecteerd waarschijnlijk eerder opvallen door hun vermogen tot risicomijding.

Over durf gesproken: opvallend is dat het aantal topambtenaren dat publiekelijk meningen uit zeer beperkt is. Politici willen geen ambtenaren die in het openbaar uitspraken doen. Waarom eigenlijk niet? Het zou logischer zijn als zij hun topambtenaren ertoe zouden stimuleren om met prikkelende visies de publiciteit te zoeken — niet om een tegenstelling tussen ambtelijk en politiek denken te creëren, maar om het maatschappelijk debat aan te scherpen. Maar dat gebeurt dus niet. Een overheidsdienaar die zo te werk gaat, komt van een koude kermis thuis. Menig politiek bestuurder heeft zich van kritisch denkende topambtenaren ontdaan en zich omringd met ja-knikkers. Een topambtenaar die zich kritisch wil uiten denkt dus wel twee keer na.

41

DOORBREEK DE SPIRAAL

Al met al is de overheid in een negatieve spiraal terechtgekomen waaruit het moeilijk ontsnappen is: een politiek systeem dat niet werkelijk geïnteresseerd is in de overheid creëert een stelsel van benoemingen dat naar binnen gekeerd management oplevert. Het zorgt voor procesmanagers aan de top die onvoldoende leiderschap kunnen opbrengen om de politiek

op andere gedachten te brengen. Die topmanagers benoemen weer andere managers en medewerkers die passen binnen het systeem van *new public management*. Het resultaat is een overheid die de inhoudelijke kennis ontbeert om maatschappelijke problemen succesvol op te lossen. En dan wordt er ook eens flink bezuinigd op de ambtenaren. Op deze manier dreigen politici die de overheid ridiculiseren nog gelijk te krijgen ook: de overheid zal gaandeweg steeds slechter gaan presteren en onder burgers steeds minder vertrouwen genieten.

Het zal niet eenvoudig zijn om de geschetste *self-fulfilling prophecy* te ontkrachten. Een eerste belangrijke voorwaarde is dat politici en politieke partijen niet alleen aandacht opbrengen voor de doelmatigheid van de overheidsorganisatie (en voor alle bezuinigingen die ze met een vergroting daarvan denken te realiseren), maar vooral ook voor de effectiviteit en de prestaties. Een goede aanzet hiervoor zou kunnen liggen in een jaarlijkse *Staat van de rijksdienst*, een 'vlootschauw' in de vorm van een rapportage over de stand van zaken binnen de rijksdienst: organisatieontwikkeling, kwaliteitsbeleid, de aanstellingswijze en het functioneren van het topmanagement, de kwaliteit van opleidingen, de invulling van de voorbeeldfunctie et cetera.

42 Aan deze rapportage zou een algemeen debat in de Kamer moeten worden gewijd, na een grondige voorbereiding in een speciale Kamercommissie die in elk geval ook topambtenaren — de voorzitter van het SG-overleg, de directeur-generaal van de ABD, de directeur-generaal van de rijksbegroting — moet uitnodigen om in het openbaar hun visie te geven. Uiteraard vindt het politieke debat vervolgens met de betrokken ministers plaats. Een dergelijke *Staat van de rijksdienst* is natuurlijk alleen nuttig als politici het debat erover serieus nemen. Wat dat betreft stemt de ervaring met de jaarlijkse verantwoording door de regering ('woensdag gehaktdag') niet bijster optimistisch.

In de tweede plaats is een ingrijpende aanpassing van de ABD noodzakelijk. Deze dienst zou zich veel meer moeten toelagen op de

verankering van kwaliteit binnen de rijksdienst en veel minder op het laten circuleren van algemeen managers. Hierbij past ook het ontwikkelen van een visie op ambtelijk leiderschap, iets wat de overheid thans ontbeert. Aan deze noodzakelijke verandering van de ABD zal de nieuwe minister van BZK actief leiding moeten geven: hij of zij zal veel meer moeten sturen op vernieuwing dan op het doorgeleiden van benoemingen naar de ministerraad.

De liefde tussen politici en ambtenaren kan niet van één kant komen

Een derde aangrijpingspunt voor verbetering ligt in het vergroten van de kennis over governance en sturingsvraagstukken bij de overheid, als onderdeel van een samenhangende kwaliteitsimpuls. Het wordt tijd dat er in Nederland, net als in andere landen — en naar het voorbeeld van onder meer het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken — een gezaghebbend kennisinstituut wordt opgericht voor vraagstukken op het gebied van *public governance*: een Clingendael voor het openbaar bestuur. Een dergelijk instituut, mogelijk een bundeling van een aantal bestaande, kleinere instellingen, kan veel waardevolle bijdragen leveren aan kennisvermeerdering en kwaliteitsverbetering binnen de rijksdienst. In het verlengde daarvan is het wenselijk dat ook het parlement inhoudelijke versterking krijgt, opdat het tegenspel dat volksvertegenwoordigers leveren aan de departementen voldoende inhoud krijgt. Deze versterking moet dan vooral gericht zijn op commissies en werkgroepen uit de Tweede en Eerste Kamer en niet op de fracties of individuele Kamerleden. Dat laatste zou de politieke hongerigheid en 'hype-gevoeligheid' alleen maar versterken.

Maar de belangrijkste voorwaarde voor het ombuigen van de negatieve spiraal is dat politici

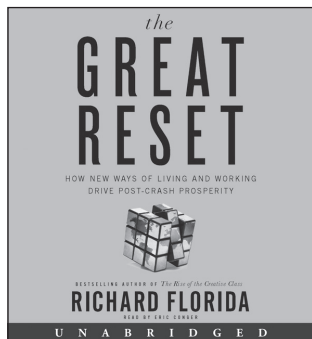
— en politieke partijen! — daadwerkelijk interesse gaan tonen voor hun werkorganisatie. Zij moeten de vraagstukken, problemen en dilemma's die binnen de overheid spelen op waarde schatten en bereid zijn om daarover in discussie te gaan. De liefde tussen politici en ambtenaren

kan niet van één kant komen. Anders blijven we zitten met de situatie dat de politiek de overheid ernstige schade toebrengt, met als gevolg dat de vertrouwensbreuk tussen overheid en burger en de vertrouwensbreuken binnen de overheid, steeds groter worden.

Noten

- 1 Jan Schinkelshoek stond in 2006 op de 11^e plaats van de kandidatenlijst van het CDA voor de Tweede Kamer. Als woordvoerder binnenlands bestuur nam hij geen blad voor de mond. In 2010 zakte hij naar de 27^e plaats op de lijst. Brigitte van der Burg, woordvoerder organisatie overheid namens de VVD, zag haar inspanningen beloond met een daling van de 4^e naar de 22^e plaats.
- 2 Zie de verschillende verkiezingsprogramma's: VVD, *Orde op zaken*, p. 30-31, alsmede de bijlage inzake de financiële onderbouwing van het programma; CDA, *Slagvaardig en samen*, p. 83; PvdA, *Iedereen telt mee*, p. 70; D66, *Anders ja*, p. 57-58; Groen-Links, *Klaar voor de toekomst*, p. 41; SP, *Een beter Nederland voor minder geld*, p. 45. De omvang van de bezuiniging blijkt overigens uit de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB.
- 3 Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Keuzes in kaart 2011-2015*, p. 23-34.
- 4 CDA, p. 21; VVD, p. 32; PvdA, p. 71.
- 5 Zie bijvoorbeeld ministerie van BZK (2005), Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*; ministerie van BZK (2010), Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Onderzoek samenwerkingsafspraken politie 2008*.
- 6 CDA, p. 83; PvdA, p. 69.
- 7 CDA p. 83; VVD, p. 31.
- 8 PvdA, p. 67; ChristenUnie, *Vooruitzien. Christelijk-sociaal perspectief*, p. 64.; D66, p. 56; VVD, p. 30; CDA, p. 81.
- 9 Algemene Rekenkamer, *Terugblik 2005*, p. 144.
- 10 Algemene Rekenkamer (2008), *Lessen uit ict-projecten bij de overheid*, deel B, p. 73-74.
- 11 Dat veel politici geen idee hebben hoe ze het vertrouwensprobleem moeten aanpakken werd bevestigd in gesprekken met 24 vooraanstaande bestuurders die Ralph Pans en ik hielden voor ons boek *Presterende bestuurders* (2010). Zie met name hoofdstuk 2.
- 12 SCP, *Continu onderzoek burgerperspectieven*, kwartaalbericht 2010, nr. 2, figuur 2.1.
- 13 Aldus het jaarlijks gehouden Europese onderzoek *Trusted brands* van Readers Digest (zie: www.rdrtrustedbrands.com).
- 14 SCP, *De sociale staat van Nederland 2007*, p. 305.
- 15 Zie voor een verdere uitwerking: *Presterende bestuurders*, p. 22-25.
- 16 SP (2009), *De agent aan het woord*.
- 17 Zie voor de laatste verantwoording de zesde voortgangsrapportage van het ministerie van BZK, d.d. 20 mei 2010.
- 18 Zie voor de rede van de secretaris-generaal vernieuwing rijksdienst: www.vernieuwing-rijksdienst.nl.
- 19 Zie bijvoorbeeld Ron Niessen (2001, oratie), 'Vluchten kan niet meer'... *Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing*; Ton Horrevorts en Ralph Pans (2005), *Kerndepartementen. Vernieuwing ook aan de top*; WRR (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, p. 120.
- 20 PM, 20 november 2009, p. 34: 'Het grootste gevaar is bewegingloosheid.'
- 21 *Presterende bestuurders*, ibid.

Geef steden de ruimte



The great reset. How new ways of living and working drive post-crash prosperity

Richard Florida, HarperCollins, New York 2010

De aantrekkelijke stad

Gerard Marlet, voc, Nijmegen 2009

The Netherlands of 2040

Bas ter Weel, Albert van der Horst & George Gelauff, Centraal Planbureau, Den Haag 2010

JOKS JANSSEN

44

Vanuit het besef dat crises vaak momenten zijn van fundamentele heroriëntatie, is vandaag de dag veelvuldig het pleidooi te horen voor een *New Green Deal* — een vergroening van de economie waardoor slimmer, schoner en energiezuiniger kan worden geproduceerd en geconsumeerd. Onlangs was zo'n oproep nog te horen in het Appèl van Antwerpen¹, afkomstig van

Over de auteur Joks Janssen is stedenbouwkundige en werkzaam als strategisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij de provincie Noord-Brabant.

Noten Zie pagina 50

bezorgde politici, wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. De ondertekenaars keren zich tegen de opvattingen van de economen die ons met de huidige crisis hebben opgezadeld en die consumptiepatronen zo snel mogelijk willen herstellen met massieve steunverlening aan de industrie. Dat lijkt een weinig gelukkige koers omdat de economische recessie samengaat met een nooit geziene klimaat-, energie- en voedselcrisis.

In hun zoektocht naar bezinning op de keuzes die nodig zijn, hebben de ondertekenaars van het Appèl van Antwerpen mijn sympathie,

maar wat ik in hun oproep voor duurzame keuzes mis is een ruimtelijk perspectief. Een forse economische crisis komt immers nooit alleen. Hij laat ook zijn sporen in de ruimte na.

Economische groei is van oudsher de financiële motor achter veel ruimtelijke ontwikkelingen. Omgekeerd heeft de inrichting van de ruimte invloed op de wijze waarop de economie zich ontwikkelt. Vanzelfsprekend zorgen crises als de huidige voor een ingrijpende herstructurering waarin gezocht kan worden naar nieuwe, meer duurzame groeimogelijkheden. Maar als de economische groei stilvalt, wordt er niet alleen een zoektocht naar een nieuw economisch groeimodel gestart, maar ook naar nieuwe ruimtelijke organisatiepatronen.

Zo kent elke economische groeiperiode haar eigen ruimtelijke organisatie en mondt elke crisis ook uit in een geografische herstructurering, waarbij vroegere groeigebieden verlaten worden en nieuwe gebieden voor nieuwe groeikansen ingericht worden. Denk bijvoorbeeld

Elke economische crisis mondt uit in een geografische herstructurering

beeld aan de overgang van een industriële naar een diensteneconomie in de jaren zestig en zeventig. Oude productiebedrijven en soms zelfs hele bedrijfstakken (de scheepsbouw, de textiel) verdwenen. Niet alleen op het niveau van de stad, maar ook in de onderlinge relaties en hiërarchie tussen steden kan veel veranderen als gevolg van economische schokken.

Tot welke geografische en ruimtelijke patronen de nieuwe economie na de crisis zal leiden, is mede afhankelijk van de weg(en) die de verschillende nationale staten en stedelijke regio's de komende periode bewandelen. Zijn nationale, regionale en stedelijke overheden bereid tot een systeemverandering? In welke stedelijke regio's en deelruimtes zal de nieuwe economie

zich nestelen? Welke ruimtelijke opgaven hangen daarmee samen? Tot nu toe krijgen deze vragen in het nationale debat over ruimtelijke ordening weinig aandacht — geobsedeerd als we lijken te zijn door kwesties van esthetiek en identiteit (denk alleen al aan het innovatieprogramma Mooi Nederland van het ministerie van vrom). Een aantal recent verschenen publicaties laat echter zien dat met het oog op een economische sterke en duurzame toekomst deze vragen dringend van een antwoord moeten worden voorzien. De Nederlandse ruimtelijke ordening kan het zich niet langer permitteren om beleid te maken dat niet aansluit bij de opkomende stedelijke economie.



Nieuwe ruimtelijk-economische patronen

De Amerikaanse hoogleraar economische geografie Richard Florida brengt in zijn onlangs verschenen boek *The great reset* op verhelderende wijze de relatie in beeld tussen economische crises, innovaties en ruimte. Florida beschrijft hoe economische crises leiden tot een nieuwe ordening van stad en land en hoe kapitaal op zoek gaat naar nieuwe plekken om te investeren.

Volgens Florida toont de huidige crisis zich als een hevige vulkaanuitbarsting op een eiland: eerst breekt de hel los, als de erupties lang genoeg aanhouden raakt de berg uitgehold en ten slotte klappt deze in elkaar. Uit wat overblijft zal zich te zijner tijd een nieuw ruimtelijk-economisch landschap vormen, met nieuwe bestaansmogelijkheden. Florida spreekt van een 'reset', omdat hij ervan overtuigd is dat ons economische systeem de houdbaarheidsdatum voorbij is en de recessie de opmaat is naar een fundamenteel nieuwe ordening, waarin stedelijke economieën de hoofdrol zullen spelen.

Bij het conceptualiseren van de wederzijdse wisselwerking tussen ruimte en economie grijpt Florida terug op het werk van de neo-marxistische geograaf David Harvey, die in de jaren zeventig aantoonde dat economische en maatschappelijke problemen niet alleen met technologische innovaties opgelost worden,

maar ook met ruimtelijke maatregelen. Hij noemde dat de 'spatial fix'.² Economische ontwikkeling heeft nu eenmaal een fysiek raamwerk nodig.

Waar in de Verenigde Staten de grote industriële stad de 'fix' was na de Lange Depressie (1873), daar werd de voorstad de ruimtelijke oplossing voor de periode na de Grote Depressie (1929) — een ontwikkeling die in de naoorlogse periode werd aangezwengeld door de federale

In de vs is de stad voor grote groepen hoogopgeleiden weer een aantrekkelijke woonplaats geworden

staat, die het met regelingen voor eigendomsverwerving mogelijk maakte om de woonconsumptie te vergroten. Het gevolg was dat het voor huishoudens noodzakelijk werd een of meer auto's aan te schaffen. Ook de levenswijze die zich in het suburbane wonen ontwikkelde, maakte het mogelijk en noodzakelijk om steeds meer duurzame consumptiegoederen in het dagelijks leven te betrekken. Met andere woorden: hoe en waar we wonen is het resultaat van wat we produceren en consumeren — en andersom.

46 In Amerika is onstuimige economische groei altijd gepaard gegaan met ongebreidelde ruimtelijke expansie — de *urban sprawl* van veel Amerikaanse steden. Vanaf de jaren negentig kreeg het proces van suburbanisatie perverse trekken. De economie leek overwegend nog gebaseerd te zijn op de vastgoedmarkt en de automobieliindustrie, voortgedreven door een vrijwel ongelimiteerde kredietverstrekking.

Inmiddels laten *foreclosures* lege suburbs achter. Industriële steden als Flint of Detroit raakten hun economische basis kwijt en worden nu deels gesloopt en zelfs teruggegeven aan de natuur. Het perspectief voor *booming* vastgoedsteden in het zuiden van Amerika is evenmin rooskleurig.

De suburbane bouwactiviteit is decennialang kunstmatig opgewekt door zeer gunstige fiscale arrangementen, kredietverstrekking en leaseconstructies. Het is een vorm van welvaartsge-dreven groei die achteraf eerder kunstmatig dan reëel blijkt te zijn. Achter dit type welvaarts-groei — dat ook in Europese landen als Spanje en Ierland verantwoordelijk is voor de economische groeispurt van de jaren negentig — blijkt bitter weinig echte economie schuil te gaan.

De contouren van de nieuwe 'spatial fix' worden door Florida schetsmatig aangegeven op basis van ontwikkelingen die sinds het begin van de jaren negentig zichtbaar zijn in Amerika en Europa. Vanaf dat moment herstelde de economische positie van steden zich, vooral van de steden met een bloeiende zakelijke en financiële dienstverlening. Door het herstel van de stedelijke economie werd de stad langzaam maar zeker ook weer een aantrekkelijke woonplaats voor grote groepen hoogopgeleiden. Florida veronderstelt dat deze ontwikkeling door de crisis een versnelling ondergaat. Jonge mensen en immigranten zullen in veel grotere aantallen dan voorheen de steden opzoeken waar talent maximaal de ruimte krijgt. Mensen zullen minder vastgoed en auto's kopen en het onderwijs wordt nog belangrijker dan het al was voor het functioneren van stedelijke economieën.

Florida voorspelt eveneens een opschaling van stedelijke regio's tot aaneengesloten clusters van steden, zogenoemde megaregio's. Deze megaregio's zullen volgens hem de belangrijkste eenheden van de wereldeconomie vormen.³ Ze zullen het omringende land met zijn plattelandskernen leegzuigen. Hij voorziet een geëxpandeerde dienstensector en een enorm mobiele beroepsbevolking. Steden als Detroit zullen leeglopen, terwijl Vancouver, Seattle en Portland samengroeien tot één geïntegreerde woning- en arbeidsmarkt. Florida pleit ervoor om deze trend beleidsmatig te ondersteunen. Niet voor niets is een kernpunt in zijn betoog dat 'to bring opportunities to people instead of bringing people to opportunities' neerkomt op het maken van een grote fout.

Bij iedere economische omwenteling zijn er, zo stelt Florida in navolging van Darwin, steden die het goed doen en steden die afglijden. Het stimuleren van werkgelegenheid in steden en regio's waar talent wegtrekt is contraproductief. Hij citeert met instemming Harvard-econoom Edward Glaeser: 'While regional diversity within the United States might prompt politicians to pursue politics that target aid to distressed regions, that seems likely to be counterproductive.' Verstandiger is het volgens Florida om te investeren in opleidingen en mobiliteitsprogramma's. Niet voor niets hecht hij veel waarde aan hogesnelheidslijnen als verbindende schakels tussen de opkomende megaregio's, zodat mensen zich gemakkelijk kunnen bewegen tussen de nieuwe economische brandpunten van Amerika.



Grensoverschrijdende relaties

Florida's studie is een prikkelende bijdrage aan het debat over de toekomst van steden en stedelijke regio's. Hij heeft Schumpeters these van creatieve destructie verrijkt met een ruimtelijk vocabulaire. Dat biedt interessante aanknopingspunten voor het doordenken van de relatie tussen ruimte en economie. Tegelijkertijd valt er het nodige op zijn analyse af te dingen.

Hoewel Florida onderkent dat elke 'spatial fix' een intensiever gebruik van ruimte omvat, ontkent zijn prognose verdere expansie (lees: suburbanisatie). Hij voorspelt een continue groei van megaregio's, maar ziet tegelijkertijd een bevolking voor zich die de auto laat staan en de trein neemt of fietst van hotspot naar hotspot. Uiteindelijk is het Florida's creatieve klasse die zich met deze luxeproblemen kan bezighouden. Florida ziet vooral kansen en verliest de schaduwzijden van het proces van creatieve destructie uit het oog. Achter de door hem beschreven façade van een groener, schoner en innovatiever Amerika gaat echter een wereld van toenemende sociaal-economische ongelijkheid schuil, zowel op nationale als internationale schaal.

Desondanks is Florida's centrale boodschap — 'aan de overkant van de crisis ligt een betere stad' — ook voor Nederland uiterst relevant.⁴ Dat geldt eveneens voor het planologisch perspectief op megaregionale schaal. Ook in Nederland is sprake van een stedelijke herschikking. De uitwaaiing van de Randstad naar het zuiden ('s-Hertogenbosch, Eindhoven) en oosten (Arnhem-Nijmegen, Zwolle) bijvoorbeeld past in de opkomst van een Noordwest-Europese megaregio met als hoekpunten de regio Amsterdam, het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit.

Deze ontwikkeling versterkt de middel-puntvliedende kracht die het uit de jaren vijftig stammende Randstad-concept steeds verder onderuithaalt. De Eurodelta is sinds jaar en dag een van de meest welvarende regio's ter wereld. Het is opmerkelijk dat in politiek Den Haag nog steeds weinig gevoel van urgentie bestaat waar het gaat om samenwerking in de Eurodelta bij het leggen van grensoverschrijdende relaties tussen stedelijke regio's.⁵

Richard Florida verrijkt Schumpeters these van creatieve destructie met een ruimtelijk vocabulaire

Wellicht dat de recente publicatie *The Netherlands of 2040* van het Centraal Planbureau daarin verandering gaat brengen. Deze opmerkelijke langetermijnstudie kent een heldere boodschap: in de toekomst draait alles om kennis, om handel in taken in plaats van in goederen. Een uitstekend opgeleide beroepsbevolking is daarbij van doorslaggevend belang. Steden hebben de toekomst als lokale netwerken en arbeidsmarkten met een hoge interactiedichtheid in de ontwikkeling van kennis. Volgens de auteurs is het allerm minst waar dat afstanden er niet meer toe doen in deze tijd van digitalisering. Integendeel: in de nieuwe economie

neemt de betekenis van face-to-facecontacten toe. En dergelijke contacten komen in stedelijke biotopen nu eenmaal makkelijker tot stand dan op het platteland. Verder leggen de auteurs, net als Florida, een sterke nadruk op de impact van (doorbraak)technologieën op de toekomstige ontwikkeling van mensen en steden.

De kwaliteit van steden en de verbanden tussen steden en stedelijke netwerken zijn, aldus de CPB-publicatie, belangrijker dan ooit. De regering moet daarom meer dan nu het geval is steden ontwikkelen, omgaan met congestie en zorgdragen voor gezonde steden en goede verbanden. Het planbureau laat in het midden wat voor soort stedenpatroon wenselijk zou zijn: 'Should we prepare for a world with large-sized cities or would we benefit from scattered cities in a world where location hardly matters?' In een viertal scenario's wordt gepoogd enig licht te werpen op deze vraag. Op grond van twee basisonzekerheden — namelijk of werknemers zich als generalist of specialist zullen ontwikkelen enerzijds en de omvang van steden (worden ze groter of kleiner?) anderzijds — ontstaat een model met vier kwadranten: Talent Towns (Eindhoven), Cosmopolitan Centres (Detroit), Egalitarian Ecologies (Zürich) en Metropolitan Markets (New York).



Groeiverschillen

48 Hoewel de CPB-scenario's als analytisch denkraam interessant zijn, is de doorvertaling ervan naar de specifieke stedelijke structuur van Noordwest-Europa problematisch. Deze structuur is niet, zoals in Engeland of Frankrijk het geval is, gebaseerd op de groei van een of meer reusachtige metropolen, maar op een ongekende dichtheid van middelgrote steden. De stedelijke clusters in Nederland kennen een eigen stedelijke attitude die sterk verschilt van die van een 'metropool-identiteit', zoals verbeeld in het Metropolitan Markets-scenario.

Daar komt nog bij dat de groei van steden in Nederland juist sterk wordt gereguleerd. Het

Rijk heeft de beleidsvrijheid van steden op dit vlak beperkt. De opkomst van slaapsteden als Zoetermeer en Almere — producten van het planologische streven naar 'gebundelde deconcentratie' uit de Tweede en Derde Nota Ruimtelijke Ordening — verklaart waarom grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag na de oorlog in omvang zijn gekrompen. Buiten de groeigemeenten gelden forse bouwbeperkingen. Groeiverschillen tussen Nederlandse steden zijn, anders dan in Amerika, vrijwel volledig terug te voeren op (rijks)beleid.

Hoe is het mogelijk dat ondanks het gereguleerde verstedelijkingsbeleid de ene stad in Nederland 'het beter doet' en succesvoller is dan de andere stad? Hangt dat vooral samen met de kenmerken van de stad zelf of hebben steden hun succes te danken aan hun geografische ligging? Het zijn deze vragen die Gerard Marlet stelt in zijn proefschrift *De aantrekkelijke stad*. In zijn zoektocht naar een analysemodel voor de Nederlandse stad combineert hij inzichten uit de vakgebieden *urban economics* en *new economic geography* en verwijst hij veelvuldig naar het werk van Richard Florida, Paul Krugman en Edward Glaeser.

Groeiverschillen tussen Nederlandse steden zijn vrijwel volledig terug te voeren op (rijks)beleid

Marlet splitst zijn onderzoek in twee delen. In het eerste deel staat de vraag centraal of het economische succes van steden afhankelijk is van de samenstelling van de bevolking en de economische structuur in die stad zelf, of vooral van de geografische ligging van de stad. In het tweede deel van de studie gaat het om de vraag of economisch kansrijke bevolkingsgroepen op een stad afkomen vanwege de aanwezigheid van werk of woonattracties — woningen, winkels, evenementen, een historische binnenstad en natuur.

Aan de hand van zeer uitvoerige empirische analyses wordt een antwoord gegeven op beide vragen. Het blijkt dat vooral de bevolkings-samenstelling het economische succes van steden verklaart. Geografische ligging blijkt niet onbelangrijk vanwege de agglomeratievoordelen die behaald kunnen worden, maar is minder bepalend dan verondersteld. De bevolkingssamenstelling wordt op haar beurt beïnvloed door de nabijheid van een groot aantal banen en, in mindere mate, de nabijheid van mogelijkheden om te recreëren.

Op basis van zijn bevindingen prikt Marlet op overtuigende wijze een aantal hedendaagse mythen door over de maakbaarheid van de Nederlandse stad. Zijn onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat voor 'valleidenken' (health valley, food valley) iedere economische fundering ontbreekt. Regionaal economisch beleid in Nederland (en daarbuiten) kent weinig echte succesverhalen. De schaalvoordelen die beleids-makers denken te behalen door de clustering van bedrijven te bevorderen ontstaan vaak juist niet uit economische clusters van hetzelfde type bedrijven op afgelegen locaties, maar uit een diverse sectorale structuur in de stad.



Meer concentratie, minders spreiding

Elk van de hier besproken studies laat zien dat steden in de toekomst aan kracht en belang winnen. Aangezien de bevolking in grote delen van Nederland de komende jaren vergrijsd en krimpt, terwijl opgroeiende jongeren naar de universiteitssteden verhuizen en migranten de plekken zoeken waar veel werk te vinden is, zal economische groei zich steeds sterker concentreren waar de hoogopgeleide en laagopgeleide bevolking samentrekken: in en rond de grote steden. Maar niet in alle steden en stedelijke regio's in gelijke mate.

De verschillen tussen stedelijke regio's in economische uitgangspunten en ontwikkelingen zijn groot. Terwijl Amsterdam stevig op de kaart staat, verkeert Rotterdam in grote sociaal-economische problemen. Die stad ervaart het

meest de gevolgen van de-industrialisatie. De positie van Den Haag is verslechterd, vanwege het ontbreken van een universiteit, die de aantrekkingskracht op de creatieve klasse beperkt. Eindhoven daarentegen maakt, als culminatiepunt van de Brainport-regio, een opmerkelijke groei door.

Het is de vraag of de Haagse strategie van 'verdelende rechtvaardigheid' wel zo effectief is

Nu ook in Nederland de ruimtelijk-economische verschillen tussen steden en regio's toenemen, is de beleidsmatige reflex van het nationale beleidsapparaat om de beleidsconcurrentie tussen groei- en krimpregio's zoveel mogelijk tegen te gaan. Hoewel het achteropraken van krimpregio's te allen tijde moet worden voorkomen, kan men zich tegelijkertijd afvragen of de huidige Haagse strategie van de 'verdelende rechtvaardigheid' wel zo effectief is. Pogingen in het verleden om het werk naar de mensen te brengen — bijvoorbeeld door de spreiding van rijksdiensten — hebben het proces van ruimtelijk-economische uitsortering evenmin kunnen tegengaan.

Als het gaat om financiering zou de nationale overheid zich moeten beperken tot de zorg voor een infrastructuur die nationaal én megaregionaal verbindt en het uittrekken van extra geld voor krimpregio's die in de problemen raken. Dat geld moet niet besteed worden aan het tegen beter weten in vasthouden van mensen en bedrijven, maar aan projecten die de sociaal-culturele kwaliteit van de krimpregio's versterkt.

Een dergelijke strategie laat meer vrijheid aan steden en regio's om hun economieën diverser, duurzamer en grootstedelijker te maken. Daarvoor is maatwerk nodig en geen maakbaarheidsdenken, zoals de hier besproken studies aantonen. Historie, bevolkingssamen-

stelling en geografische ligging blijken ook voor de toekomstige stedelijke ontwikkeling cruciaal. Het onderling kopiëren van succesformules is weinig zinvol.

Dit inzicht kan worden benut voor het formuleren van meer realistische beleidsambities. Zet niet in op sectorstructuurbeleid, maar op beleid dat is gericht op de kwaliteit van arbeidsmarkten en stedelijke biotopen! Om die kwaliteiten te versterken is decentralisatie van bevoegdheden en een verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om zelf belastinginkomsten te heffen noodzakelijk — zij hebben de sleutel voor differentiatie in handen.

Noten

- 1 Het appèl is afkomstig van het Platform Duurzame en Solidaire Economie van emeritus hoogleraar economie Bob Goudzwaard en werd gesteund door

o.a. Jan Pronk, Herman Wijffels en Farah Karimi. De oproep was het resultaat van een in januari 2009 gehouden conferentie over de keerzijden van economische groei.

- 2 D. Harvey, 'Globalization and the "spatial fix"', *Geographische Revue*, 2 (2001), p. 23-30.
- 3 Volgens Florida is de wereldeconomie een strijd-toneel van niet meer dan veertig megaregio's die samen goed zijn voor 66% van de economische activiteit. Florida definieert zo'n megaregio enigszins arbitrair als een grootstedelijk gebied met een diversiteit aan innovatieve bedrijvigheid. R. Florida, T. Gulden en C. Mellander, 'The rise of the Mega-Region', *Cambridge Journal of Regions, Economies and Society*, 3 (2008), p. 459-476.
- 4 Aldus Richard Florida in een uitzending van *Tegenlicht* (VPRO), september 2009.
- 5 Vgl. T. Doesburg en W. Minderhout, 'De Eurodelta als ruimtelijk perspectief', *Ruimte in Debat*, 6 (2006), p. 2-9.

Koddebeiers

De regeer- en gedoogakkoorden waarmee VVD, CDA en PVV een bodem legden onder het kabinet-Rutte bieden talloze aanknopingspunten voor kritiek. Maar de akkoorden bevatten ook voornemens die steun verdienen.

Eén zo'n voorstel is het afschaffen van de 'bonnenquota', de verplichting voor politie-agenten om binnen een bepaalde periode een vooraf vastgesteld aantal bekeuringen uit te schrijven. Deze quota mogen wat mij betreft zo snel mogelijk geschrapt worden — niet omdat burgers die de fout ingaan van boetes gevrijwaard zouden moeten worden, maar omdat de materiële opbrengst van de quota niet opweegt tegen de ernstige negatieve effecten ervan.

Het eerste probleem is dat quota de geloofwaardigheid van de politie-organisatie aantasten. In het tv-programma *Moraalridders* van 29 september jl. werd aan korpschef Bryan Rookhuijzen een contract voorgelegd waarin gesteld werd dat het niet halen van een minimum van 120 bekeuringen zou leiden tot het niet toekennen van een periodiek. De korpschef legde uit dat dit niet gezien moest worden als een strafmaatregel, maar als een sturingsmechanisme dat ook door het publiek gewenst wordt.

Zou hij dat écht denken? Dan is de leiding van de politie wel erg ver af komen te staan van wat er onder de bevolking leeft. Als — en dit lijkt mij waarschijnlijker — de korpschef tegen beter weten in probeerde het beleid te verkopen als redelijk, dan is dat eveneens kwalijk. Publieke ambtsdragers moeten niet recht willen praten wat krom is. Burgers kijken daar doorheen en voelen zich vervolgens niet serieus genomen en bedrogen door de overheid. Dit is, naar mijn overtuiging, een van de belangrijkste oorzaken van de populariteit van Geert Wilders.

Een tweede probleem is dat de quota het gezag van de politie ondergraven. Bij voorkeur zouden agenten zich moeten kunnen vinden in de prioriteiten die van hogerhand worden gesteld, maar in ieder geval moeten zij in staat zijn om de prioriteitsstelling te verdedigen. De dwingende wijze waarop agenten verplicht worden tot het uitschrijven van een bepaald aantal bonnen staat daar haaks op. ('Moet je je quotum nog halen?') Hoe moeten agenten gezag uitstralen naar de burger als hun eigen leidinggevend er kennelijk niet op vertrouwen dat zij de juiste prioriteiten weten te stellen?

Voor de gemiddelde burger is de taak van de politie duidelijk: zorg dragen voor de veiligheid van de burgers. Dat speelt zich vooral af in de openbare ruimte, maar ook in de privé-sfeer: het voorkomen en oplossen van inbraken en het optreden in situaties van huiselijk geweld. De aard van dit takenpakket brengt per definitie met zich mee dat de politie niet de 'beste kameraad' van *iedereen* kan zijn. Wie betrapt wordt op diefstal of bekeurd wordt voor een snelheids-overtreding heeft meestal niet veel sympathie voor de betrokken agent. Maar de meeste burgers accepteren sancties van de politie als zij het gevoel hebben dat die optreedt zonder aanzien des persoons én de juiste prioriteiten stelt.

Agenten verrichten hun werkzaamheden namens de samenleving, in soms lastige omstandigheden. Het minste dat wij de politie kunnen bieden is dat zij als organisatie geloofwaardig en met gezag kan opereren. Daar hoort een zekere handelingsruimte bij. Wij hebben behoefte aan professionele agenten, niet aan koddebeiers.

MARIJKE LINTHORST
Redacteur s&d

Bied Serviërs perspectief

Op 5 oktober jongstleden was het tien jaar geleden dat Slobodan Milošević, president van ‘klein-Joegoslavië’, ten val werd gebracht. De protestbeweging Otpor (‘Verzet’) verenigde de oppositie en organiseerde grote demonstraties die het regime uiteindelijk de kop kostten. De democratische revolutie in Belgrado, die grotendeels gefinancierd was door EU-landen en de VS, inspireerde de regimewisselingen in Oekraïne (Oranjerrevolutie) en in Georgië (Rozenrevolutie).

Tien jaar na dato zijn veel van de activisten van toen teleurgesteld over wat er in Servië is veranderd. Natuurlijk hebben ze het veel beter dan onder Milošević — ze hoeven niet meer in de rij te staan voor brood en kunnen zeggen wat ze vinden zonder opgepakt te worden. Maar er blijft nog veel te wensen over en veranderingen voltrekken zich traag. Ze hadden bijvoorbeeld verwacht dat Servië nu allang lid van de EU zou zijn — net als Roemenië en Bulgarije dat zijn, landen die ten tijde van Tito's Joegoslavië nota bene de lachertjes van de Balkan waren.

Jarenlang gold voor Serviërs die de EU wilden bezoeken een visumplicht. In de praktijk was het bijzonder moeilijk om de juiste stempels te bemachtigen, zelfs voor studenten. En zo kon het gebeuren dat een groot deel van de Servische studenten nog nooit de grens over is geweest, zelfs niet in een van de andere voormalig Joegoslavische deelrepublieken. In december 2009 werd de visumplicht afgeschaft en kwam aan het internationale isolement van Servië een einde — althans: op papier. De meerderheid van de Serviërs heeft het geld niet om te reizen. Het grote gevaar van dit opgesloten zitten is dat mensen de rest van de wereld de rug toekeren.

Tot voor kort was er in Servië nagenoeg sprake van consensus over het belang van het EU-lidmaatschap als het pad naar een betere

toekomst. Nu groeit de twijfel, met name binnen de conservatieve partij SNS. Om die trend te keren is het zaak dat de EU fors investeert in samenwerking met Servië. Serviërs moeten niet bevestigd worden in het gevoel dat de boot van de EU aan hen voorbijgaat.

Op 25 oktober bleek dat Nederland zich erbij neerlegt dat de Europese Unie gaat onderzoeken of Servië lid kan worden van de EU. Nederland heeft lang aan de positie vastgehouden dat het lidmaatschap niet onderzocht mocht worden zolang de van oorlogsmisdaden verdachte Serviërs Mladic en Hadžic niet aan het Joegoslavië-Tribunaal waren uitgeleverd, maar raakte in die positie steeds verder geïsoleerd. De Europese ministers van Buitenlandse Zaken stellen nu wel de voorwaarden dat Servië volledig moet meewerken met het Joegoslavië-Tribunaal en zich constructief moet opstellen ten aanzien van Kosovo wanneer er vervolgstappen worden ondernomen.

Het is goed dat Nederland akkoord is gegaan met het onderzoeken van het Servische EU-lidmaatschap. Dat oorlogsmisdadigers moeten worden berecht staat buiten kijf, maar het is zaak om een tweede doel ook voor ogen te houden: perspectief bieden aan de Servische bevolking. Servië heeft economische ontwikkeling nodig — dat is overigens niet alleen in het belang van Servië zelf, maar ook in het belang van de rest van Europa. Toelating tot de toetredingsprocedure versnelt die economische ontwikkeling. De eerste teksten daarvan zagen we al in 2008 toen Fiat grote investeringen in Servië afkondigde nadat Servië en de EU een handelsakkoord sloten. Nederland moet daarom de economische ontwikkeling en het Europese perspectief van Servië ondersteunen. Elf jaar na de NAVO-bombardementen op Servië zijn we dat verschuldigd aan de generatie die Milošević wél uit het zadel kreeg.

NAOMI WOLTRING

Stagiaire bij de Wiardi Beckman Stichting

De inflatie van eenvoudige arbeid

Onlangs was in de supermarkt de bloemkool weer in de aanbieding: een groot exemplaar deed € 0,98. Vijftien jaar geleden kostte zo'n bloemkool pakweg f 0,98. In 1995 kostte een Almeerse koopwoning aan de Grasmeent f 270.000. Voor zo'n zelfde woning moet de koper nu al snel € 270.000 neertellen. Wie in 1992 een kilo zilver wilde kopen moest daar f 275 voor meenemen. Diezelfde baar kost nu € 450.

Wie heeft die ervaring niet: sinds guldens euro's werden zijn veel producten (minstens) twee keer zo duur geworden. Hebben de lonen gelijke tred gehouden met die trend? In *de Volkskrant* staat eens per jaar een overzicht van de beloning van topbestuurders. Daaruit blijkt dat de salarissen van directeuren van zorginstellingen, banken, woningcorporaties en andere dienstverleners, in vijftien jaar tijd meer dan verdubbeld zijn. Maar de Quote 500 kan natuurlijk niet als maatstaf dienen voor Nederland als geheel. Hoe heeft bijvoorbeeld het minimumloon zich ontwikkeld in de afgelopen jaren?

Op 25 september 1995 ondertekende minister van Sociale Zaken Ad Melkert een besluit waarin het minimumloon voor het jaar 1996 werd vastgesteld op f 2.184 per maand. Zou dat loon zich in vijftien jaar hebben verdubbeld? Nee, dat is niet het geval. Sinds 1 juli 2010 is het wettelijk minimumloon € 1.416.

Het minimumloon is in vijftien jaar tijd dus niet meegestegen met de lonen van leden van raden van bestuur en directeuren. Het minimumloon is in vijftien jaar tijd ook niet meegestegen met de prijs van een bloemkool in de zomeraanbieding. Het minimumloon is evenmin meegestegen met de prijzen van koopwoningen. Sterker nog: huishoudelijke hulpen in de Thuiszorg zijn de afgelopen jaren van schaal 15 naar schaal 5 verhuisd. Een startende thuishulp begint nu met € 100 per maand minder.

Sinds jaar en dag zijn er mensen die roepen dat de lonen in Nederland omlaag moeten. Dat zou beter zijn voor onze internationale concurrentie-

positie. Diezelfde concurrentiepositie wordt door bestuurders aangeroepen om de stijging van hun salariskosten te rechtvaardigen. De internationale concurrentie heeft onmiskenbaar een spiegelbeeldig effect gehad op het Nederlandse minimumloon in de afgelopen vijftien jaar. De vergelijking van de ontwikkeling van de minimumprijs voor arbeid met de prijs voor voedsel en woningen maakt duidelijk dat de laagstbetaalde Nederlanders er in vijftien jaar tijd niet bepaald op vooruit zijn gegaan. Zij dragen de last van de internationale 'marktwerking': de inflatie van de waarde van eenvoudige arbeid. Kun je daar in Nederland nog een fatsoenlijk bestaan van leiden?

JOHN VAN DER PAUW

Raadslid voor de Partij van de Arbeid

Maxi-democratie

In S&D 2010/7-8 herhaalt de historicus Lambert Giebels in een artikel getiteld 'Mini-provincie of maxi-gemeente?' opvattingen die hij in 1975 en 1997 ook al ventileerde in S&D. De provincies kunnen worden opgeheven. Den Haag, dat macht heeft afgestaan aan Brussel, fungeert als het bestuurlijk middenniveau. Gemeenten moeten worden opgewaardeerd tot 'maxi-gemeenten': in totaal circa veertig, met een gemiddelde omvang van 425.000 inwoners. Het aantal politieke gezagsdragers kan zo flink slinken — Giebels citeert de commissie-Kalden, die spreekt van een daling van 13.000 naar 1360 — en de 'bestuurlijke drukte' van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verdwijnt.

Het aantal gemeenteambtenaren blijft per saldo ongeveer gelijk, maar financieel voordeel denkt Giebels te kunnen inboeken door het opheffen van de 'twaalf provinciehuizen met hun personeelsbestand' en door het inkorten van besluitvormingsprocedures. De lage opkomst bij de Statenverkiezingen sterkt hem in de overtuiging dat de provincies wel weg kunnen. In 2003 was het opkomstpercentage voor alle provincies tezamen 47,6%, in 2007 46,3%.

INTERVENTIE

Tegen het betoog van Giebels valt veel in te brengen. Voor het opheffen van de provincies zou een zeer duur en tijdrovend proces van grondwets-herziening nodig zijn. En hun taken, hoe gemakkelijk zijn die op te doeken? Het laatste PvdA-congres kende aan de provincies een duidelijke rol toe bij het ruimtelijk beleid, gebiedsontwikkeling, de planning van bedrijventerreinen, regionale infrastructuur, waterbeleid en natuur- en landschapsbeleid. Maar provincies vervullen ook een rol in het regionaal-economische beleid en maken effectief gebruik van Europese steunfondsen. Zo werkten de noordelijke provincies een groot deel van de regionale werkloosheidscomponent weg. Kan dat beleid straffeloos geschrapt worden?

Of neem de uitgaven op cultureel gebied: provinciale budgetten zijn complementair aan wat gemeenten ondernemen op dit vlak. Met jaarlijkse uitgaven van respectievelijk € 51,89 en € 40,71 per inwoner was de bijdrage van de provincies Zeeland en Fryslân in 2005 substantieel hoger dan die van Noord-Holland (€ 16,90) en Zuid-Holland (€ 15,87).¹ Denkt Giebels nou echt dat daar wel een streep doorheen kan? Zijn roep om afschaffing van de provincies vanuit het idee dat er op die manier veel kan worden bezuinigd is ondoordacht en slecht onderbouwd.

Maar onze bezwaren gaan veel verder. Groot-schalige opschaling van gemeenten leidt tot ontmanteling van de lokale democratie. Giebels kiest voor schaalvergroting, redenerend dat de calulerende consument dan beter bediend wordt.² Een forse inperking van het aantal politieke ambtsdragers — volksvertegenwoordigers en bestuurders — beschouwt hij als winst. Zijn betoog komt hierop neer: om de gemeenten te redden, moeten ze worden opgeschaald en van hun karakter van lokaal bestuur worden ontdaan. Gemeentebesturen verzetten zich daartegen op het VNG-congres van 8 juni 2010, waar was voorgesteld te streven naar dertig regiogemeenten.

Democratie betekent wederkerigheid, aldus de beroemde Britse historicus R.H. Tawney: 'Direction and government should be in hands of persons who are responsible to those who are directed and governed. (...) Men should not be

ruled by an authority which they cannot control.'³ Er komt minder van die wederkerigheid terecht als de afstand tussen kiezer en gekozen toeneemt. Minder gemeenteraadsleden en wethouders betekent minder politieke sturing en een sterkere ambtenarij. Als de wisselwerking tussen overheid en burgers ergens zichtbaar wordt, dan is dat op lokaal niveau. Opschaling betekent dat de betrokkenheid afneemt. De kiezer herkent zich steeds minder in zijn eigen bestuur, vooral als hij niet als inwoner van een gemeente, een provincie of een land met een eigen identiteit benaderd wordt.

De PvdA moet zich in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen van eerder dit jaar, toen lokale partijen de grote winnaars bleken, afvragen voor wat voor soort lokale democratie ze wil staan. Dit is een zaak van groot belang. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen waren de opkomstpercentages in 'maxi-gemeenten' als volgt: Amsterdam 47,8%, Rotterdam 46%, Den Haag 49,4%, Utrecht 52,2% en Eindhoven 43,5%. Is dat het doel waar naar wij streven?

HANS KONST

Gedeputeerde provincie Fryslân

BERTUS MULDER

Voorzitter PvdA-gewest Fryslân

Noten

- 1 Carla van Deijck-Hofmeester en Willem-Jan Raymakers, *De provincies. Kiezen in cultuurbeleid*. Den Haag, 2005, p. 43.
- 2 Lambert Giebels, s&d 1997, p. 323.
- 3 R.H. Tawney, *The acquisitive society*. New York, 1920, p. 7.

Krijgt Bolkestein gelijk?

Direct na de val van de Muur in 1989 voorspelde vvd-leider Frits Bolkestein dat deze omwenteling het begin van het einde voor de sociaal-democratie zou betekenen. Wie naar het ledenbestand, de recente verkiezingsuitslagen en naar de effectieve beleidsinvloed van de PvdA kijkt, heeft sterk de

INTERVENTIE

neiging om Bolkestein gelijk te geven. Wie zijn stelling wil weerleggen, zal in elk geval met iets beters moeten komen dan geruststellende kletspraatjes voor eigen kring — zoals deze over ons uitgestort worden door ons ledenblad *Rood*.

In plaats van hijgerig achter de laatste uitbarsting van Wilders aan te hollen zouden wij er goed aan doen een structurele discussie te houden over onze eigen politieke positie in de eenentwintigste eeuw. Dus niet slechts na de zoveelste teleurstellende verkiezingen met een rapport over scherven en diggelen komen, maar voortdurend en consequent de vraag proberen te beantwoorden waartoe wij sociaal-democraten nog op aarde zijn. Als bijdrage aan deze discussie alvast een paar stellingen:

> Het stelsel van staatscorporatisme zoals de twintigste eeuw ons dat nagelaten heeft, zal niet gered kunnen worden — zie bijvoorbeeld de huidige situatie met de pensioenfondsen. Alles draait om de bereidheid de resterende staatsmiddelen ook echt in te zetten waar zij maatschappelijke gelijkheid en rechtvaardigheid kunnen bevorderen. Opgewekte verhalen houden over gratis kinderopvang en deze in werkelijkheid alleen maar duurder laten worden, helpt niet erg. *Money talks, and bullshit walks*, denkt de burger — en helaas niet geheel ten onrechte.

> De rol van politieke partijen als mobilisators van maatschappelijke krachten is weldra uitgespeeld. Mensen zijn veel eerder te porren om een lampje te repareren op de school van hun kinderen (spaart immers een elektriciën uit) dan zich te verbinden aan een politieke partij. Koester de (oude) leden en symbolen, zou ik zeggen, maar verbindt daar niet de toekomst van de sociaal-democratie aan. Die ligt veeleer in ad hoc-initiatieven rond aansprekende thema's — gezamenlijk ondernomen met min of meer geestverwanten als D66, GroenLinks, mogelijk ook de ChristenUnie, en ja, zeker ook de SP, waarvan wij op dit gebied nog het nodige kunnen leren. Het ideologische verband tussen die thema's zal losser zijn dan ooit. Streven naar een nieuwe alomvattende ideologische paraplus is echter een kansloze onderneming.

> Groepsdenken blijkt onuitroeibaar. Daar à la D66 een verhaal van louter individuele rechten

tegenoverzetten, slaat maatschappelijk gezien de plank behoorlijk mis. Maar wat moeten we aan met fenomenen als neonationalisme, of juist islamisme? Mijn voorzichtige antwoord zou zijn dat we deze zaken niet moeten 'weg verklaren', maar dat we er ook niet omslachtig een alternatief voor moeten willen formuleren — dat kan immers niet leiden tot iets anders dan een politiek-correct surrogaatnationalisme.

> Europa is een abstractie voor de burgers van landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie. Als verlichte despotie is zij wellicht het voorland voor wat de nationale politiek te wachten staat. De burger mist grip, en dit kan niet anders dan reactie uitlokken. Dit probleem nu eindelijk eens adresseren is een zinniger bezigheid dan telkens hoofdschuddend de euromantra te blijven herhalen: Europa is goed, omdat Europa goed is.

PETER KERKHOF

PvdA-lid te Haren

Paternalistisch? Laten we het hopen!

Politiek is: een visie hebben op waar je vandaan komt, waar je bent maar vooral waar je naartoe wilt en wat daarvoor nodig is. Juist de PvdA kan antwoorden geven op deze vragen, met een ideologische fundering en een echt perspectief. Toch lijkt onze boodschap niet over te komen — althans een deel daarvan niet.

De PvdA staat voor een stevig beleid om de stijgingskansen en emancipatie van burgers te bevorderen: beleid om wijken sterker te maken, scholen meer kwaliteit te geven en gezinnen te ondersteunen. Dat is één kant van het PvdA-verhaal, het deel dat wél goed overkomt. De andere kant van het verhaal betreft de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Onze opvattingen over hoe zij zelf aan emancipatie en stijging kunnen bijdragen. Daar sluipen we omzichtig om Koning Burger heen. Vroeger was dat anders. Toen sprak de PvdA zich juist vaak luid en duidelijk uit over

INTERVENTIE

de manier waarop we onze kinderen opvoeden, de scholing die ze kregen, de manier waarop we woonden en de waarde die we aan cultuur moesten hechten.

We hebben een nieuw PvdA-verhaal nodig waarin beide kanten bij elkaar komen: wat de overheid doet en wat we van de burger vragen om tot emancipatie en stijging te komen. Een voorbeeld. Het is niet bevorderlijk voor de stijgingskansen van kinderen als ze opgroeien in een zwakke wijk. Het Verwey Jonker instituut zegt daarover in een recent rapport: 'In probleemwijken trekken bewoners zich terug achter de voordeur, is de sociale controle op elkaars gedrag minimaal, voelen ouders zich onmachtig hun taak als opvoeders goed te vervullen, brengen opgroeiende jongeren hun vrije tijd voornamelijk op straat door, waar ze alle vrijheid hebben om overlast te veroorzaken en strafbare feiten te plegen.'

De PvdA zet zich in om die wijken te versterken. Goed en duidelijk. Maar laat de PvdA daarnaast ook de ouders adviseren die daar willen gaan wonen. Bijvoorbeeld door het stellen van kritische vragen. 'Mogen wij u wijzen op het wonen in alternatieve wijken, zoals ...?' De alternatieven zijn er namelijk wel degelijk. Nederland telt 2,4 miljoen sociale huurwoningen. Het SCP-onderzoek *Goede burelen kun je niet kopen* toont aan dat vestiging in een achterstandswijk ook voor allochtonen vaak geen economische noodzaak is. En dat allochtonen bij het kiezen van een nieuwe woning niet het onderste uit de kan halen en vooral kiezen voor snel beschikbare woningen. Maar autochtoon of allochtoon, de wijken dragen niet bij aan stijgingskansen. Dus laten we ouders daarop wijzen; zij maken zelf de keuzes, wij geven onze mening: de rollen zijn en blijven helder.

Voorbeeld twee. Sterke scholen dragen enorm bij aan de kans op maatschappelijk stijging; andersom vormen zwakke scholen juist een gevaar voor de stijgingskansen van de leerlingen. PvdA-politici moeten zich hierover uitspreken. We moeten ouders stimuleren heel kritisch te kijken of de school goed genoeg is voor hun kinderen. Op zwakkere scholen is niet alleen het onderwijs slechter maar krijgen kinderen ook veel minder 'de

tweede natuur' mee — de ongeschreven gedrags- en houdingsregels. Hoe hard je praat, wanneer je iemand een hand geeft, het zijn subtiele zaken die kinderen op sterke scholen veelal van elkaar leren. Later hebben ze daar veel profijt van. Vertel ouders ook dit deel van ons verhaal, en ook hier zijn de rollen helder: wij het advies, zij de keuzes!

En zo zijn er nog veel voorbeelden te geven. Steeds is het terugkerende thema: het evenwicht in het PvdA-verhaal over wat je van de overheid mag verwachten en van de burgers zelf. Is dat paternalistisch? Misschien wel, ja. En wat dan nog?

ERIK VAN OPHOVEN
Politicoloog en PvdA-lid

Wat is er mis met solidariteit?

Broer Akkerboom stelt in het septembernummer van *s&d* dat de PvdA zich de komende tijd op het te volgen inkomensbeleid moet gaan herbezinnen. Hij schrijft over een onderwerp dat vaak onder het kopje 'solidariteit' valt, maar hij noemt dit begrip uit ons beginselprogramma niet één maal. Wat zou er mis zijn met solidariteit?

Als lid van een van de twaalf commissies in Nederland die een conceptlijst moet samenstellen voor de Provinciale Statenverkiezingen voor de PvdA, is mij gebleken dat meer dan de helft van de kandidaten gemotiveerd is omdat ze solidair wil zijn. Soms zelfs solidair met de zwakkeren in de samenleving. Bij een aantal mensen geeft me dat een beetje een vreemd gevoel. Het zijn mensen die het zelf goed voor elkaar hebben en zich volstrekt niet kunnen voorstellen dat zij ooit bij de zwakkeren zullen horen. Ze zijn gezond, hoogopgeleid en hebben een drukke baan — en ze denken het Statenlidmaatschap er nog wel bij te kunnen doen. Ik geloof dat het voor hen niet echt een probleem zal zijn; ze zullen het nog goed doen ook.

Solidariteit betekent voor hen solidair zijn met een voor hen onbekende groep, ongedefinieerde zwakkeren, hulpbehoevenden — eigenlijk bede-

INTERVENTIE

laars die, en dat maakt hen dan typisch PvdA-ers, er niets aan kunnen doen dat ze moeten bedenken en daarom onze steun verdienen (weer zo'n woord).

Eén kandidaat had het net als Akkerboom niet over solidariteit, maar over eerlijk delen. Dat sprak me enorm aan en toen ik me afvroeg waarom, kwam ik op het volgende: eerlijk delen is eerlijk delen tussen gelijken. Eerlijk delen gaat ook over het inkomen van de postbode, de schoonmaker én het inkomen van de directeur. Het gaat over de vraag of een directeur die hard werkt, soms wel weken maakt van zestig tot tachtig uur (waarvan een deel uiteraard netwerken op de golfbaan is, laten we wel wezen), of zo iemand wel duizendmaal zoveel per uur mag verdienen als een schoonmaker die dagelijks allerlei chemicaliën op zijn huid moet verdragen, zodat de directeur in een onberispelijke omgeving zijn conculega's kan ontvangen.

Eerlijk delen gaat dus verder dan solidariteit. Eerlijk delen gaat ook over wat een machinebankwerker verdient, of een boer in Costa Rica. Eerlijk delen gaat over het verdelen van de lasten, de zwaarste schouders et cetera; maar ook over de lasten die zwakkere schouders moeten dragen. Eerlijk delen is iets anders dan dat rijke succesvolle mensen vanuit nobele solidariteitsgevoelens een aalmoes aan de zwakkeren geven. Eerlijk delen gebeurt niet uit goedheid, maar omdat het zo hoort. Eerlijk delen is een sociale norm waar iedereen elkaar aan kan houden. Solidariteit is een persoonlijke norm waar mensen zichzelf aan houden. Eerlijk delen is sociaal-democratisch, zou ik willen betogen, en solidariteit is christelijk, islamitisch — en past ook ons, maar dan in de scherpere, meer ideële betekenis van eerlijk delen van lusten en lasten.

JAN R. LUNSING
Secretaris Gewest Groningen

Gouvernementeel populisme

Met het kabinet-Rutte-Verhagen-(Wilders) sluit Nederland aan in de rij van Europese landen waar populistische partijen regeringsmacht uitoefen(d)en door samen te werken met rechtse of centrumrechtse partijen. ‘Gouvernementeel populisme’ doopte René Cuperus dat fenomeen in *de Volkskrant* van 9 oktober. Oostenrijk, Zwitserland en Denemarken gingen ons al voor. Maar ook Sarkozy in Frankrijk en Berlusconi in Italië beroepen zich vaak op de emotie van ‘het volk’. Hoe kwam dit kabinet tot stand? **J.Th.J. van den Berg** geeft traditiegetrouw een analyse van de formatie in s&d: van de verkiezingen op 9 juni tot de oppositiestrategie van de linkse partijen onder het nieuwe kabinet.

10

Over de inventieve en verwarrende constructie waarvoor is gekozen, met een gedoogakkoord dat vier hoofdstukken omvat die zijn overgenomen uit het regeerakkoord, schrijft **Paul de Beer**.

Jeroen Dijsselbloem ten slotte benoemt de overeenkomsten maar vooral ook de verschillen met de situatie in Denemarken.



Gouvernementeel populisme (1)

Ongeliefd en verre van onmisbaar

De Partij van de Arbeid in 2010

J.TH.J. VAN DEN BERG

Op de avond van 9 juni was het al duidelijk: de kiezers hadden een volledig verbrokkelde Tweede Kamer gekozen, waarin geen enkele grote partij meer was te vinden. Weliswaar werd, tot ongetwijfeld grote teleurstelling van Job Cohen en de zijnen, niet de PvdA maar de vvd de grootste partij in de Kamer, maar eigenlijk was die met 31 zetels de minst kleine. Het vormen van een enigszins stabiele meerderheid zou een zwaar karwei worden.

Toch, het was niet de eerste keer dat de kiezer de Tweede Kamer had opgescheept met zware fragmentatie. Ook in 1994 was er sprake geweest van ernstige versplintering, waarbij de grootste partij (de PvdA) het moest doen met 37 zetels. Destijds was evenwel vrij spoedig duidelijk waar het met de kabinetsformatie naartoe moest¹.

12 Alleen voor het CDA was er een groot probleem: teruggezaakt naar 34 zetels kon het niet aan-

stonds wennen aan de gedachte dat de oppositie wachtte. Ook toen waren er ‘mastodonten’ — de aftredend premier Lubbers, oud-premier Biesheuvel en vice-president Scholten van de Raad van State — die sterk ijverden voor deelname van het CDA aan een nieuwe coalitie. Het werd echter ‘paars’, dankzij de niet aflatende druk van de politieke leider van D66, Hans van Mierlo. De PvdA zou er even later aan moeten wennen dat zij in het kabinet werd geconfronteerd met een liberale meerderheid van vvd en D66.

Wat is nu het belangrijkste verschil tussen 1994 en 2010? Waarom waren destijds de machtsverhoudingen duidelijk en nu niet? Daarvoor zijn waarschijnlijk twee belangrijke redenen te geven. De eerste is dat in de Tweede Kamer van 2010 de derde partij in grootte en tevens de grote winnares de pvv is. Aan haar loyaliteit aan kernwaarden van de democratie en de rechtsstaat valt te twijfelen, hetgeen heeft bewerkstelligd dat een aantal partijen sowieso niet met haar wilde samenwerken in een regering. Andere partijen sloten haar niet uit, maar moesten desondanks ernstig bij zichzelf te rade gaan.

Tweede reden is dat er, in tegenstelling tot 1994, nu geen partij *incontournable* was. Het gaat hier om een begrip uit de Belgische politiek, die al langer wordt geconfronteerd met fragmen-

Over de auteur J.Th.J. van den Berg is emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden en hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht. Van 1992 tot 1996 was hij lid van de Eerste Kamer en van 1981 tot 1989 directeur van de Wiardi Beckman Stichting. Van 1996 tot 2002 was hij directievoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Noten zie pagina 20

tatie, gegeven de communautaire kloof aldaar. Met *incontournable* valt een partij aan te duiden die onmisbaar is voor de vorming van welke regering dan ook, hoewel zij niet de grootste partij hoeft te zijn en evenmin de winnaar van de verkiezingen. In 1994 was D66 onmisbaar, hoewel deze 24 zetels had en de derde partij was in grootte; het was wel de grote winnaar van de verkiezingen. Een coalitie zonder D66 was onmogelijk en dus had D66 het voor het kiezen en niet het CDA maar ook niet PvdA of VVD. D66 koos en het werd een 'paarse' coalitie.

In 2006 verloor de PvdA weliswaar op dramatische wijze de verkiezingen, maar kon zij niettemin vaststellen dat geen combinatie mogelijk was zonder haar medewerking.² De partij had die situatie eerder meegemaakt in 1981, ook ondanks een dramatische nederlaag.³

Het probleem van 2010 was dat niet alleen het hele politieke spectrum was gefragmenteerd, maar dat vervolgens geen enkele partij *incontournable* bleek te zijn. Zo ongeveer iedere combinatie was denkbaar, waarbij ook elke partij desnoods kon worden gemist. Opvallend is bijvoorbeeld dat een paar christen-democratische bezwaarden tegen een coalitie met de PVV alternatieven voorstelden waarin niet alleen de PVV maar ook de PvdA ontbrak. Aldus stelde oud-informateur Lubbers voor, toen hij aan de leiding van het CDA op 20 augustus in een uitgekakte brief om een time-out vroeg. Oud-minister Veerman sprak zich in het tv-programma *Buitenhof* eveneens uit voor een combinatie waarin noch de PVV noch de PvdA voorkwam.

Dat wijst op een specifiek probleem van de Partij van de Arbeid in de formatiegeschiedenis van 2010. Niet alleen bleef zij de verzwakte partij van 2006, maar zij bleek ook de liefde van veel andere partijen te zijn kwijtgeraakt. Niet alleen de VVD stond recht tegenover haar; ook het CDA kende geen gevoelens van verwantschap meer. Sterker nog, meer dan bij de VVD waren daar verschijnselen te zien van rancune jegens de sociaal-democratie. Met de overige progressieve partijen hield het ook niet over. Ten slotte bleek de PvdA verre van onmisbaar.

DE FORMATIE: HOE HET HAD GEKUND

De eerste informateur zou zichzelf voor een ingewikkelde constellatie zien gesteld. Daar waren twee reacties op mogelijk. Ofwel het werd zoeken naar een meerderheid met enige innerlijke politieke samenhang, wat haast onvermijdelijk zou moeten leiden tot een combinatie waarin Wilders en de zijnen zouden worden betrokken. De voorkeur van de VVD daarvoor was immers aanstonds duidelijk — 'paars-plus' is nooit een reële optie geweest.

Het alternatief was: uitgaan van het verschijnsel van de politieke fragmentatie. Die zou nu moeten worden beschouwd als het zoveelste teken dat het klassieke partijbestel onderhevig is aan ernstige slijtage en transformatie. Onder die omstandigheden zou moeten worden onderzocht of een kabinet zou kunnen worden gevormd op ruime afstand van de Tweede Kamer, in wat ooit een 'extraparllementair' kabinet werd genoemd. Daarmee wordt bedoeld op een

Niet alleen het hele politieke spectrum was gefragmenteerd, ook bleek geen enkele partij 'incontournable' te zijn

constructie waarbij een formateur zelf een kort programma op hoofdlijnen schrijft en op grondslag daarvan aan fractievoorzitters vraagt om partijgenoten, door de formateur te selecteren, toestemming te geven tot het kabinet toe te treden. Ministers en staatssecretarissen zullen in de meeste gevallen niet uit Tweede en Eerste Kamer afkomstig zijn, maar wel politiek profiel hebben. Politieke leiders blijven sowieso lid van de Tweede Kamer.

Zo kan enerzijds een regering aan het werk met de minimaal vereiste parlementaire steun (zonder dat gaat het niet) en hebben anderzijds de partijen in de Kamer de vrijheid om niet elk voorstel te hoeven steunen en intussen te wer-

ken aan nieuwe politieke verhoudingen, eventueel zelfs aan nieuwe partijformaties of allianties, waarmee de fragmentatie een halt kan worden toegeroepen. Probleem van een parlementair kabinet is, dat het afhankelijk blijft van partijen zoals die nu bestaan en die het dus te druk hebben met de instandhouding van de coalitie om aan andere dingen te kunnen denken en te werken aan een toekomst op langere termijn.

Het is opmerkelijk dat geen van de partijen de weg heeft willen opgaan van het 'extraparlamentaire' kabinet

Intussen blijft de onrust in de relatie met de kiezers onverminderd voortbestaan. Waardoor het waarschijnlijk is dat bij volgende verkiezingen de traditionele volkspartijen, sociaal-democratie en christen-democratie in het bijzonder, verder zullen wegzakken. De ruimte zal worden ingenomen door relatief jonge en tegelijk vrijzinnige elitepartijen en door politieke entrepreneurs die doorgaans populistische voorkeuren zullen uitdragen. Nog afgezien van de problemen waarin traditionele partijen zichzelf nu brengen door positie te moeten kiezen ten gunste van samenwerking met politieke entrepreneurs, die zij overigens zover mogelijk bij zich vandaan zouden willen houden.

14 Eigenlijk is het opmerkelijk dat geen van de partijen in de Tweede Kamer de weg heeft willen opgaan van het 'extraparlamentaire' kabinet. Dat werd voor en na gepresenteerd, door praktisch alle fracties, als een oplossing voor noodgeval- len. Alleen informateur Tjeenk Willink wees in deze richting, nadat de eerste informatiepoging van Uri Rosenthal was vastgelopen. Hij deed dat overigens niet zozeer in het eindverslag van 4 juli zelf, maar in een bijlage die hij daaraan had toegevoegd. Er zou niets mee worden gedaan, zoals er voortdurend niets werd gedaan met constructieve gedachten van informateurs.

Alsof er op 9 juni niets was gebeurd en alsof de verkiezingsuitslag business as usual gebod, ging de eerste informateur, Rosenthal, op 12 juni aan het werk.

DE FORMATIE: HOE HET WEL VERLIEP⁵

De keuze voor Rosenthal was al geen goed voorteken. Als fractievoorzitter van de vvd in de Eerste Kamer was hij een vertrouweling van Mark Rutte, wat op de verkiezingsavond al was te zien, toen hij samen met Rutte juichend de verkiezingsuitslag begroette. Dat mag natuurlijk, maar zijn optreden daar voorspelde dat hij niets zou doen wat Rutte onprettig zou vinden. Vervolgens wist hij het proces niet onder controle te krijgen, juist omdat hij rechtstreeks afkoerste op een 'normale' coalitie.

De voorkeurscombinatie van Rosenthal en Rutte strandde op het ontwijkgedrag van de christen-democraat Verhagen die pas mee wilde praten als eerst vvd en pvv samen tot overeenstemming zouden zijn gekomen. Dat Wilders dat niet accepteerde, lag voor de hand. Het blijft wonderlijk dat de informateur deze move van Verhagen accepteerde. Temeer omdat Rutte zich daarna weigerachtig toonde om een verkenning van 'paars-plus' ruime kans te geven en dus ook dat misliep. Vervolgens bracht Rosenthal zijn eindverslag uit, dat eindigde met een multiple choice-vraag aan de koningin. Dat kan je als docent met je leerlingen doen, maar nu juist niet met de koningin, die dan immers wordt gedwongen zelf een politieke keuze te maken, in strijd met haar grondwettelijke onschendbaarheid.

Majesteit deed dat terecht niet en zette daarom haar vaste adviseur, vice-president Tjeenk Willink van de Raad van State, op 26 juni aan het werk om de meerkeuzevraag van een antwoord te voorzien. Zijn conclusie kwam erop neer dat nu eerst 'paars-plus' moest worden beproefd, maar dat bij mislukking daarvan andere combinaties met vvd en PvdA als kern niet onbeproefd mochten blijven. Aan die conclusie voegde hij de al genoemde bijlage toe, waarin

hij aandacht vroeg voor een aantal belangrijke vraagstukken van een toekomstig kabinet ('onloochenbare feiten') en maatschappelijke vertrouwensproblemen waarmee elke combinatie te maken zou hebben. Ook vroeg hij aandacht voor vragen van rechtsstaat en democratie die bij deze formatie op het spel stonden.

Tjeenk Willink pleitte niet voor een nieuwe serieuze poging de partijen van rechts weer rond de tafel te brengen, hoewel hij daar aanvankelijk toe geneigd zal zijn geweest. Op dinsdag 29 juni debatteerde de Tweede Kamer immers in aanwezigheid van oud-informateur Rosenthal over diens werkzaamheden. Daarbij werd de christen-democratische fractievoorzitter Verhagen bij herhaling uitgenodigd om duidelijk te maken waar zijn ontwikkelgedrag jegens de rechtse coalitie vandaan kwam. Daar kwam kraakhelder het antwoord op 'dat kernwaarden van de rechtsstaat niet kunnen worden ingeruild tegen verhoging van de AOW-leeftijd'. Daaruit leidden vrijwel alle participanten aan het formatieproces, maar ook buitenstaanders als de informateur, af dat een rechtse coalitie van VVD, PVV en CDA over en uit was. Achteraf bleek deze conclusie voorbarig.

'Formeren is faseren', heeft informateur Tjeenk Willink herhaaldelijk opgemerkt tijdens de afgelopen formatie. Formeren is echter ook elimineren, zoals ik in dit blad al eens vaker heb mogen opmerken.⁶ Het gaat er niet alleen om tot een bepaalde coalitie te komen. In Nederland betekent dit doorgaans dat eerst op een effectieve manier alternatieven moeten worden uitgeschakeld.

Dat leek het geval te zijn toen Maxime Verhagen in de Tweede Kamer positie koos tegen de PVV. In werkelijkheid vond het elimineren van alternatieven plaats tijdens de informatieonderleiding van, opnieuw, Rosenthal en Jacques Walage. Niet alleen waren nu twee informateurs nodig, wat al geen heel goed teken was. Ook Job Cohen koos voor een zeer nabije vertrouweling en niet voor iemand op wat grotere afstand van het politieke bedrijf en van hemzelf. Nu zal hij die keuze ook hebben gemaakt, omdat hij wist

dat Rutte weer zou terugvallen op zijn vriend in de senaat.

Behulpzaam was het allemaal niet. Na iets meer dan twee weken, op 22 juli, moesten beide informateurs concluderen dat een coalitie van 'paars-plus' er niet in zat, omdat zowel VVD als PvdA de moed had opgegeven. Terecht, want de VVD wilde drie 'piketpaaltjes' geslagen hebben en vast in de bodem houden: € 18 mrd bezuinigen zonder lastenverzwaring, geen beprijzing van de mobiliteit en geen hervorming van de woningmarkt. Waarschijnlijk kon Rutte ook niet veel anders, gelet op de weerstand die het gesprek over 'paars-plus' in eigen kring had veroorzaakt. De PvdA kon die piketpaaltjes moeilijk in de grond laten staan. Zo werd 'paars-plus' niet echt bevorderd maar onderdeel van het proces van eliminatie. Dus kwam de vraag naar de rol en positie van het CDA weer in beeld en daarmee de mogelijkheid van een 'coalitie door het midden'.

Lubbers bleek zijn beste tijd te hebben gehad — hij begon met het uit de school klappen over zijn onderhoud met de koningin

Opnieuw greep de koningin naar een vertrouwde adviseur, die eerder in 2006 ook al zulk nuttig informatiewerk had geleverd na de crisis in Balkenende III (de uittreding van D66), Minister van Staat, drs. R. F. M. Lubbers. Die bleek echter zijn beste tijd te hebben gehad. Hij begon met een persbijeenkomst waarin hij uit de school klapte over zijn onderhoud met de koningin (een 'koningin en ik'-show van nogal gênant gehalte) en haar overigens woorden in de mond legde die van hemzelf afkomstig waren geweest. Aan te nemen valt dat hij daarover naderhand streng is toegesproken door de koningin.

Vervolgens hield hij een ronde gesprekken met alle fractievoorzitters, maar nog ruim voordat hij daarmee klaar was, stond (na het gesprek

met zijn partijgenoot Verhagen) de conclusie al vast. Verhagen had toegezegd met Wilders en Rutte te willen praten, op voorwaarde dat dit ‘informele gesprekken’ zouden zijn, dus buiten aanwezigheid en leiding van de informateur. Lubbers stemde daarmee in, blijkens zijn eindverslag, met het argument dat alle fractievoorzitters hadden gevraagd om nu eerst serieus na te gaan of rechts niet in staat was tot een coalitie en omdat dit de enige mogelijkheid was voor Verhagen om te verkennen of een coalitie met Wilders mogelijk was.

Minderheid en meerderheid zijn in Nederlandse verhoudingen geen objectieve begrippen, maar voorwerp van politieke retorica

Duidelijk was immers al dat Wilders bereid was in een constructie te stappen waarbij cda en vvd de ministers zouden leveren en hij het kabinet zou gedogen. Waarschijnlijk vond Wilders dat ook het meest wenselijk. Dat bleek een uitkomst voor Maxime Verhagen. Zo kon hij immers een regeerakkoord sluiten met de vvd waarin over islam of over Europa geen onvertogen woord zou komen te staan. Het ging erom een ruil te maken met Wilders c.s. waarin een bezuinigingsoperatie van € 18 mrd zou worden afgestreept tegen een akkoord waarin de pvv haar zin kreeg op onderdelen van het beleid inzake immigratie en integratie, alsmede de zorg voor ouderen.

Probleem voor de informateur was dat hij zich formeel niet bevoegd achtte mee te werken aan wat alle trekken vertoonde van een door Wilders gedoogd minderheidskabinet. Hij had zich al te grote zorgen daarover kunnen besparen, als hij de parlementaire geschiedenis wat beter had gekend. Al in 1901 trad het roemruchte kabinet-Kuyper⁷ aan, met ministers uit een parlementaire minderheid van ARP en RK Staatspartij en gedoogd door de CHU-in-aanbouw onder

leiding van A. F. de Savornin Lohman. Niemand zag dit in die tijd als een minderheidskabinet, Kuyper zelf nog wel het minst.

Kuyper liet zich overigens ten tijde van de spoorwegstakingen in 1903 chanteren door de gedogende Lohman, die op straffe van kabinetscrisis eiste dat ambtenarenstakingen voortaan strafrechtelijk aangepakt zouden worden. Dat had Kuyper zelf niet gewild, maar toch werd juist hij de man van de zogenoemde worgwetten.

Een kabinet dat in het algemeen kan rekenen op de steun van een meerderheid van de leden van de Tweede Kamer is een meerderheidskabinet, zelfs al is er (nog) geen meerderheid in de Eerste Kamer. Die was er ook ten tijde van het kabinet-Kuyper niet, althans niet tot 1904. Minderheid en meerderheid zijn in Nederlandse verhoudingen geen objectieve begrippen, maar voorwerp van politieke retorica.

Een week lang gingen de heren Rutte, Wilders en Verhagen met elkaar in conclaaf en op 30 juli kwamen zij terug bij de informateur met een verklaring, die aangaf dat zij wilden gaan werken aan een ‘minderheidskabinet’ van vvd en cda met ‘gedoogsteun’ van de pvv. Dat was mogelijk geworden door wat ik niet aarzel de meest beschamende alinea van de laatste eeuw in de Nederlandse politiek te vinden:

‘De drie partijen vvd, pvv en cda verschillen van mening over aard en karakter van de islam. De scheidslijn zit hem in het karakteriseren van de islam als óf religie óf (politieke) ideologie. Partijen accepteren elkaars verschil van inzicht hierover en zullen hier ook op grond van hun eigen opvattingen naar handelen.’

Stel dat linkse partijen zoiets hadden ‘overeengekomen’ inzake ‘aard en karakter’ van de katholieke kerk of van het jodendom, zou dan niet een enorme storm zijn opgestoken? Deze legitimatie van fundamentele schending van de vrijheid van godsdienst door cda en vvd was heel wat belangrijker en verontrustender dan de vraag of er sprake zou zijn van een minderheidskabinet of niet.

Lubbers legde zich als informateur echter bij deze conclusie neer en in een ellenlang eindrapport adviseerde hij de koningin op 3 augustus aan deze constructie te laten werken, nu formeel, onder leiding van mr. I.W. Opstelten, een andere vertrouweling van Mark Rutte en voorzitter van de vvd. Lubbers had er zelf wel verder aan willen knutselen als informateur, maar dat vertrouwden de drie heren niet en dus kon hij vertrekken.

Enige weken later, op 20 augustus, maakte de wroeging zich van de oud-premier meester, nadat al een aantal christen-democraten in opstand was gekomen tegen de poging tot vorming van een rechtse coalitie. Lubbers vroeg in twee uitgelekte brieven aan Verhagen en aan waarnemend partijvoorzitter Henk Bleker om een time-out in de formatie. Dat bleek een minder geïsoleerde actie dan op het eerste gezicht leek. Een week later kwam immers hetzelfde verzoek van de tweede christen-democratische onderhandelaar, demissionair minister Ab Klink. Ook zijn brief kwam, op 1 september, in de openbaarheid, maar toen was in de fractie van het cda al ruimschoots de chaos uitgebroken.

Niettemin meende fractievoorzitter Verhagen aan de informateur te kunnen melden dat de fractie unaniem was in haar oordeel dat de gesprekken moesten worden voortgezet. Daar geloofde, naar op 3 september bleek, Geert Wilders niet langer in. Hij blies de formatiepoging op. Hij geloofde, blijkens het (eerste) eindverslag van informateur Opstelten, alleen in voortgang als de dissidente fractieleden — naast Klink waren dat Kathleen Ferrier en Ad Koppejan — bereid waren schriftelijk te verklaren dat zij een positieve uitspraak van het te zijner tijd te houden congres van het cda over de coalitie zouden steunen dan wel uit de Kamer zouden treden. Een eis die Wilders overigens niet zelf had verzonnen maar die eerder in discussie was geweest in de fractie van het cda zelf. Die was door betrokkenen afgewezen als in strijd met de grondwettelijke plicht van elke volksvertegenwoordiger zonder last op te treden. De nu door

Wilders overgenomen eis werd door Verhagen op zijn beurt afgewezen 'als strijdig met de Grondwet'.

De vreugde in progressieve kring en in een deel van de christen-democratie was van korte duur. Op dinsdag 7 september bleek Wilders zich te hebben bedacht. Na de vergadering van zijn fractie kwam hij met de mededeling dat hij wilde proberen de onderhandelingen met cda en vvd te hervatten. Dat herhaalde hij in de namiddag tijdens een Kamerdebat over de informatie-Opstelten. Met opmerkelijke gretigheid gingen de leiders van cda en vvd daarop in. De brief van Klink was vergeven en vergeten. Dat werd de drie heren des te gemakkelijker gemaakt, omdat Ab Klink zich de dag ervoor met onmiddellijke ingang uit de Kamer had teruggetrokken.

Zo gretig waren de drie, dat zij vergaten dat intussen zo ongeveer de hele Kamer bij de koningin was langs geweest om te zeggen dat Mark Rutte nu maar zelf informateur moest worden, een programma moest schrijven en

Heb ik het goed begrepen, dan moet de koningin twee uur lang op Rutte hebben ingepraat om zelf aan het werk te gaan

daarvoor bondgenoten moest zoeken. Zulke opdracht had hij ook nog kunnen aanvaarden, nadat Wilders van zijn ommekeer had blijk gegeven, maar daar had hij geen oren meer naar. Al in de Kamer liet hij weten, dat Opstelten terug moest komen en de onderhandelingen op de oude voet moesten worden hervat.

Maar, zoals Tjeenk Willink dan opmerkt: formeren is faseren. De Kamer had iets anders geadviseerd en de koningin kon dus niet, in strijd daarmee, Rutte toch zijn zin geven. Alweer, dat zou een politieke keuze inhouden. Heb ik het goed begrepen, dan moet de koningin op de avond van de zevende september twee uur

lang op Rutte hebben ingepraat om de adviezen van dat moment te volgen en zelf aan het werk te gaan. Zo zou hij niet volledig afhankelijk zijn van het succes van 'rechts', maar ook nog een andere kant uit kunnen, indien noodzakelijk. Want met rechts voor de derde keer de mist in gaan, dat zou hem ook zelf beschadigen. Rutte bedankte daarvoor — wilde hij geen achterdocht wekken bij Wilders? — en aanvaardde dat eerst de ronde met de fractievoorzitters moest worden overgedaan, voordat de gesprekken met CDA en PVV konden worden hervat. Daartoe was

Veel gevoel voor zorgvuldige procedures, van zulk belang voor de democratie, bleek er niet te wezen

voor een paar dagen een nieuwe informateur nodig maar kennelijk waren er geen betrouwbare liberalen meer over.

En dus was-ie daar weer: de vice-president van de Raad van State. Zoals hij zelf zei, om de procedurele gaten te dichten die de drie heren hadden achtergelaten. Waarbij de nieuwe informateur nog even fijntjes wees op de risico's van een derde fiasco van rechts voor de loopbaan van Mark Rutte. De opwindingsdaarover bij de fracties van rechts was rijkelijk kunstmatig, alsof Tjeenk Willink op zulk fiasco uit was. Maar de media maakten er prompt een 'feestje' van, alsof de hele informatie van Tjeenk Willink een vorm van chicaneren was van de koningin en/of van hemzelf. Veel gevoel voor zorgvuldige procedures, van zulk belang voor de democratie die breekbaarder is dan vaak wordt gedacht, bleek er op dat moment niet te wezen. Dit gaten dichten duurde een kleine week, voornamelijk omdat eerst Verhagen ministeriële verplichtingen had en vervolgens Wilders naar New York ging voor een speech op Ground Zero.

Nadat op 13 september Tjeenk Willink had geadviseerd de informatie-Opstelten te hervat-

ten, keerden Rutte, Verhagen en Wilders onder leiding van Opstelten weer terug naar de onderhandelingsstafel. Daar kwamen zij op 27 september vandaan met zowel een gedoogakkoord, getekend door de drie heren, als een regeerakkoord, getekend door alleen de onderhandelaars van de VVD en het CDA. Wederom moest er in CDA-kring lang en onder hoge druk worden gesproken, totdat op donderdag 30 september de drie fracties definitief beide akkoorden aanvaardden. Onduidelijk bleef echter nog de houding van twee fractieleden van het CDA, Ferrier en Koppejan. Voor hen zou het congres van het CDA zoal geen uitsluitel dan toch richting kunnen bieden. Een massaal bijeengekomen congres besloot op 2 oktober met een meerderheid van iets meer dan twee derden zowel gedoogakkoord als regeerakkoord te aanvaarden. De tegenstrevende minderheid bleek groter dan verwacht. Nog even leek de onenigheid in de fractie van het CDA op te laaien, maar uiteindelijk accepteerden alle eenentwintig Kamerleden van het CDA de totstandkoming van het kabinet van VVD, PVV en CDA. Mark Rutte kon als formateur aan het werk; op donderdag 14 oktober, na een kabinetsformatie van 128 dagen, werd het kabinet-Rutte-Verhagen door de koningin beëdigd.

EEN AKKOORD MET KOP NOCH STAART

Zoals bekend is het kabinet gevormd op basis van twee of eigenlijk drie documenten, die tezamen een kleine honderd bladzijden tellen: een gedoogakkoord van twintig bladzijden dat zich bezighoudt met immigratie en integratie, ouderenzorg en financiën. Het regeerakkoord omvat zesenvertig bladzijden en bevat afspraken over van alles en nog wat, van openbaar bestuur en economie tot werk en sociale zekerheid alsmede wonen. Erbij hoort een bijlage over het begrotingsbeleid dat onderdeel uitmaakt van zowel regeer- als gedoogakkoord en dat weer achtentwintig bladzijden telt. Dit biedt een overzicht van waar de partijen de achttien miljard euro aan bezuinigingen vandaan denken te halen.

Aan het regeerakkoord is Wilders niet gebonden, maar hij kan het evenmin als aanleiding gebruiken om het vertrouwen in het kabinet of de eerstverantwoordelijke minister op te zeggen. Zijn vrijheid gaat dus niet zover dat hij met het regeerakkoord niets te maken heeft. Ook deze afspraak pleit voor de gedachte dat het kabinet niet echt een minderheidskabinet is. Binding aanvaarden met achttien miljard euro aan bezuinigingen, met alle beleidseffecten van dien is bovendien binding aanvaarden met de kern van het toekomstige kabinetsbeleid.

Het is al gezegd: het programma is een ratjetoe aan bezuinigingsposten, overal en nergens vandaan gehaald. Enig systeem zit er niet in, tenzij dan dat bijstandsgerechtigden, zorgbehoevenden en gehandicapten er slecht afkomen. Een sterk staaltje van *blaming the victim*. Dat geldt ook voor allerlei ondersteuning van gemeentelijke activiteiten in zorg en welzijn, al moet erbij worden gezegd dat het kabinet met zijn vingers van het gemeentefonds afblijft.

Er zit nogal wat populistisch sentiment in het overeengekomen krimpprogramma: vooral de ambtenaren moeten eraan geloven, alsof daar altijd wel enorme 'efficiëncywinst' valt te halen. Maar van krimp in rijkssoeverheidstaken is weinig te vinden, hooguit van decentralisatie her en der. Politieke organen kunnen ook wel een stuk kleiner, zonder een begin van argumentatie. Ook dat past in het populistische vooroordeel. Het levert overigens niets op, want voor inkrimping van de beide Kamers der Staten-Generaal is herziening van de Grondwet nodig. Er is kennelijk niemand die de moed heeft gehad om te zeggen dat ons ambtelijk apparaat tot de kleinste ter wereld behoort evenals onze volksvertegenwoordigingen, zowel nationaal als lokaal.

Vanuit hetzelfde sentiment (Lodewijk Asscher spreekt zelfs van 'rancune' en daar heeft het inderdaad wel wat van weg) wordt de publieke omroep aangepakt en zijn muziekcentrum alsmede, langs twee wegen, de cultuur in het algemeen: € 200 mln (op een totaal van € 900 mln) eraf en de btw op kaartjes naar 19%. Zo gaat er ook het een en ander af van de

ontwikkelingssamenwerking en wordt zij met allerlei uitgaven 'vervuild'. Van effectieve en voor de economie noodzakelijke hervormingen, die tegelijk bezuinigingen opleveren, komt niets terecht. Geen hervorming van de woningmarkt, geen hervorming van de studiefinanciering, geen hervorming van de arbeidsmarkt en nauwelijks van het pensioenstelsel.

Regeerakkoord en gedoogakkoord ademen, ook zonder medewerking van de pvv, een nogal repressief karakter. Dat veiligheid een belangrijke rol speelt is te begrijpen, maar drieduizend agenten erbij als je niet eens weet waar je de huidige bezetting vandaan moet halen, is minstens merkwaardig. Heel veel repressieve maatregelen inzake immigratie zijn ofwel naar hun aard onuitvoerbaar of vereisen gewijzigde Europese richtlijnen. Die zijn niet makkelijk te verkrijgen, zeker niet als die recent zijn vastgesteld.

Het barse regeerakkoord lijkt gemaakt in de Groote Sociëteit te Rommeldam door de heren Dickerdack en Bulle Bas, die vervolgens in de personen van Opstelten, Kamp, Rosenthal, Donner en Leers het varkentje wel eens even zullen wassen. En nauwelijks een Doddeltje ter compensatie.

OPPOSITIE IN TIJDEN VAN FRAGMENTATIE

Toen de Partij van de Arbeid in het voorjaar aan de campagne begon, zal zij niet hebben verwacht dat zij na de kabinetsformatie in de oppositie terecht zou komen. Voor Job Cohen, die toch al meer bestuurder dan partijpoliticus is, moet dat het horrorscenario zijn geweest. Maar wat een nachtmerrie leek, is gewoon de werkelijkheid. Heeft de partij zich voldoende ingespannen om oppositie te voorkomen? Her en der wordt dat wel beweerd, niet alleen bij het cda maar ook in eigen politieke kring.

Jaap Burger zei het al: 'er moet iets te regeren vallen'. In tijden als deze kan het geen kwaad bovendien te herinneren aan een woord van oud-premier Drees die ooit opmerkte dat meeregeren zijn betekenis minstens zozeer ontleent aan wat men op die manier kan tegenhouden

als door wat men ermee weet te bereiken. Alle reden dus om tot coöperatie bereid te zijn, al was het maar om een kabinet met steun van de PvdA tegen te houden. Tegelijkertijd, de PvdA is zozeer verzwakt in de laatste tien jaar, dat zij zich geen grote electorale risico's meer kan veroorloven.

Medewerking aan een kabinet met de VVD, D66 en GroenLinks kon nog wel, zij het dat daarmee de SP aan een vrijbrief werd geholpen. Misschien had een kabinet op brede basis, van VVD, PvdA, CDA en zowel D66 als GroenLinks ook

De PvdA kan zich, zoveel is wel duidelijk, geen geïsoleerde campagne meer veroorloven

nog gekund, zij het dat dit het beste kans had gehad in de 'extraparlamentaire' variant. Een kabinet met alleen VVD en CDA was weinig minder dan een serieuze poging tot zelfmoord. Waarom zou daar wel hebben gekund wat nu in de 'paars-plus'-variant door de VVD onmogelijk was gemaakt? Het CDA kan daarin zijn teleurgesteld, maar de regering is geen College van Gedeputeerde Staten waar je rustig met de drie eertijds grote partijen samen kan zitten. Uit de mond van Maxime Verhagen klonk het dépit over gebrek aan bereidheid bij de PvdA trouwens hypocriet: iedereen kon weten welke kant hij uit wilde.

Toch gingen er twee dingen in de formatie mis. Toen Verhagen vertrok naar de 'informele gesprekken' met Wilders met het bericht dat hij wel moest omdat de PvdA niet wilde, had de

PvdA-leiding onmiddellijk en met kracht van argumenten moeten reageren. Nu hield zij meer dan een week haar mond. Toen had het gif zijn werk ruimschoots verricht.

Belangrijker was het gebrek aan coördinatie tussen PvdA, D66 en GroenLinks. Dat brengt ons bij het *vitium originis*: de uitgebleven poging ruim vóór de verkiezingen te komen tot een alliantie van zoveel mogelijk partijen van links in Nederland. De PvdA dacht het alleen te moeten doen ter wille van de 'strategische stem', terwijl al vrij kort na het aantreden van Job Cohen duidelijk was geworden dat de PvdA zich weliswaar herstelde maar op dertig zetels of daaromtrent bleef hangen. Veel te zwak dus om zonder bondgenootschap in de formatie een hoofdrol te vervullen. Afgezien van de overeenstemming met D66 en GroenLinks over de 'paars-plus'-variant was er van geen enkele eensgezindheid noch coördinatie sprake, wat heeft bijgedragen aan het op zichzelf onjuiste beeld van onwil van de PvdA tot andere constructies dan 'paars-plus'.

Er is nu geen andere uitweg dan van de nood een deugd te maken en althans in de oppositie gecoördineerd te werk te gaan, waar het kan één front vormend met zowel D66 en GroenLinks als met de SP. Al hoeft het niet steeds met één mond te gebeuren. Als de taken maar goed worden verdeeld. Zo kan er geleidelijk worden gewerkt aan een nauwere samenhang en eventueel aan een progressieve alliantie voor de volgende Kamerverkiezingen. Een eerste proef van electorale samenwerking en 'kartelvorming' leveren de verkiezingen voor de Provinciale Staten, in maart 2011. De PvdA kan zich, zo is nu wel duidelijk, geen geïsoleerde campagne meer veroorloven. Waarom zou zij ook?

Noten

1 J.Th.J. van den Berg, 'Een hete zomer op het Binnenhof. De formatie van het kabinet-Kok in zeven paradoxen', in: *SE&D*, 31 (1994), 178-196.

2 Idem, 'Kabinet op zwakke po-

tjes', in: *SE&D*, 64 (2007), nr. 4, 10-15.

3 K.L.L.M. Dittrich, J. Cohen en V. Rutgers, *Het einde van een tijdperk: verslag van de kabinetsformaties 1981 en 1982*, Maastricht 1983.

4 P.J. Oud, *Het constitutioneel recht*

van het Koninkrijk der Nederlanden, deel 1, Zwolle 1947, 265-271. Het laatste kabinet met een extraparllementair karakter was het kabinet-De Quay: J.W. Brouwer en J. Ramakers (red.), *Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945. Deel 7. Het*

- kabinet-De Quay, 1959-1963*, Amsterdam 2007, 20-44.
- 5 Voor het feitenrelaas heb ik in hoofdzaak gebruikgemaakt van www.kabinetsformatie2010.nl van de Rijksvoorlichtingsdienst waarop de tekst is te vinden van alle verslagen en eindverslagen van de respectieve informateurs, alsmede de kern van hun toelichting tijdens de diverse persconferenties. Andere stukken zijn gehaald van de websites van dagbladen en de NOS.
- 6 J.Th.J. van den Berg, 'Het merkwaaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties', in: *SD*, 60 (2003), nr. 7/8, 69-75.
- 7 J. de Bruijn, 'Kuyper ist ein Luegner'. *De kabinetsformatie van 1901*, Amsterdam 2001; W.J. van Welderen baron Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland. Derde deel 1901-1914*, door W.H. Vermeulen, 's Gravenhage 1950, 1-91.

Wie gedooft dit kabinet nu eigenlijk?

PAUL DE BEER

Op het moment dat ik dit schrijf hebben vvd, cda en pvv al weer vier weken geleden hun regeer- en gedoogakkoord gepresenteerd, maar ik moet bekennen dat ik er nog steeds niets van begrijp. Ondanks de vele analyses en commentaren in de media is een vraag tot nu toe onbeantwoord gebleven: wie gedooft nu eigenlijk wat? Het gedoogakkoord, dat vvd, cda en pvv hebben ondertekend, omvat vier hoofdstukken die letterlijk zijn overgenomen uit het regeerakkoord. De overige acht hoofdstukken in het regeerakkoord komen alleen voor rekening van vvd en cda.

Nu was de reden om een gedoogakkoord af te sluiten dat vvd en cda enerzijds en pvv anderzijds het op het terrein van immigratie, integratie en in het bijzonder de positie van de islam fundamenteel oneens waren. Op andere terreinen, zoals de economie, sociale zaken, volksgezondheid, volkshuisvesting, infrastructuur en onderwijs, zouden de partijen het wel eens kunnen worden, zo luidde de verwachting tijdens de formatie. Wat lag er dus meer voor de hand dan dat de pvv een gedoogakkoord zou ondertekenen waarin afspraken op al deze terreinen zouden worden gemaakt? In aanvulling daarop zouden vvd en cda in het regeerakkoord dan nog hun voornemens ten aanzien van immigratie, integratie en geloof kunnen regelen, zonder dat de pvv daaraan gebonden zou zijn.

Sterker nog, de pvv zou er publiekelijk afstand van mogen nemen, maar er geen reden in mogen zien om het kabinet weg te stemmen.

Wie het regeer- en gedoogakkoord leest, constateert echter dat de drie partijen precies het omgekeerde hebben gedaan. De vier hoofdstukken van het gedoogakkoord gaan over immigratie en integratie, veiligheid, ouderenzorg en financiën. Over het heikele punt van de immigratie en integratie zijn de drie partijen het uiteindelijk dus toch eens geworden. Sterker nog, het zijn juist deze kwesties waarop de pvv het kabinet steun belooft. Het enige fundamentele verschil van mening dat resteert, is de islam, die de vvd en het cda als een religie zien en die de pvv als een politieke ideologie beschouwt.

Terwijl de pvv het gedoogakkoord volledig onderschrijft, wordt de rest van het regeerakkoord slechts door haar gedoogd. Dat wil zeggen dat de pvv tegen kan stemmen, maar geen moties van wantrouwen of afkeuring die daarop betrekking hebben, zal steunen. De pvv steunt het kabinet dus op die terreinen waarover men van tevoren verwachtte het niet eens te kunnen worden — met uitzondering van de karakterisering van de islam — en is juist niet gebonden aan het kabinetsbeleid op al die andere terreinen waarover men het vermoedelijk wel eens had kunnen worden. Om maar een paar voorbeelden te noemen: de handtekening van Wilders staat niet onder de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 kilometer per uur,

Over de auteur Paul de Beer is redacteur van S&D.

de verkleining van het parlement, de verlaging van de administratieve lastendruk, de versoepeling van het rookverbod en de afschaffing van het Muziekcentrum voor de Omroep.

Wilders heeft ook een aantal zaken met succes uit het regeerakkoord weten te houden, zoals de verkorting van de ww-duur en de versoepeling van het ontslagrecht, waar de vvd een groot voorstander van was. Deze voorstellen ontbreken in het hoofdstuk over werk en sociale zekerheid in het regeerakkoord, maar dat heeft Wilders juist niet ondertekend. Wie het begrijpt, mag het zeggen.

Consequentie van dit alles is dat het kabinet formeel slechts voor vier van de twaalf hoofdstukken van het regeerakkoord op steun van een parlementaire meerderheid kan rekenen. Anders gezegd: voor twee derde van het regeerakkoord is slechts de steun van iets meer dan een derde van de Tweede-Kamerleden verzekerd (vvd en cda hebben samen immers 52 zetels). Maar omdat 'geen van de zeven overige fracties [in de Tweede Kamer — PdB] bij voorbaat heeft aangegeven geen steun te zullen geven aan voorstellen van het kabinet' zag informateur Opstelten in zijn eindverslag aan de koningin van 7 oktober 2010 toch 'voldoende basis voor een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'. Blijkbaar is er al sprake van 'een vruchtbare samenwerking' als een meerderheid van het parlement niet bij voorbaat aankondigt het kabinet bij de eerste de beste gelegenheid naar huis te zullen sturen.

Nu kan men tegenwerpen dat Wilders wel akkoord is gegaan met het omvangrijke pakket van ombuigingen, oplopend tot € 18 mrd in 2015. Is hij daarmee toch niet aan het grootste deel van het regeerakkoord gebonden? Als dat juist is, is het echter des te merkwaardiger dat hij het regeerakkoord niet gewoon heeft ondertekend. Maar ook bij deze afspraak is iets vreemds aan de hand. Bij het overnemen van het hoofdstuk uit het regeerakkoord over de financiën in het gedoogakkoord is het eerste gedeelte weggelaten. En het is precies dit gedeelte waarin het bedrag aan ombuigingen wordt genoemd.

In het gedoogakkoord komt het bedrag van € 18 mrd niet voor. Wel staat daar, net als in het regeerakkoord, de zin: 'Bij de budgettaire verwerking van dit akkoord zijn de bedragen in de financiële bijlage leidend.' Maar 'leidend' is toch echt iets anders dan 'bindend'.

Deze wonderlijke constructie van een minderheidskabinet dat op slechts een derde van de zetels in de Tweede Kamer berust, roept de vraag op wie dit kabinet nu eigenlijk gedooft. Officieel is dat natuurlijk de pvv. Maar aangezien de pvv slechts aan een derde van het regeerakkoord is gebonden, wordt de term 'gedogen' daarmee wel erg opgerekt. De pvv kan immers op tal van punten afstand nemen van het kabinetsbeleid. Nu lijkt het aannemelijk dat de pvv het kabinet ook op veel terreinen die niet in het

De handtekening van Wilders staat niet onder de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 kilometer per uur

gedoogakkoord zijn opgenomen, zal steunen. Maar waarom heeft Wilders die onderdelen dan niet gewoon meeondertekend? Blijkbaar wil hij op veel terreinen toch graag zijn handen vrijhouden, bijvoorbeeld voor het geval uit de opiniepeilingen mocht blijken dat het kabinetsbeleid bij zijn achterban toch niet zo goed valt. Kortom, maximale invloed in combinatie met minimale verantwoordelijkheid. Petje af voor Geert Wilders!

Een andere interpretatie, die de afgelopen tijd ook wel te horen viel, is dat het eigenlijk het cda is dat de pvv gedooft als partij die het kabinet aan een meerderheid mag helpen. Om de interne onrust in het cda te bezweren was het onvermijdelijk dat het cda niet samen met de pvv in het kabinet zitting nam. Hoe minder de pvv aan het kabinet gebonden is, hoe beter dus voor het cda, want daarmee kan het ook de

grote groep in de eigen achterban die niets van de pvv wil weten, tevreden — of in ieder geval koest — houden. En aangezien de pvv beloofd heeft geen moties van wantrouwen of afkeuring te steunen die betrekking hebben op de inhoud van het regeerakkoord, loopt het kabinet weinig risico al snel naar huis te worden gestuurd. Als je dan met een partij die slechts veertien procent van de Tweede-Kamerzetels bezet de helft van de ministersposten in de wacht weet te slepen, kun je wel zeggen dat je je politieke

De pvv is slechts aan een derde van het regeerakkoord gebonden — de term ‘gedogen’ wordt daarmee wel erg opgerekt

invloed, na de grootste verkiezingsnederlaag in de geschiedenis, optimaal hebt benut. Petje af voor Maxime Verhagen!

Maar hoe zit het dan met de vvd? Wat levert deze zonderlinge constructie de winnaar van de verkiezingen op? Want behalve het leveren van de eerste liberale premier sinds de Eerste Wereldoorlog lijkt de vvd in de formatie vooral te hebben verloren. Van het liberale gedachtegoed is in regeerakkoord noch gedoogakkoord veel terug te vinden. Ondanks anderhalf maal zoveel zetels heeft de vvd niet meer ministers en staatssecretarissen gekregen dan het cda. En dan is het kabinet voor een groot deel van zijn beleid ook nog allerm minst verzekerd van parlementaire steun. Maar misschien schuilt daar nu juist wel de briljante zet van Rutte in. Ook de vvd gedooft dit kabinet alleen maar!

Omdat het kabinet toch genoodzaakt zal zijn geregeld steun te zoeken bij de oppositie, zoals Rutte in de regeringsverklaring al aankondigde, biedt dit de vvd de mogelijkheid alsnog een aantal liberale stokpaardjes te realiseren die zij in de formatie heeft ingeleverd. Weliswaar heeft Rutte in het debat over de regeringsverklaring

gezegd dat de ww-duur en het ontslagrecht, waarover niets in het regeerakkoord is vastgelegd, geen vrije kwesties zijn. Maar dit laat nog genoeg ruimte voor andere ingrepen in de sociale zekerheid of op de arbeidsmarkt, zoals ontkoppeling van de uitkeringen of verlaging van het minimumloon. Uiteraard moet hij daarvoor dan wel andere partijen dan de pvv zien mee te krijgen. Juist doordat de pvv het kabinet alleen maar gedooft, lijkt Rutte de vrije hand te hebben om een paar ‘linkse’ concessies aan de pvv later weer ongedaan te maken. Petje af voor Rutte!

Zo lijkt elk van de drie betrokken partijen er belang bij te hebben om het kabinet niet volledig in de armen te sluiten, maar slechts te gedogen. Dat mag een uiterst wankel basis voor een kabinet schijnen, maar zolang pvv, cda en vvd de voordelen van deze constructie zwaarder vinden wegen dan de nadelen, hebben zij er weinig belang bij het kabinet ten val te brengen.

Met de kennis van vandaag kun je je afvragen of een vergelijkbare constructie niet ook ‘over links’ mogelijk was geweest. Als PvdA, SP, D66 en GroenLinks het over een regeerakkoord eens waren geworden, hadden zij nog slechts elf zetels nodig gehad voor een meerderheid. Zou de helft van de cda-fractie bereid zijn geweest een dergelijk links kabinet te gedogen — desnoods slechts op een derde van het programma! — dan was het tweede kabinet-Den Uyl er alsnog gekomen, zij het dan onder de naam Cohen.

Het is natuurlijk de vraag of een linkse minderheidscoalitie in staat zou zijn geweest voldoende gedoogsteun te verwerven, maar blijkbaar is die mogelijkheid niet eens overwogen. Nu vvd, cda en pvv de linkse partijen een lesje hebben geleerd in flexibel formeren en het maximaal oprekken van het begrip ‘gedogen’, kunnen die zich voorlopig in de oppositiebankjes alleen maar verbijten over de gemiste kans. Hopelijk trekken zij daar lering uit en slagen zij er in de toekomst bij een volgende gelegenheid alsnog in er hun voordeel mee te doen.

Gedogen in de praktijk

Een vergelijking tussen Denemarken en Nederland

JEROEN DIJSSELBLOEM

Zindelijk zult u nooit worden', sneerde de toenmalige sociaal-democratische minister-president Poul Nyrup Rasmussen in oktober 1999 in de richting van de leider van de nieuwe rechts-populistische Deense Volkspartij. Niet alleen toonde deze woorden een diepe weerzin tegen de anti-Europese en anti-buitenlandersretoriek van de nieuwkomer. Tegelijkertijd was het een grote onderschatting van het potentieel van deze partij en haar leider Pia Kjaersgaard. Twee jaar later zou de Deense Volkspartij, verdubbeld in omvang, de derde partij van Denemarken worden.

Sinds 2001 kent Denemarken een rechts minderheidskabinet onder leiding van achtereenvolgens de liberalen Anders Fogh Rasmussen en Lars Løkke Rasmussen. De liberale partij, Venstre, en de conservatieve volkspartij vormen samen de regering. Op zichzelf is een minderheidskabinet in de Scandinavische landen verre van ongewoon. Uitzonderlijk in de huidige constructie is dat één partij de vaste gedoogpartner is. Die gedoogpartner is de Deense Volkspartij (DVP), de sociaal-nationaal-conservatieve beweging onder leiding van Pia Kjaersgaard, vanaf dat moment een zeer invloedrijke speler in de Deense politiek.

De parallellen met de huidige Nederlandse situatie dringen zich op — sommige daarvan zijn ook al breed uitgemeten in de Nederlandse media — maar er zijn ook een paar grote ver-

schillen in de politieke omgeving van de rechts-populisten in beide landen. Vooral die laatste zijn onderbelicht gebleven.

DE DEENSE GEDOOGCOALITIE

De Deense Volkspartij, oftewel 'de partij van het Deense volk', ontstond in 1995 na een afsplitsing van de Partij van de Vooruitgang, een populistische anti-belastingpartij. In 1998 deed de nieuwe partij voor het eerst mee aan de verkiezingen en behaalde direct 13 zetels.

Na de cartooncrisis in 2006 bereikte de populariteit van de partij haar absolute hoogtepunt in de peilingen, maar dit daalde weer snel naar het niveau van 2005. De kiezers van de Deense Volkspartij hechten heel veel waarde aan het behoud van de Deense verzorgingsstaat. Europa en immigratie worden door hen gezien als een rechtstreekse bedreiging van die verworvenheid. Veel van deze kiezers stemden voorheen op de sociaal-democraten.

25

Resultaten DVP	1998	2001	2005	2007
Aantal zetels	13	22	24	25
Percentage	7	12	13	14

De Deense Volkspartij is een ledenvereniging maar wordt wel zeer centralistisch geleid. Er wordt actief ingezet op ledenwerving met twee doelen: de werving van nieuwe kandidaat-

Over de auteur Jeroen Dijsselbloem vice-voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de PvdA.

politici en het vergaren van financiële middelen om de partij te kunnen uitbouwen. Van een interne democratie is geen sprake; de partijkoers wordt centraal bepaald. Men is zeer huiverig voor associaties met 'bruine' politiek; enkele raadsleden die zich racistisch uitlieten, werden direct geroyeerd.

De minderheidsregering levert een stabiele politieke situatie op in Denemarken en heeft inmiddels twee verkiezingen overleefd. Tegelijkertijd zijn er twee trends zichtbaar sinds het aantreden in 2001. De Deense Volkspartij is stabiel gebleven met zelfs een kleine groei. De andere twee coalitiepartijen daarentegen krijgen minder waardering voor hun beleid. Met name de steun voor de Conservatieve Volkspartij, de kleinste van de drie coalitiepartijen, is fors geslonken.

Bij de huidige peilingen behoudt deze coalitie haar meerderheid niet. De verkiezingen worden verwacht in 2011. Helemaal zeker is dat niet, want in Denemarken kan de minister-president de verkiezingsdatum kiezen. Pia Kjaersgaard heeft onlangs de ambitie uitgesproken om na de volgende verkiezingen ook te gaan regeren.

Overigens wordt het aantal stemmen op de DVP steevast te laag gepeild. Ook dat is herkenbaar. Als dat nu weer het geval is, is het niet ondenkbaar dat dit ten koste gaat van de stemmen voor de andere coalitiepartners.

Verkiezingsuitslagen	2001	2005	2007
Liberalen (Venstre)	31%	29%	26%
Conservatieve volkspartij	16%	10%	10%
Deense Volkspartij	12%	13%	14%
Coalitie	59%	52%	50%

ISLAM EN IMMIGRATIE

De Deense Volkspartij heeft zich sinds haar oprichting zonder meer laten kennen als een anti-islampartij. Landelijke politici van de partij kwalificeerde de islam als 'agressief en imperialistisch'. De Koran werd vergeleken met *Mein*

Kampf. Hoofddoekjes werden gekwalificeerd als een 'totalitair symbool'. Niet alleen de islam moest het ontgelden, ook moslims worden weggezet als een 'groot gevaar'. De integratiewoordvoerder in het parlement liet weten dat 'moslims leugenaars en bedriegers zijn'. Het bedreigende beeld van een vijfde colonne van moslims binnen de Deense samenleving wordt steeds opgeroepen. Overigens is opvallend dat het laatste jaar nauwelijks provocerende of beledigende uitspraken konden worden opgetekend uit de mond van Pia Kjaersgaard of andere prominente partijleden van de Deense Volkspartij.

Denemarken heeft een opt out-regeling bedongen met betrekking tot Europese verdragen

De regeringen onder leiding van de liberalen Anders Fogh Rasmussen en Lars Løkke Rasmussen hebben zich steeds verre gehouden van dergelijke uitlatingen. Zij hebben evenmin maatregelen genomen die moslims in hun vrijheidsrechten beknotten. De Deense Volkspartij heeft zich tevredengesteld met aanhoudende aanscherpingen van het immigratiebeleid. Dit beleid is inmiddels het strengste van de Europese Unie. Het feit dat Denemarken een opt out-regeling heeft bedongen met betrekking tot Europese verdragen — ook voor de EU-gezinsherenigingsrichtlijn — stelt het land in staat hierbij veel verder te gaan dan andere EU-landen.

Het aantal importhuwelijken daalde in Denemarken van ruim 8000 in 2001 naar 1400 in 2009. Sociale zekerheid voor immigranten werd beperkt en vervangen door 'starthulp': de eerste zeven jaar kunnen immigranten geen gewone bijstand aanvragen. Verder kan de Deense nationaliteit sinds enkele jaren pas na negen jaar worden aangevraagd en werden ook daaraan extra eisen gesteld.

Opmerkelijk daarbij is dat de regering als doel van deze maatregelen formuleerde 'het bevorderen van integratie', terwijl gedoogpartner DVP het 'terugdringen van het aantal economische vluchtelingen' vooropstelt. Dat type politieke schizofrenie gaan we in Nederland ook meemaken wanneer het CDA en de PvdV maatregelen van een uiteenlopende motivatie gaan voorzien.

De politieke agenda van de Deense Volkspartij kent naast immigratie twee andere hoofdthema's: de afkeer van Europa en het behoud van voorzieningen, met name voor ouderen. De grote sprong in de kiezersgunst maakte Pia Kjaersgaard ten tijde van het Europese referendum dat een stevig Deens 'nee' opleverde. Zij was de belangrijkste verkondiger van dat geluid en claimde de uitslag als haar overwinning.

Immigratie, de anti-Europa sentimenten en de angst voor het verlies aan voorzieningen worden steeds met elkaar verbonden: immigratie bedreigt de Deense sociale verworvenheden, Europese eenwording bedreigt de Deense autonomie op het terrein van immigratie of sociale zekerheid.

SOCIAAL-DEMOCRATEN IN DE OPPOSITIE

Na de historische nederlaag van de Deense sociaal-democraten in 2001 volgden er nog twee nederlagen. De partij die tot 2001 als vaste regeringspartij werd gezien, kon slecht wennen aan haar oppositierol. Weliswaar scherpte zij haar standpunten op het terrein van immigratie en integratie fors aan, de partij werd door veel weggelopen kiezers gewantrouwd, ook wat betreft haar houding ten aanzien van Europa.

In de jaren voor 2001 waren er openlijke meningsverschillen binnen de sociaal-democratische partij over de gewenste visie op immigratie, met name tussen de landelijke partijtop en de lokale bestuurders, die dagelijks tegen de schaduwkanten van immigratie aanliepen. Pas na de grote nederlaag van 2001 ontstond momentum om de aansluiting met de lokale werkelijkheid te herstellen, met als gevolg dat de

standpunten van de Deense sociaal-democraten nu nog weinig verschillen van het beleid van de rechtse regering. Dat geldt overigens niet voor de oude vaste coalitiepartner van de sociaal-democraten, de sociaal-liberalen, die vasthouden aan de multiculturele samenleving als ideaal.

Deense sociaal-democraten	Aantal stemmen	Zetel-aantal
2001	29,10%	52
2005	25,90%	47
2007	25,50%	45

OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

De overeenkomsten tussen de Nederlandse en Deense situatie zijn, zoals gezegd, al vaker aangehaald. Niet alleen werd Venstre, overeenkomstig de VVD in 2010, in 2001 voor het eerst de grootste partij, tegelijkertijd werd daarmee een coalitie over links onmogelijk. Venstre nam de leiding bij het vormen van een regering en sprak de voorkeur uit voor samenwerking over rechts. De Conservatieve partij, in veel opzichten vergelijkbaar met het CDA, trad toe tot de regering en is de kleinste van de drie coalitiepartijen. De Deense Volkspartij werd vaste gedoogpartner en verkreeg daarvoor toezeggingen met name op het terrein van het immigratiebeleid.

Vooral de conservatieve partij heeft fors aan populariteit ingeboet, hoewel een aanhoudende crisis zoals het CDA momenteel kent, achterwege bleef. De discussie in Denemarken bij het aantreden van de regering in 2001 is dan ook onvergelijkbaar bij de controverse die in Nederland is ontstaan over de samenwerking met Wilders.

In Nederland kan 'Europa', net als in Denemarken, een splijtzwam zijn in de coalitie. In Denemarken, waar een traditie bestaat van minderheidsregeringen die op wisselende onderwerpen wisselende meerderheden zoeken, wordt dit opgelost doordat de sociaal-democraten het overigens sceptische EU-beleid steunen. De Nederlandse oppositie kan een vergelijkbaar

verzoek om steun voor het EU-beleid binnenkort ook tegemoet zien. Voor de jaarlijks begroting wordt exclusief steun gehaald bij de Deense Volkspartij die daar elk jaar weer eisen tegenover stelt. Bij de laatste begrotingsbehandeling werden aanpassingen van de Deense anti-discriminatiewetten geëist.

De verschillen tussen de Deense situatie en de Nederlandse zijn legio. De staatsinrichting van beide landen is anders en de politieke constellatie — zoals de Scandinavische traditie van minderheidsregeringen en het ontbreken van

Ingrepen van € 18 mrd, waarvan € 3,4 mrd in de sociale zekerheid en € 4 mrd in de zorg, zouden voor de Deense Volkspartij onverteerbaar zijn geweest

een Eerste Kamer of van vaste periodes tussen Kamerverkiezingen in Denemarken — loopt eveneens uiteen. In hoeverre deze verschillen het succes van de rechtse coalitie in Denemarken tot op heden hebben geholpen, laat zich moeilijk duiden.

28 Wat de organisatiestructuur van de DVP en de PVV betreft: deze verschillen inderdaad, maar helemaal niet zoveel als bij eerste oogopslag lijkt. Weliswaar is de DVP een ledenorganisatie, in tegenstelling tot de gesloten PVV, maar er is feitelijk geen sprake van interne democratie en de landelijke leiding bepaalt alles.

Interessanter zijn twee andere verschillen. Ten eerste de economische situatie en ten tweede de houding van de liberalen ten opzichte van de verzorgingsstaat. Beide hebben met elkaar te maken. De economische situatie in Denemarken in 2001 en in Nederland op dit moment zijn totaal anders. De nieuwe Nederlandse regering staat voor een forse sanering van de overheidsfinanciën. Ingrepen van € 18 mrd, waarvan € 3,4 mrd in de sociale zekerheid en nog eens € 4 mrd

in de zorg, zoals in de financiële paragraaf bij het regeer- en gedoogakkoord is vastgelegd, zouden voor de partij van Pia Kjaersgaard onverteerbaar zijn geweest. Ze waren in de Deense situatie ook niet aan de orde. De Deense welvaartsstaat wordt door een breed spectrum aan partijen beschouwd als te beschermen cultureel erfgoed.

Daarmee komen we meteen op een ander opmerkelijk verschil. In Denemarken konden de liberalen de verkiezingen pas winnen nadat partijleider Anders Fogh Rasmussen zijn radicale opvattingen over sanering van de verzorgingsstaat had losgelaten. Een situatie die zich sterk laat vergelijken met Zweden, waar rechts onder leiding van Frederik Reinfeldt nu ook de regering kan vormen mede doordat hij in positieve termen is gaan praten over de verzorgingsstaat. De kiezers konden gerust zijn; onder de liberalen zou hun voorzieningen niet worden afgebroken. Ook een parallel met Engeland dringt zich op waar David Camerons Conservative Party in de aanloop naar de verkiezingen de National Health Service omarmde.

Een opmerkelijk verschil dus met Nederland, waar de VVD met een ongekend hard programma de verkiezingen won, niet alleen op het gebied van immigratie maar zeker ook wat betreft ingrepen in de sociale zekerheid en de zorg. Geert Wilders heeft overduidelijk veel afgekeken van zijn Deense geestverwanten, maar hoe hij moet omgaan met de bezuinigingen en sociale hervormingen zal hij zelf moeten uitvinden. Kjaersgaard zal hem daarin niet kunnen adviseren. Zij heeft haar belofte om voorzieningen voor 'het Deense volk' overeind te houden gestand kunnen doen. Wilders is dat door zijn coalitiepartners slechts ten dele gegund.

Er zijn ook opvallende verschillen tussen de constructie van samenwerking waarvoor gekozen is. De consequenties daarvan werden in Nederland al in de week van het debat over de regeringsverklaring duidelijk. Weliswaar is de DVP de vaste gedoogpartner van de regeringspartijen, maar haar vrijheid is veel groter dan die van de PVV. In ruil voor een aantal inhoudelijke winstpunten, met name op het terrein van

immigratie, houdt zij de regering in het zadel. Maar er is geen ingewikkeld construct van een regeerakkoord en een gedoogakkoord.

Rutte legde in het debat over de regeringsverklaring met heel veel woorden uit hoe het volgens hem gaat werken. Aan het gedoogakkoord zijn de drie coalitiepartijen gebonden, inclusief de financiële afspraken. Aan het regeerakkoord zijn alleen het CDA en de VVD gebonden — de PVV mag daar tegen stemmen. Maar als het kabinet dan toch doorzet, mag de PVV het kabinet daar niet op naar huis sturen. Zo is de afspraak.

De consequenties van deze constructie lijken nog nauwelijks te zijn doorgedrongen: wanneer een meerderheid van de kamer zich met steun van de PVV tegen een bepaalde maatregel uit het regeerakkoord uitspreekt, kan het kabinet die uitspraak naast zich neerleggen en moet de PVV dat accepteren. Dat verklaart ook waarom de te snelle belofte van de nieuwe minister-president dat ‘aangenomen moties zullen worden uitgevoerd’, direct tot groot protest leidde bij de andere bewindslieden. Zij begrijpen namelijk heel goed dat dat in deze constellatie helemaal niet hoeft. Ook Wilders begrijpt dat.

De dag na het debat over de regeringsverklaring deed zich al de eerste bewijs daarvan voor. De PVV trok het afgelopen jaar samen met links op tegen de Brusselse eis dat de Nederlandse sociale huursector moet krimpen. PVV-woordvoerder Lucassen had zijn handtekening al onder een motie van de SP en PvdA staan, toen Wilders bovenlangs werd gebeld door CDA-minister Donner en de PVV-steun ter plekke werd ingetrokken. De motie werd daardoor alsnog verworpen en Nederland buigt voor de mededingingsideologen uit Brussel. Een belangrijke voorziening wordt onder druk van Europa aan banden gelegd; Kjaersgaard had het nooit geaccepteerd. Maar Geert Wilders weet dat indien hij deze motie had gesteund, Donner deze niet

had uitgevoerd en hij geen motie van afkeuring zou hebben mogen steunen.

Conclusie: er is sprake van een gewoon meerderheidskabinet maar zonder PVV-ministers. Er zal bitter weinig ruimte zijn voor de oppositie. De nauwe samenwerking van de regering met andere partijen in het parlement zoals die zich in Denemarken voordoet, is in Nederland niet nodig. En het bewijs daarvan werd direct geleverd in het debat over de regeringsverklaring waarin voor alternatieve voorstellen vanuit de oppositie geen ruimte bestond.

Een laatste verschil, tot slot, maakt de Nederlandse situatie zeker instabieler dan de Deense. Kjaersgaard heeft nooit een internationale rol geambieerd en zich nooit in het buitenland gemanifesteerd. Zij is een veel provincialere politica dan Wilders, die een leidende rol heeft in een groeiend internationaal gezelschap van anti-islamisten. Niet háár rabiate anti-islamstandpunten, maar de cartoons van Kurt Westergaard, trokken de aandacht van de hele moslimwereld naar Denemarken. Dat zal Geert Wilders wel anders doen. Hij genereert steeds meer aandacht door zijn buitenlandse optredens. Zijn meest rabiate uitspraken deed hij tot op heden in het buitenland. De meest opvallende daarvan deed hij in maart 2008 op de Deense televisie, waar hij sprak over tientallen miljoenen moslims die de wet zouden overtreden en Europa zouden moeten worden uitgezet.

De huidige premier van Denemarken, Lars Løkke Rasmussen, heeft zelden in de internationale pers afstand hoeven nemen van Kjaersgaard maar heeft zich al meerdere keren gedistantieerd van Geert Wilders. Mark Rutte wuift de vrees voor de gevolgen van dit kabinet voor de Nederlandse internationale positie lichtzinnig weg, maar hij zal zijn handen er nog vol aan hebben.

Juist in moeilijke tijden zijn creatieve oplossingen te vinden

Vrijdag 22 oktober jl. nam Job Cohen het eerste exemplaar in ontvangst van de Rode Canon, een geschiedenis van de Nederlandse sociaal-democratie. In de lezing die hij bij de gelegenheid hield, noemt hij het thema dat in 1935 in het *Plan van de Arbeid* leidend was voor de sociaal-democratie, ‘bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen’, nog steeds richtinggevend. Bestaanszekerheid in brede zin welteverstaan. Aandacht is niet alleen nodig voor degenen die zonder werk zitten, maar ook voor al degenen voor wie ‘de kwaliteit van de arbeid ondermaats is’. Bestaanszekerheid niet alleen op sociaal-economisch terrein, maar ook in cultureel en sociaal opzicht.

JOB COHEN

30 Het is een mooi moment dat ons vandaag bijeen heeft gebracht — de presentatie van een rode canon. En de opkomst van vandaag laat zien dat het verleden van onze beweging op een grote belangstelling kan rekenen. Nu de toekomst nog! En over beide punten wil ik vanmiddag iets zeggen; over een paar kenmerken van het sociaal-democratische verleden en de inspiratie die aan deze rijke geschiedenis ontleend kan worden om verder te gaan. Laat ik beginnen met te zeggen wat me bij het doornemen van de canon

opviel. Dat was vooral dat de sociaal-democratie zich keer op keer krachtig heeft weten aan te passen aan de veranderende samenleving. Dat ging — en gaat — niet gemakkelijk. Natuurlijk zijn we gehecht aan soms moeizaam verworven inzichten, natuurlijk zijn we trots op de imponerende resultaten die behaald zijn. Denk aan de slagzin: ‘Wie bouwt — Wibaut!’, waarbij we ons mogen realiseren dat de volkswoningbouw zonder de sociaal-democraten nooit die internationaal vermaarde kwaliteit zou hebben gehaald. Zo zijn er meer voorbeelden te geven.

En daarbij is het dus goed te bedenken dat niet alleen wij veranderen, maar dat wij ook de samenleving hebben veranderd. Dat karakter

Over de auteur Job Cohen is politiek leider van de Partij van de Arbeid.

Noten zie pagina 36

van onze ideologische en programmatische verandering is onlosmakelijk verbonden met onze traditie. Vanaf de oorsprong van het socialisme hebben we ernaar gestreefd ons systematisch rekenschap te geven van de belangrijkste ontwikkelingen in de samenleving. Elke historische fase stelde nieuwe eisen. Vandaar dat de socioloog Jacques van Doorn het socialisme eens een kameleonisch karakter heeft toegedicht. Zeker, de sociaal-democratie moest telkens weer worden uitgevonden.

Zoals gezegd — dat is geen gemakkelijk proces. En dat is ook te merken aan de aard van onze omgang met het eigen verleden. Als geen andere partij hielden en houden we ons intensief met dat verleden bezig: vanaf het monumentale werk van Willem Vliegen, *De Dageraad der Volksbevrijding* uit 1905, verspreid door de ‘brochurenhandel der s. d. a. p.’, tot nu toe, met de Rode Canon die op internet beschikbaar wordt.

De manier waarop we ons bezighouden met de geschiedenis van partij en beweging is overigens niet zelden kritisch van toon. Dat wijst erop dat die omgang met het verleden voor ons geen onverplichte onderdompeling in nostalgie is, hoe prettig dat bij vlagen ook is, maar een voortgezette oefening in verantwoording voor de gemaakte keuzen. En daarmee is het een onmisbaar element in de permanente ontwikkeling van de sociaal-democratie. We moeten voort, maar daarbij kunnen we niet zonder een blik op de afgelegde weg: wie vooruit wil kan niet zonder achteruitkijkspiegel.

Tot nu toe heb ik de nadruk gelegd op het onvermijdelijke en noodzakelijke karakter van de aanhoudende verandering van de sociaal-democratische opvattingen, op de historische reflectie op die veranderingen als onmisbaar element daarbij. Maar daarmee kunnen we niet volstaan. ‘In het verleden behaalde resultaten geven geen garantie voor de toekomst.’ Banken kunnen dat zeggen, wij niet. Want het is onze opdracht ook in de toekomst resultaten te behalen. En dan bedoel ik dat niet simpel in de zin van electorale successen, hoewel die welkom zijn, maar vooral dat we bij het terugzien op een

aantal mijlpalen ons realiseren dat daar de opdracht aan is verbonden om ook zorg te dragen voor mijlpalen in de toekomst. De vraag is dan hoe dat verleden ons kan inspireren, richting kan geven aan nieuwe ambities. Daarbij is het van essentieel belang dat we ons realiseren dat er, ondanks alle veranderingen, een harde kern zit in de sociaal-democratie. En die moeten wij vasthouden. Dit is niet de plaats om daar al te uitvoerig over te zijn. Maar een enkel essentieel punt wil ik hier naar voren brengen.

*In het verleden behaalde
resultaten geven geen garantie
voor de toekomst — banken
kunnen dat zeggen, wij niet*

Onze beweging is ooit, ruim anderhalve eeuw geleden, begonnen als een politiek antwoord op een economisch probleem, namelijk de maatschappelijke verstoring die door de opkomst van het industrieel kapitalisme werd veroorzaakt. Daarmee kwam immers een geweldige dynamiek op gang, die op de zeer lange termijn gezien een aantal grote verworvenheden heeft opgeleverd.

Maar die dynamiek bracht niet alleen veel moois, maar ook grote onzekerheden. Friedrich Engels heeft die in schrille kleuren geschilderd in zijn bekende boek *De toestand der arbeidersklasse in Engeland* (1845). De kern van de ellende was niet zozeer de armoede, daar waren — om het cynisch te zeggen — de arbeiders wel aan gewend. Maar het ging hem om het nieuwe verschijnsel van de onzekerheid — ‘die Unsicherheit der Lebensstellung’. De willekeur van een werkgever, de introductie van een nieuwe machine, een verre oorlog: alles kon het bestaan plotseling overhoopgooien.

Dat verschijnsel was ook in Nederland op te merken. Het is vooral Thorbecke geweest die daar op heeft gewezen. In zijn rede *Over het hedendaagsche Staatsburgerschap* (1842) analy-

seerde Thorbecke twee, onderling tegenstrijdige, ontwikkelingen. Aan de ene kant was er een groei in politieke gelijkheid. Na de Franse Revolutie was er sprake van een onvermijdelijke toename van democratische verhoudingen. Maar tegelijkertijd zag hij op economisch terrein een ontwikkeling die daar tegenin ging. Het kapitalisme bracht immers juist een steeds grotere ongelijkheid tot stand. En hij vatte dit

De sociaal-democratie verwachtte veel, te veel kunnen we achteraf vaststellen, van een ordening van het bedrijfsleven

samen: 'Eene hand steeds bezig af te breken hetgeen de andere oprigt.' Maar een oplossing gaf hij niet; enigszins machteloos besloot hij zijn betoog met de verzuchting: 'Wie vindt den toon, waarin deze dissonant zich oplost?'

Het is de historische verdienste van de sociaal-democratie daarop een antwoord te hebben geformuleerd. En ik vat het simpel samen: dat antwoord lag vooral in de voortgezette poging voor het leeuwendeel van de bevolking meer *bestaanszekerheid* te organiseren. Vanaf het begin van zijn parlementaire arbeid wees Troelstra bijvoorbeeld op de ellende van de onzekerheid van het bestaan, door het voortdurend dreigende spook van de werkloosheid. Het was zijn interpellatie in 1907, die zou leiden tot het instellen van een staatscommissie die een begin van een werkloosheidsbeleid zou formuleren.

Maar de onmacht van het gevoerde werkloosheidsbeleid bleek wel bijzonder duidelijk toen het erop aankwam, in de crisisjaren. Pappen en nathouden, wachten op betere tijden — dat leek het onmachtige parool. Hier namen de SDAP en het NVV het bijzondere initiatief om een commissie van zwaargewichten in te stellen die in 1935 met het *Plan van de arbeid* kwam. De opening van dit rapport was even simpel als direct: 'Het Plan van de Arbeid houdt in: een econo-

misch diepgaande hervorming, met het doel om [...] aan het Nederlandsche volk te verschaffen: Bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil.'

De wereldwijde crisis had duidelijk gemaakt dat een dergelijke bestaanszekerheid alleen dichterbij te brengen viel door een sterk en planmatig ingrijpen van de staat — de markt had de ellende niet alleen voortgebracht, maar vooral: bleek niet bij machte op eigen kracht een herstel tot stand te brengen. Laten we niet vergeten dat wij in onze gelederen onze eigen Keynes hadden, namelijk Jan Tinbergen, die in 1969 als eerste de Nobelprijs voor de economie kreeg toegekend.

En in het licht van onze huidige financiële en monetaire problemen is het interessant om te wijzen op een van de belangrijkste aanbevelingen in het *Plan van de Arbeid*, namelijk het beheersen van de kredietverlening. De 'niet-verantwoorde credietverstrekking'² moest immers worden aangewezen als een bron van de ellende. Het geeft een schok van herkenning, als we ons daarbij even het begin van de kredietcrisis voor ogen halen.

Terug naar het *Plan van de Arbeid*. Natuurlijk, in die periode verwachtte de sociaal-democratie veel, te veel kunnen we achteraf vaststellen, van een ordening van het bedrijfsleven. Desondanks was dit *Plan van de Arbeid* van een bijzondere betekenis: voor het eerst werd nu geformuleerd dat het een essentiële taak van de overheid was om bestaanszekerheid te bieden aan de bevolking en dat te realiseren door de conjunctuur te beheersen en economische crises naar vermogen te voorkomen. Dit plan vond onmiddellijk na publicatie weinig gehoor. Maar we kunnen ook vaststellen dat de kern van het plan na de oorlog een algemeen aanvaard uitgangspunt is geworden. Het is de basis geweest van een zeer succesvol herstel- en vernieuwingsbeleid en daarmee voor de wonderbaarlijk snelle groei van de economie in de jaren vijftig en zestig, die wel bekend zijn geworden als 'de gouden jaren'.

De Partij van de Arbeid zou de traditie voortzetten. In 1951 verscheen het rapport *De weg*

naar vrijheid, als een actualisering van het *Plan van de Arbeid*. Het was breder van opzet, gevarieerder in inhoud — maar in de kern was het de herbevestiging van de oude uitgangspunten. Het rapport houdt vast aan de gedachte dat 'bestaanszekerheid' op zichzelf van belang is, maar zelfs de voorwaarde is voor een behoud van de democratie. Een klein citaat om dat duidelijk te maken:

‘Een ernstige belemmering voor de ontplooiing van de mens is de onvoldoende bestaanszekerheid. Het optreden tegen oorzaken van crisis en massawerkloosheid verkeert nog in een eerste stadium. Het democratisch-socialisme moet het vooral als haar taak zien het conjunctuurprobleem tot een oplossing te brengen, daar de crisis de democratie zelve in levensgevaar brengt. Volledige werkgelegenheid moet worden nagestreefd.’³

Het geluk kon een politieke partij niet brengen, maar wél — en ik citeer opnieuw — ‘de voorwaarden en de mogelijkheden voor een rijker menselijke ontplooiing en een hechter gemeenschapsverband’. En deze harde kern van de sociaal-democratie werd vervolgens nog eens vastgelegd in het rapport *Schuivende Panelen* uit 1987. In het eerste hoofdstuk van dat rapport wordt met nadruk naar voren gebracht dat de missie van de partij nog steeds dezelfde is als in het *Plan van de Arbeid*, namelijk ‘bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen’. En natuurlijk, bestaanszekerheid betekende niet meer hetzelfde als in de crisisjaren: “Bestaanszekerheid” is niet langer meer een kwestie van sociale zekerheid alleen, maar ook van veiligheid en van zekerheid voor toekomstige generaties. Een “behoorlijk levenspeil” is niet slechts een kwestie meer van groeiende welvaart, maar ook van groter kwaliteit daarvan en van veel bredere spreiding dan tot de eigen landgenoten of zelfs die van West-Europa. “Iedereen” betekent niet langer meer alleen mannen maar ook vrouwen, in dezelfde mate.’⁴

Op de basis van de oude formule werd hier gewezen op duurzaamheid, de kwaliteit van publieke voorzieningen, de ontwikkelingssamenwerking en de emancipatie van vrouwen, de versterking van de cultuur — kortom: op het belang van de beschaving. En die harde kern houden we vast. Het is immers niet alleen economisch kortzichtig en politiek onverstandig, maar zelfs moreel onverdraaglijk om de bestaanszekerheid van mensen slechts te zien als afgeleide van economische processen. Tony Judt heeft daar in zijn even heldere als ontroerende testament onlangs nog eens indringend op gewezen. Als gevolg van het neoliberalisme is er een manier van denken dominant geworden waarin centraal stond dat de economie zo min mogelijk hindernissen mocht ondervinden. De samenleving bestond niet, volgens Thatcher; de overheid was, in de woorden van Reagan, geen oplossing maar een probleem — mensen waren daarmee in feite overgeleverd aan de markt.

Aan het neoliberalisme hebben we te weinig weerwerk geboden

De sociaal-democratie heeft aan dat neoliberalisme te weinig weerwerk geboden. Met name in de Derde Weg heeft een te groot vertrouwen geheerst over de mogelijkheid om de tegenstelling tussen markt en politiek op te heffen en is te veel meegegaan met de verkleining van het publieke domein. Juist gezien de enorme dynamiek van de economie is een sterke en zelfstandige positie van de politiek noodzakelijk. Het zijn niet alleen de nieuwe tijden, die nieuwe vormen van bestaanszekerheid vergen, ook de oude vormen blijken nog steeds onmisbaar. We heten niet voor niets Partij van de Arbeid.

Arbeid, werk, is nog steeds een essentieel terrein, het structureert onze samenleving op tal van manieren, zowel ideëel als materieel, zowel sociaal-politiek als cultureel. Dat geldt zeker ook voor onze tijd, waarin toegenomen individualisering, secularisering en globalisering andere

structurerende verbanden heeft verzwakt. Soms lijken we dat te vergeten, maar het zijn de moeilijke tijden waarin dat weer onverbidde-lijk duidelijk wordt. Denk in dit verband aan de jaren tachtig van de vorige eeuw, waarin Wim Kok met een Akkoord van Wassenaar de basis legde voor een economische én maatschappelijke ontwikkeling die internationaal bekend kwam

Juist de sociaal-democratie kan niet uitsluitend worden afgemeten aan wat er op landelijk niveau gebeurt

te staan als the Dutch Miracle. Na de millenniumwisseling zijn we dit weer even vergeten en dachten we dat de bomen vanzelf bleven doorgroeien tot in de hemel en dat iedereen bijna vanzelf een gelukkige zzp'er zou worden — maar die illusie is, zo mag ik aannemen, nu toch wel verdampt.

Bismarck heeft de socialisten eens weggezet als 'Vaterlandslose Gesellen'. Dat is op z'n minst interessant wanneer je je realiseert dat we nu leven in tijden waarin dat een treffende benaming lijkt voor de beheerders van hedgefonds en zwerfkapitaal. De krachtlijnen in de wereld zijn verlegd en daar hebben we allemaal mee te maken. En zoals Kok met dat akkoord over zijn eigen schaduw sprong, zo zullen we nu opnieuw wegen moeten vinden om de bestaanszekerheid weer terug te brengen. En dat niet alleen voor mensen die werkloos zijn of hun werk dreigen te verliezen. Grote groepen op de arbeidsmarkt zijn kwetsbaar, maar daarnaast is voor nog grotere groepen de kwaliteit van de arbeid ondermaats.

Een deel van deze problemen is in beeld gebracht door de publicatie *Om de plaats van de arbeid* van de WBS (2008). Daaruit blijkt dat er weliswaar een nieuwe flexibiliteit in de sociaal-economische structuur is gekomen die in het algemeen gunstig was, maar dat dit ook onze-

kerheid met zich heeft meegevoerd. En voor veel mensen is het ontbreken van een vertrouwen-wekkend toekomstperspectief uiterst onaangenaam. Niet alleen zijn ze bezorgd over eigen baan en inkomen, maar ook over die van hun kinderen. Een dergelijk vrees speelt zeker ook een rol in het huidige politieke klimaat. Ik wijs hier korthedshalve op de interessante studie van Benjamin Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth* (2005), waarin dit met tal van historische gegevens nader is uitgewerkt. Wij zullen moeten zoeken naar een nieuwe, collectieve zekerheid en dan bij voorkeur niet in de vorm van een nieuwe bureaucratische laag, een ingewikkelde subsidieregeling of een telefonisch moeilijk bereikbare helpdesk. Niet nog meer rugzakjes, maar het borgen van een grotere bestaanszekerheid door wat Ton Wilthagen genoemd heeft 'een zichtbare hand'.⁵ Het is hier niet de plaats om dat verder uit te werken, maar dat staat op onze agenda.

Bij de presentatie van de Rode Canon wil ik tot slot nog één observatie naar voren brengen. Bij het lezen ervan viel me opnieuw de betekenis op van de sociaal-democratie op lokaal niveau. Want juist de sociaal-democratie kan niet uitsluitend worden afgemeten aan wat er op landelijk niveau gebeurt. De ruggengraat van de sociaal-democratie is lange tijd toch vooral het 'wethouderssocialisme' geweest. Dat is een traditie die niet verloren mag gaan, sterker nog, juist op de momenten dat we buiten het kabinet staan, moeten we op lokaal niveau laten zien waar we voor staan.

Zoals bekend heeft Wibaut, de grote wethouder van Amsterdam, in dat wethouderssocialisme een pioniersfunctie vervuld. Hij heeft maximaal gebruikgemaakt van de beleidsvrijheid die de gemeente had. Het is zinvol nog eens langs de lijnen van dat verleden na te gaan wat die traditie voor het heden kan betekenen.

En dan denk ik aan het volgende. Er wordt veel gesproken over globalisering — dat is overigens voor socialisten geen nieuw verschijnsel: Marx heeft daar in het *Communistisch*

Manifest (1848) al op gewezen. De kracht van die globalisering mag niet onderschat worden. Maar we weten intussen ook dat we niet alles maar mooi moeten vinden en op voorhand mee moeten gaan in wat Paul van der Heijden eens 'de westenwind' heeft genoemd.⁶ En in dat verband kunnen de gemeenten een rol van betekenis spelen. Saskia Sassen heeft laten zien dat het de steden zijn waarin het mondiale bedrijfskapitaal zich concentreert, terwijl in diezelfde steden armoede en verval zich manifesteren.⁷ Het tegengaan van die kloof is een enorme opgave voor de gemeenten. Dat zullen wij ook in de komende jaren gaan merken.

Het kabinet-Rutte legt een zware druk op de gemeenten, en het is mede aan onze wethouders om in die omstandigheden te zoeken naar mogelijkheden om, en ik zeg het opnieuw, bestaanszekerheid voor een ieder op een behoorlijk niveau te helpen realiseren. En dan bestaanszekerheid in brede betekenis: niet alleen op sociaal-economisch terrein, maar ook in cultureel en sociaal opzicht. Want de toegenomen vervreemding in onze maatschappij en de daarmee samenhangende gevoelens van onveiligheid zijn in onze tijd eveneens aspecten die samenhangen met bestaanszekerheid. De kwaliteit van de gemeente, de publieke sector op het niveau van de gemeente zal daarbij een essentiële factor zijn; haar ambtenaren staan daarbij in de frontlinie.

En ja, personeelsbeleid was een tweede hoofdlijn in het beleid van Wibaut. Hij vond dat de overheid gehouden is op dit terrein een voorbeeldfunctie te vervullen. Het ziet er niet naar uit dat het huidige kabinet dit inzicht volgt. De omvang van het overheidspersoneel — ook al kan die in tijden van bezuiniging zeker niet buiten schot blijven — lijkt wel een sluitpost op de begroting: minder overheid en dus minder overheidspersoneel als doel op zichzelf. Dat is niet alleen kortzichtig, het is een actieve bijdrage aan de verdergaande corrosie van de publieke ruimte, het tast het gemeenschapsgevoel nog verder aan.

Het gaat hier over de mensen in het onderwijs, de jeugdzorg, het openbaar vervoer, de

politie en in andere diensten van de verzorgingsstaat. We stellen hoge eisen aan hun inzet en motivatie — daar moet wat tegenover staan. Te veel staat daar echter tegenover dat hun motivatie, hun beroepstrots wordt ondergraven door juist niet een beroep te doen op het beoordelingsvermogen van de professional, maar door soms tot in het absurde verantwoordings-eisen te formuleren — waardoor de frontlinie een groot deel van de dag een computerscherm blijkt te zijn — en een wildgroei aan managers. En niets ten nadele van goede managers, maar er zijn te veel verhalen over een wanverhouding tussen prestaties en honorering.⁸

Een zorgvuldige omgang met dit personeel is niet alleen een teken van beschaving, het is ook een krachtige poging om langs die weg bij te dragen aan een versterkte gemeenschapsvoor-

Als alles, naar een uitdrukking van Marx, 'vloeibaar' lijkt te zijn geworden, moet de overheid structuur en kracht bieden

ming. Juist als alles, naar een uitdrukking van Marx, 'vloeibaar' lijkt te zijn geworden, moet de overheid structuur en kracht bieden. Dan is meer waardering voor het personeel dat in dienst is van de gemeenschap, van ons allemaal dus, een onafwijzbare plicht.

Tot slot. Ik heb u deelgenoot proberen te maken van een aantal overwegingen die bij mij opkwamen bij het lezen van de Rode Canon. U zult gemerkt hebben dat ik trots was op dat verleden, met zijn prestaties, met zijn fouten. Aan de zoete verleiding van de nostalgie heb ik niet willen toegeven, vooral omdat dit in mijn huidige positie tekort zou doen aan de opgaven waar we nu voor staan. We beleven moeilijke tijden en we zullen, geïnspireerd door het verleden, nieuwe ankerpunten moeten vinden. Dat die geïnspireerd zullen zijn op een begrip als bestaanszekerheid en op een krachtige publieke

sector zal niet verbazen. Het zal niet eenvoudig zijn, ook wij hebben rekening te houden met omvangrijke bezuinigingen en voorlopig een schamele economische groei. Maar misschien is dat, ten slotte, wel de belangrijkste les die uit

het sociaal-democratische verleden is te putten: juist in moeilijke tijden hebben we laten zien dat er creatieve oplossingen te vinden zijn. Kortom: aan den arbeid!

Noten

- 1 De Rode Canon — Een geschiedenis van de sociaal-democratie in 32 vensters is een uitgave van de wbs, en is samengesteld en deels geschreven door drie jonge wetenschappers die lid zijn van de Werkgroep Geschiedenis van de wbs: Marijn Mollema, Ilse Raaijmakers en Karin van Leeuwen.
- 2 Plan van de Arbeid, SDAP, 1935, p. 11.
- 3 De weg naar vrijheid, PvdA, 1951, p. 11.
- 4 Schuivende Panelen, PvdA, 1987, p. 16.
- 5 A.C.J.M. Wilthagen, *Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping-Stones*. Expert Report for European Commission, Tilburg 2007.
- 6 P.F. van der Heijden: *Westenwind: van werknemersinvloed naar aandeelhoudersmacht*, Balans, Amsterdam 2004.
- 7 25^{ste} Jaarboek Democratisch Socialisme, Metz & Schilt/wbs, Amsterdam 2004.
- 8 Johann Hari, 'The Management consultancy scam' in *The Independent* 20-8-2010 naar aanleiding van onderzoek van de Cranfield School of Management.

In tradities schuilen kennis en ervaring

Lessen van het conservatisme

In 2005 schreef Willem Witteveen voor s&d een artikel over het conservatisme, een stroming die volgens hem meer serieus genomen zou moeten worden door vooruitstrevende politici. Jola Jakson onderschrijft zijn betoog en komt met aanvullingen, mede gebaseerd op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen van de afgelopen jaren. ‘Veiligheid en duurzaamheid van sociale verbanden zouden de belangrijkste thema’s van de PvdA moeten worden.’

JOLA JAKSON

Wat een pech voor de PvdA. Prijs je Europa de hemel in, stemmen de mensen in een referendum tegen! Pleit je voor gemengde scholen en probeer je ‘witte’ ouders te overreden om hun kinderen naar een zwarte school te sturen, dan doen die ouders — onder hen ook prominente PvdA-leden — al het mogelijke om hun kroost toch op een witte school te plaatsen. Roep je hoogopgeleide vrouwen op om hun dure opleiding te benutten en volwaardig mee te draaien in het arbeidsproces, blijken de meeste vrouwen zich te koesteren in hun deeltijdbaan. Drie voorbeelden hoe een mensbeeld dat achter politieke voorstellen schuilgaat in botsing komt met de werkelijkheid.

Over de auteur Jola Jakson doceert filosofie aan de Hogeschool van Amsterdam en vakdidactiek filosofie aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten zie pagina 44

De essentie van politieke stromingen schuilt in hun visie op de mens. Hoewel deze vaak niet expliciet onder woorden wordt gebracht in politieke nota’s en rapporten, ligt zij altijd verscholen in programma’s en beleidsvoorstellen. Neem ter illustratie de aanpak van het probleem van obesitas. Wie de mens primair als een rationeel wezen ziet dat, met het oog op het eigenbelang, kosten en baten afweegt, zal financiële prikkels toepassen door bijvoorbeeld ongezond voedsel extra te belasten of ziektekostenpremies te differentiëren op basis van individuele leefstijl. Wie daarentegen veronderstelt dat de mens vooral deel uitmaakt van een (moreel) waardesysteem, zal een voorlichtingscampagne starten die burgers probeert te overreden met morele argumenten en die goede praktijkvoorbeelden toont.

Hoewel de PvdA zelden expliciet aangeeft van welk mensbeeld zij uitgaat, pendelt zij al

sinds haar oprichting tussen bovenstaande visies — zie onder andere de discussie tussen Willem Banning en Jacques de Kadt¹. Bij lezing van verschillende PvdA-beleidsstukken en -programma's valt daarin soms de eerste, liberale mensvisie en dan weer de tweede, communitaristische visie te herkennen. Bij onderwerpen als het mengen van scholen, de bevordering van arbeidsparticipatie van vrouwen of het verhogen van de pensioenleeftijd neigt de PvdA er soms naar om burgers met financiële prikkels in de gewenste richting te sturen en verder met rust te laten, dan weer wil ze hen bestoken met een morele boodschap, waarin een beroep wordt gedaan op hun verantwoordelijkheid voor de gemeenschap. In het huidige verkiezingsprogramma wordt bijvoorbeeld gezinspeeld op actieve deelname van burgers ('Onze samenleving draait op die betrokkenheid, op vrijwilligerswerk en mantelzorg die mensen, dag in dag uit, onbaatzuchtig voor elkaar over hebben'), maar tevens worden ouders financieel aansprakelijk gesteld voor door hun kinderen veroorzaakte schade.²

In dit artikel wil ik een derde visie op de mens onder de aandacht brengen: het conservatieve mensbeeld. Ik zal laten zien waarin deze verschilt van de liberale en de communitaristische visies op de natuur van de mens. Hoewel het conservatieve mensbeeld de meeste sociaal-democraten gevoelsmatig waarschijnlijk niet aanspreekt, of zelfs afkeer inboezemt, zal ik aan het slot betogen dat de sociaal-democratie niettemin haar voordeel kan doen met een dergelijke visie. Hiermee geef ik een aanvulling op de aansporing van Willem Witteveen in een bijdrage aan *SGD* in 2005 om het conservatieve denken meer serieus te nemen binnen de PvdA.³

LIBERALEN EN COMMUNITARISTEN: EEN OPTIMISTISCH MENSBEELD

Om het conservatieve mensbeeld op zijn waarde te kunnen schatten, is het nodig eerst een goed begrip te hebben van de liberale en de communitaristische visies waartegen het conservatisme zich verzet. Het belangrijkste kenmerk

van het liberale mensbeeld is het streven van de mens naar vrijheid als hoogste principe. Die vrijheid wordt geïnterpreteerd als keuzevrijheid. Het individu is uitgerust met rationaliteit die waarborgt dat hij goede keuzes maakt. Die keuzevrijheid is zo belangrijk omdat er volgens liberalen geen dominante idee van het goede is; zij bepleiten dan ook een pluralisme van waarden. Door keuzes te maken schept het individu zichzelf: de mens maakt zichzelf tot zijn eigen project. Niet tradities of een culturele erfenis vormen de grondslag waarop de identiteit van het individu wordt gebouwd, maar een verzameling van disposities, die hij naar willekeur kan gebruiken.

De liberale mens is ondernemend, rationeel en verantwoordelijk voor zijn eigen doen en laten. Als de maatschappelijke structuren goed zijn, zodat zij hem vrijheid bieden en hem niet belemmeren, is hij in staat tot het goede. Maar het individu is niet per se sociaal voelend — en dat is ook niet nodig. Zich beroepend op Adam Smith zeggen liberalen dat individuen die naar verbetering van hun eigen lot streven, daarmee ook het lot van de samenleving verbeteren. Liberalen vragen de burger ook niet om politieke participatie. De belangrijkste taak van de staat is in de liberale visie om de voorwaarden voor zelfrealisatie van het individu te waarborgen (denk aan politie en justitie). Paternalisme is uit den boze, maar over het onderwerp staatsinterventie — bijvoorbeeld om gelijke kansen te scheppen — lopen de meningen sterk uiteen tussen klassieke liberalen, die maximale staatsonthouding bepleiten, en egalitaire liberalen (zoals John Rawls), die vinden dat de staat gelijke levenskansen moet waarborgen.

Communitaristen verwijten liberalen dat hun idee van het individu losstaat van de geschiedenis en de gemeenschap. Het liberale mensbeeld is versimpeld en onrealistisch, menen zij. Ons gevoel van wie we zijn kan volgens communitaristen niet alleen het product zijn van reflectie van het individuele bewustzijn.⁴ Het individu dat buiten instituties en sociale verbanden bestaat en alleen uit eigen vrije

keuze banden met anderen aangaat, is een illusie. Onze identiteit komt mede tot stand door de gemeenschappen met hun gedeelde praktijken waar we deel van uitmaken. Met die gemeenschap(pen) zijn we soms door vrije keuze verbonden, maar veel vaker zijn we ertoe ‘veroordeeld’ door geboorte, taal en symbolen, stellen communitaristen. Om ons leven te kunnen ‘vertellen’, moeten we het in de context van andere levens plaatsen, in de context van de geschiedenis van de gemeenschap (narratieve identiteit).⁵

Links heeft de neiging het conservatisme met zijn soms pathetische bewoordingen niet serieus te nemen

Deze verbondenheid met en afhankelijkheid van gemeenschap(pen) vinden hun weerslag in de communitaristische kijk op vrijheid. Vrijheid is in het communitarisme altijd sociaal gesitueerd. Hoe we van haar gebruikmaken is afhankelijk van onze plichten ten opzichte van anderen en van de gemeenschap.

Zelfbestuur van de (lokale) gemeenschap(pen) heeft dan ook de hoogste waarde voor communitaristen. Dit zelfbestuur vraagt van burgers karaktertrekken als standvastigheid, verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij het gemeenschappelijke. Daarom verdient de ontwikkeling van burgerschapsdeugden hoge prioriteit in de ogen van communitaristen. De staat dient instituties te creëren die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van deze deugden en moet modellen bieden van het goede leven die dienstbaar zijn voor zelfbestuur. Het communitarisme heeft daarom hoge verwachtingen van de opvoeding en van het publieke discours als didactisch middel voor het overdragen van traditionele waarden.

Hoe verschillend beide mensbeelden, het liberale en het communitaristische, ook zijn, beide zijn in wezen optimistisch en delen de

overtuiging dat het mogelijk is de samenleving en daarmee ook de mens te verbeteren. De mens vormt op zichzelf dus niet het probleem. Goede maatschappelijke instituties kunnen het goede leven van de mens waarborgen.

CONSERVATIEVEN: EEN SOMBER MENSBEELD

Conservatieven zetten zich nadrukkelijk af tegen het mensbeeld van liberalisme en communitarisme. De conservatieve visie op de mens treft men aan bij denkers als Michael Oakeshott, Leszek Kolakowski, John Gray en Roger Scruton. Zij menen juist dat het onwenselijk, ja zelfs gevaarlijk is een nieuwe goede samenleving te willen bouwen. Hun mensvisie dient meer als kritische bezinning, om het enthousiasme van de liberale en de communitaristische visies te temperen.

Conservatieven maken zich zorgen dat politieke systemen (zoals het liberale en dat van de sociaal-democratie) de natuur van de mens volledig miskennen en daardoor tot nihilisme en uiteindelijk zelfs tot de instorting van de beschaving leiden. Links heeft de neiging het conservatisme met zijn soms pathetische bewoordingen niet serieus te nemen en te verguizen. Dat is jammer, want ontdaan van de retoriek en de apocalyptische toon van sommige conservatieve denkers, heeft het conservatisme een sterk punt.

Het meest opvallende waarin conservatieve denkers zich onderscheiden van liberalen en communitaristen, is de overtuiging dat de neiging tot het kwaad inherent is aan de mens. Net als de neiging tot het goede overigens, want de mens is ook in staat tot liefde en opoffering. Maar haat, het streven naar overheersing, lafheid, afgunst en bedrog zijn altijd latent in de mens aanwezig.

Het kwaad kan beperkt worden, maar niet geëlimineerd. Het idee van sommige liberalen en communitaristen — en van socialisten — dat de juiste instituties en de juiste politiek in een nieuwe goede mens en een goede maatschappij zullen resulteren, wordt door conservatieve

denkers weggehoond. Het is een illusie dat adequate instituties of een betere politiek een einde zouden kunnen maken aan oorlogen, geweld en misdaad. In de woorden van Kolakowski wordt de schaarste, 'zoals historische ervaring ons zegt, niet verbannen, want schaarste wordt bepaald door behoeften, en menselijke behoeften kunnen eindeloos toenemen'.⁶

Het conservatisme ziet het conflict, ja zelfs het gewelddadige conflict, als een natuurlijk aspect van de menselijke conditie. De rede is niet in staat het kwaad te bedwingen. De rede kan immers het irrationele slecht bevatten; ze ontkent het of versimpelt het. De conservatieve denkers keren zich dan ook scherp tegen het rationalisme, dat volgens hen aanmoedigt tot utopisch denken.⁷

Wat de conservatieve denkers bindt, ondanks hun uiteenlopende opvattingen, is hun kritiek op de Verlichting met de opgelegde norm van rationeel en wetenschappelijk denken. De mens is volgens hen immers slechts in beperkte mate een rationeel wezen. Door rationaliteit en wetenschappelijkheid tot het dominante paradigma te verheffen, wordt de kennis gezuiverd van vooroordelen,⁸ maar tegelijkertijd ook van tradities en praktijkervaring. Het individu wordt beroofd van andere kennisbronnen — zoals het gezond verstand en de alledaagse ervaring — om de werkelijkheid te begrijpen en daarnaar te handelen. Dat maakt de mens weerloos en verloren.

Conservatieve denkers maken zich zorgen over de moderne westerse samenleving, waarin steeds meer sprake is van atomisering van het sociaal bewustzijn. Het primaat van het wetenschappelijke ondermijnt alledaagse kennis en vernietigt daardoor de continuïteit, duurzaamheid (Oakeshott⁹) en collectiviteit in ons leven. Het rationalisme wordt verantwoordelijk geacht voor de schadelijke pogingen tot *social engineering* en de neiging om uit naam van de vooruitgang de sociale orde radicaal te hervormen met alle desastreuze gevolgen van dien.

Wat het kwaad in de mens enigszins kan beheersen, zijn, volgens conservatieven, traditionele morele systemen, religies, de continu-

iteit van gemeenschappen die hun normen en waarden van generatie op generatie overdragen. Daarom is de verdediging van deze instituties een centrale doelstelling van het conservatisme.

Het conservatisme is echter, anders dan vaak wordt verondersteld, niet zozeer gericht op behoud van het bestaande als wel op het tegen-

Conservatieven bezien met afschuw hoe tradities bedreigd worden door globalisering en de vrijemarkteconomie

gaan van te snelle veranderingen, vooral als die diep ingrijpen in het sociale leven. Zoals Russell Kirk het formuleert: 'elke denkende conservatist begrijpt, dat continuïteit en verandering geaccepteerd moeten worden en in de moderne maatschappij moeten coëxisteren'.¹⁰ Men mag echter geen veranderingen opdringen die de bestaande structuren en regels van coëxistentie principieel veranderen, ook niet in naam van de vooruitgang en van de vervolmaking van instituties en mensen.

Heftige veranderingen vernietigen natuurlijke verbanden, hetgeen leidt tot overheersing met geweld, met als excuus dat de cohesie van de maatschappij moet worden bewerkstelligd (zie de ervaringen in de voormalige communistische landen van Oost-Europa of in Cuba of Noord-Korea). Radicale verandering betekent destructie en chaos: het streven om het kwaad te bestrijden eindigt in een nog groter kwaad. Conservatieven bezien met afschuw hoe tradities bedreigd worden door globalisering en de vrijemarkteconomie.¹¹

In de eeuwenoude tradities schuilen kennis en ervaring ten aanzien van dimensies, zoals de moraal, die zich niet empirisch laten toetsen maar niettemin van het grootste belang zijn voor de ontwikkeling van zowel de individuele als de collectieve identiteit. Die tradities vormen

de uitdrukking van de gemeenschappelijke, sociale wijsheid (niet alleen kennis, maar ook moraal) die door talloze generaties stap voor stap zijn opgebouwd.¹² Zij verdienen meer vertrouwen dan de rationele wijsheden van individuen.

Tradities worden doorgegeven en overgedragen door autoriteiten. Volgens veel conservatieve denkers bestaat er een natuurlijke behoefte aan autoriteit. Net zoals kinderen de natuurlijke behoefte hebben om geleid te worden, willen mensen geleid worden door lichtende voorbeelden. Het concept autoriteit kan niet gereduceerd worden tot kennis en macht, maar berust sterk op morele waarden. Door de eigen beperkingen te erkennen en door de bereidheid om zich te schikken naar autoriteit, drukt het individu uit toe te behoren aan de maatschappij.¹³

In het toekennen van een grote rol aan tradities en in het beeld van het individu als verbonden door tradities met de gemeenschap, staat het conservatisme niet zo ver van het communitarisme. Ook de nadruk op de beschavende rol van de opvoeding, waarin de tradities worden overgedragen, is typerend voor beide visies. Communitaristen hebben echter een meer egalitaire visie op de maatschappij en delen de opvatting van conservatieven over de rol van autoriteit niet.

Samenvattend is het grootste verschil tussen het liberale en het communitaristische denken over de mens aan de ene kant en het conservatieve mensbeeld aan de andere kant hun pretentie.¹⁴ Conservatieven ontwerpen geen programma voor een betere maatschappij en een betere mens. Dat volgt uit hun overtuiging dat de mens niet maakbaar is en uit hun pessimistische kijk op de menselijke natuur. Waar liberalen en communitaristen de mens vaak als slachtoffer van slechte maatschappelijke instituties zien, beschouwen conservatieven (traditionele) instituties als de voornaamste beschavende instrumenten die de irrationele en boze krachten in de mens in toom houden.

Verder keert het conservatieve denken zich tegen de liberale visie op de mens als rationeel wezen en als individu dat zelf beslist over de

sociale verbanden die hij aangaat. Met het communitarisme heeft het conservatisme het ontzag voor tradities en (traditionele) gemeenschappen gemeen. Ook zien beide het individu primair als onderdeel van deze gemeenschappen. Wat hun echter scheidt is de rol die zij toedichten aan autoriteiten.

LES 1: MENSEN HEBBEN BEHOEFTE AAN HOUVAST

Terug naar de voorbeelden aan het begin van dit artikel. De ervaring met beleidsmaatregelen die zijn mislukt doordat zij vastliepen op de taai en weerbarstige menselijke natuur, zou de PvdA er toe moeten bewegen om de conservatieve visie op de mens serieus te nemen. Daarmee hoeft zij nog niet de conservatieve agenda over te nemen. Er is geen reden waarom de PvdA haar ideaal van een rechtvaardiger samenleving overboord zou moeten zetten, maar zij zou van de conservatieven wel enige bescheidenheid kunnen leren. Dat was ook de strekking van de boodschap van Willem Witteveen in *SED* in 2005.¹⁵ Volgens hem dienden sociaal-democraten in navolging van een van de grondleggers van het conservatisme, Burke, de waarde van tradities te erkennen en het idee van maakbaarheid te relativiseren.

De Partij van de Arbeid zou van de conservatieven wel enige bescheidenheid kunnen leren

Zoals Witteveen aangeeft, betekent een zorgvuldiger omgang met tradities niet dat links alle tradities intact moet laten, maar wel dat ze niet nodeloos en achteloos tradities moet afschaffen. Het aansluiten bij bestaande tradities en het creëren van nieuwe tradities verdienen meer aandacht van sociaal-democraten. Eerdere, vaak slechte ervaringen met het streven naar maakbaarheid van de mens en de samenleving

manen tot voorzichtigheid. Het gaat er niet om de idealen van een rechtvaardige samenleving op te geven maar wel om rekening te houden met de weerstand die deze bij mensen kunnen oproepen.

Zowel de beperkte maakbaarheid van de mens in de conservatieve optiek als het belang van tradities zoals Witteveen die onder de aandacht brengt, wijzen op de behoefte aan houvast die de mens heeft. In navolging hiervan zou ik ervoor willen pleiten om bij het introduceren van veranderingen rekening te houden met de sterke menselijke behoefte aan continuïteit, herkenning en voorspelbaarheid. Politici zijn dol op experimenten, maar de burger wil weten wat die voor hem betekenen. Blijft er ook morgen nog iets herkenbaars bestaan?

Het voorbeeld van de Europese Unie is exemplarisch. Van de burger wordt gevraagd heel veel van zijn zekerheden op te geven voor een ongewisse toekomst. Het zou de PvdA sieren als zij de bezorgdheid van de burgers zou overnemen in plaats van te suggereren dat de burgers de grote voordelen van 'Europa' nog niet inzien. Zij zou daarom voor zichzelf grenzen moeten stellen wat betreft de overdracht van verdere bevoegdheden aan 'Brussel'. Voor burgers moet het duidelijk zijn of de nationale staat nog soeverein blijft.

De oekazen uit Brussel, ook als Nederland daarmee heeft ingestemd, kunnen gemakkelijk de regels, recepturen en voorschriften veranderen van gebruiken, producten of handelingen die een lange traditie kennen, zonder dat de burgers deze veranderingen ervaren als nuttig en zonder dat zij het gevoel hebben er enige greep op te hebben. Het is moeilijk aan de indruk te ontkomen dat de PvdA te gemakkelijk denkt en doet over de Europese integratie. Alleen de voordelen van economische integratie lijken aandacht van de sociaal-democraten te krijgen, zij lijken veel minder oog te hebben voor de sociale gevolgen.¹⁶ Conservatieve denkers zouden zeggen dat de regeldrift van de Europese Unie de maatschappelijke stabiliteit bedreigt — een waarschuwing die de PvdA zich wat meer zou moeten aantrekken.

LES 2: IN SOCIALE SYSTEMEN IS AUTORITEIT NODIG

Een ander punt dat volgt uit het conservatieve mensbeeld is het belang van het herstel van de autoriteit van traditionele professionals als de leraar en de agent. Misschien is de cultuuromslag van de jaren zeventig goed geweest doordat de onbetwistbare autoriteit van deze beroepen ter discussie werd gesteld. Maar de huidige lage status hiervan wreekt zich in het gebrekkige functioneren van sociale systemen die belangrijke traditionele waarden en normen moeten bewaken en overdragen, zoals de politie en het onderwijs.

De PvdA heeft in haar verwoede pogingen om het onderwijs te hervormen via haar onderwijsministers en staatssecretarissen veel bijgedragen tot het verval en verlies van autoriteit van het beroep van leraar. Nu zou zij meer haar best moeten doen om de status van dit maatschappelijk zo belangrijke beroep weer te verhogen, niet alleen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zoals de commissie-Dijsselbloem wilde, maar vooral ook om de rol van het onder-

Politici zijn dol op experimenten, maar de burger wil weten wat die voor hem betekenen

wijs bij het doorgeven van maatschappelijke waarden en normen te versterken.

Herstel van de status van de leraar zou kunnen worden gerealiseerd door zijn positie te versterken ten opzichte van de schoolbesturen en door te stoppen met het voorschrijven van de onderwijskundige en pedagogische aanpak vanuit het ministerie. Er zijn te veel consumentenrechten aan de leerlingen en de ouders gegeven, wat haaks staat op het idee van opvoeding. Om de kwaliteit van de beroepsgroep te waarborgen zou ook een strengere selectie moeten plaatsvinden bij de lerarenopleidingen.

Maar uiteindelijk is vooral meer autonomie voor de individuele leraar onontbeerlijk om zijn autoriteit te herstellen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de politieagent.

LES 3: WETENSCHAPPELIJKE ARGUMENTEN ALLEEN VOLSTAAN NIET

De PvdA zou ook baat kunnen hebben bij het conservatisme wat betreft het herstellen van de communicatie met haar achterban, 'het hardwerkende volk' dat nu pvv stemt. Dit klinkt misschien vreemd, omdat het conservatisme elitaire trekken heeft en sociaal-democraten kampioenen zijn in het 'luisteren naar de mensen in de wijken'. Maar ondertussen ging de PvdA, net als de meeste andere partijen en de overheid, mee in misschien wel de belangrijkste trend van het liberalisme, namelijk de legiti-matie van politieke beslissingen door weten-schappelijk onderzoek. De superioriteit van de wetenschappelijke argumentatie (in de praktijk vaak heel selectief toegepast) moest de burgers overtuigen. Langdurige tradities, ervaringsken-nis, morele intuïtie moesten het ontgelden. Voor minder goed opgeleide burgers, die meer aan traditionele waarden hechten, betekende dit dat hun oordeel er niet meer toe deed.

Ook op terreinen waar de wetenschap niets te zoeken heeft, zoals goed en kwaad, gevoel, emoties, worden interventies gepleegd op basis van wetenschappelijk onderzoek. Als het gevoel of de ervaring van de minder verlichte burgers niet correspondeert met de wetenschappelijke analyse van de werkelijkheid, krijgen zij te horen dat zij zich een ander gevoel moeten aanmeten. Denk aan de oude bewoners van wijken die zich negatief uitlieten over de komst van grote aantallen allochtonen, omdat die de sociale cohesie in de buurt bedreigde. Het waren vooral PvdA-politici die de autochtone bewoners van de oude wijken van onderbuikgevoelens betichtten. Die beleving en gevoelens vormen een sociale realiteit en kunnen niet zomaar van

tafel geveegd worden met 'wetenschappelijke' argumenten. Alsof de wetenschap de waarheid in pacht heeft.

Hetzelfde geldt voor de angst die conservatie-ven verbinden aan globalisering. Als grote groe-pen mensen zich door globalisering losmaken van sociale structuren en tradities en op drift raken (migratie), liggen geweld en burgeroor-logen in het verschiet, en uiteindelijk zelfs de vernietiging van de beschaving. Deze angst is

De beleving en gevoelens van burgers kunnen niet zomaar van tafel geveegd worden met 'wetenschappelijke' argumenten

niet het exclusieve domein van conservatieve denkers, maar leeft ook onder het 'gewone' volk, dat zijn toevlucht zoekt bij populistische par-tijen. Dat stelt zich vragen over de houdbaarheid van de sociale voorzieningen, de sociale cohesie en zelfs de rechtsstaat.

Het is niet duidelijk in welke mate de PvdA deze zorgen deelt. In ieder geval laat zij zich hier zelden over uit. Maar volgens Tony Judt¹⁷ zou de sociaal-democratie deze kans moeten grijpen: als de sociaal-democratie zal overleven dan zal dat volgens hem zijn als een 'social democracy of fear'. Veiligheid en duurzaamheid van sociale verbanden zouden de belangrijkste thema's van de PvdA moeten worden. Sociaal-democraten hebben een rijke erfenis opgebouwd in de vorm van de verzorgingstaat. Deze bood haar burgers de garantie van welzijn, veiligheid en stabiliteit. Maar de afgelopen twee decennia heeft ook de PvdA vrolijk meegedaan om deze te ontmante-len, door privatisering van sociale voorzienin-gen en versobering van de uitkeringen. Het is jammer dat deze erfenis nu door andere partijen ter linkerzijde (SP) en ter rechterzijde (PvV) met meer passie wordt verdedigd dan door de PvdA.

Noten

- 1 Jacques de Kadt zag vrijheid als belangrijkste beginsel voor de PvdA, zijn opponent Willem Banning zocht dit echter in gemeenschapszin, moraal en solidariteit.
- 2 *Iedereen telt mee*, PvdA-Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2010.
- 3 W. Witteveen (2005), *Edmund Burke, profeet van de vooruitstrevendheid*, in: *SE&D* 2005/1-2, p. 48-56.
- 4 Charles Taylor in: Rosenbaum, N.R. (1989), *Liberalism and the Moral Life*, Harvard university Press, Cambridge.
- 5 A. MacIntyre (1981) *After Virtue*, Notre Dame Press.
- 6 L. Kolakowski (2007) *Wilt u achteruit naar voren gaan!*, Klement/Pleckmans, Kampen, p. 105.
- 7 'Het rationalisme moedigt niet alleen utopisme aan, maar utopisme is ook een vorm van rationalisme', Kirkpatrick, geciteerd door J. Gray (2007), *Zwarte mis*, Ambo, Amsterdam, p. 178.
- 8 Ook het bestrijden van vooroordelen wordt bekritiseerd door conservatieve denkers. Burke achtte vooroordelen belangrijk voor ontwikkeling van deugden. E. Burke, *Reflections on the Revolution in France*.
- 9 M. Oakeshott (1994), *Rationalism in Politics and other essays*, Liberty Press, Indianapolis.
- 10 R. Kirk (1993), *The politics of Prudence*, Bryu Mawr, PA.
- 11 John Gray (2004), *Vals ochtendlicht* (2004), Ambo/Anthos, Amsterdam
- 12 'We hebben geen idee in welke mate de door traditie geërfde levensvormen zoals het gezin, volk, religieuze gemeenschappen en rituelen, belangrijk of noodzakelijk zijn voor de duurzaamheid en de kwaliteit van de samenleving. Er zijn geen overtuigende redenen om te veronderstellen dat we, door ze te vernietigen of te brandmerken als irrationeel, de kansen vergroten op tevredenheid, vrede, veiligheid en vrijheid; er zijn meer redenen om het tegenoverstelde te veronderstellen', in L. Kolakowski (2006), *Czy diabel moze byc zbawiony?* Krakow, p. 287.
- 13 Scruton, (2002) *The Meaning of Conservatism*, St. Augustine's Press.
- 14 Ik ga hier voorbij aan de neo-conservatieven met hun streven naar maakbaarheid, zoals beschreven in het artikel van Willem Witteveen, op.cit.
- 15 Witteveen op.cit.
- 16 *Iedereen telt mee*, op cit.
- 17 T. Judt (2010), *Ill Fares the Land*, Allen Lane, St Ives, p. 221.

Winnend essay Banningprijs 2010

Een democratie in crisis?

‘Wat maakt de uitslag van de verkiezingen van 9 juni 2010 duidelijk over de toestand van onze samenleving en de stand van de democratie? Welke aanwijzingen of inzichten levert een analyse op vanuit invalshoeken als politiek, cultuur, levensovertuiging, filosofie, sociaal-democratische waarden?’ De opdracht van de Banningprijs 2010 — een wedstrijd voor jonge essayisten, ingesteld door de Vereniging voor Zingeving en Democratie — was om binnen tien dagen na de verkiezingen naar aanleiding van deze vragen een betoog te schrijven. Op 2 november werd in het Jacobi Theater te Utrecht winnaar Bart Verheijen gelauwerd. Onderdeel van zijn prijs: publicatie van het essay in S&D.

BART VERHEIJEN

Bij de verkiezingen van 9 juni 2010 werden de Tweede-Kamerzetels onderworpen aan een ingrijpende herschikking. De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie werd voor de eerste maal in haar bestaan de grootste, de Partij van de Arbeid behaalde de op één na slechtste uitslag in haar bestaan (en vierde feest) en de politieke vereniging van eenmanslid Geert Wilders wist met zijn Partij Voor de Vrijheid 24 zetels te behalen. Het politieke landschap lijkt op het eerste gezicht gefragmenteerder dan ooit. Het politieke midden is aan een dusdanige erosie onderhevig dat een ‘nationale coalitie’

Over de auteur Bart Verheijen (1985) is historicus en filosoof. Sinds kort studeert hij aan l'École des hautes études en sciences sociales te Parijs.

Noot zie pagina 49

— gevormd door PvdA, CDA en VVD — voor het eerst in onze parlementaire geschiedenis een serieuze optie lijkt.¹

In dit korte essay wil ik betogen dat bovenstaande gegevens ons niet direct moeten doen wanhopen. De ogenschijnlijk unieke verkiezingsuitslag hoeft geen negatieve invloed te hebben op het functioneren van onze democratie. Sterker nog: wanneer wij de democratie als politiek regime serieus wensen te nemen, dienen we in te zien dat een gevaar voor haar functioneren niet direct in de verkiezingsuitslag van 9 juni besloten ligt. De enige les die wij uit de verkiezingen van 9 juni kunnen trekken is dat de kiezer zich gedraagt zoals dat in een democratie van de kiezer verlangd wordt. De uitkomst van het democratische proces is onbepaald, evenals ‘de stand van de democratie’.

Wanneer wij iets zinnigs willen zeggen over onze samenleving in relatie tot de democratie is het nutteloos te kijken naar een verkiezingsuitslag. Het nadenken over onze samenleving en democratie noopt ons terug te keren naar de kern; wij dienen na te denken over het wezen van de democratie. Op 9 juni 2010 toonde zich namelijk ook iets anders, wat in mijn ogen wel afbreuk doet aan de democratie. In dit essay hoop ik, na een normatief kader voor democratie en samenleving te hebben geformuleerd, een uitspraak te kunnen doen over het gevaar dat onze democratie bedreigt.

EEN FUNDAMENTELE DENKFOUT

De populaire opvatting dat de democratie in crisis verkeert, is terecht. De aard van de crisis is echter anders dan opiniemakers, journalisten en sociale wetenschappers willen geloven. De democratie verkeert namelijk niet in een crisis ‘van tijdelijke aard’, als een storm die over een aantal jaar wel weer zal gaan liggen. De crisis is inherent aan onze democratie. De democratie verkeert altijd in een vorm van crisis — een crisis die in het verleden andere vormen heeft gekend dan nu en ook in de toekomst weer een andere vorm zal aannemen. Dit is zo omdat het wezen van de democratie onbepaald is. Anders geformuleerd: een democratie kent geen eindpunt, geen ‘ideale’ coalitie, ze wordt slechts gekenmerkt door een dynamiek. Elke poging om een democratie te beschouwen als een fenomeen in crisis (die tijdelijk van aard is) is daarom gestoeld op een fundamentele denkfout. Deze denkfout wordt veroorzaakt door de illusie dat er een juiste vorm van democratie bestaat, ofwel: een juiste verkiezingsuitslag. Hiermee wordt onrecht gedaan aan de meerwaarde die de democratie als politiek systeem in zich draagt.

De kritiek op het onvermogen van veel commentatoren om ‘achter’ de politieke arena een proces te kunnen ontrafelen dat ons wel iets kan leren over onze democratie, ontleen ik aan de fenomenologie. De verhulling van wat de

Franse filosoof Claude Lefort ‘le politique’ (het politieke) noemt, door ‘la politique’ (de politiek) miskent dat het nadenken over de stand van onze democratie niet hetzelfde hoeft te zijn als een analyse van de verkiezingsuitslag, maar een vraag naar onze maatschappijvorm inhoudt.

Met maatschappijvorm bedoel ik de ordeningsstructuur van ons politieke regime (le politique) die bepaalt hoe de verhoudingen in de maatschappij, zoals vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en de vorm van ons kiesstelsel, geïnstitutionaliseerd worden (la politique). Onze maatschappijvorm is een democratie met als belangrijkste kenmerk antihiërarchische intermenselijke verhoudingen. Deze maatschappijvorm wordt toegedekt en verhuld door een symbolische representatie. Verkiezingen zijn exemplarisch voor deze symbolisatie van de maatschappijvorm: de plaats van de macht in ons politieke regime is onbepaald en zal — belangrijker nog — nooit gefundeerd kunnen worden (in één persoon, partij of oppergod) zonder dat onze democratie verloren gaat. De verkiezingsuitslag van 9 juni was het zoveelste politieke evenement waarin gegoocheld werd met getallen (zetels) — een proces dat zich bovendien elke vier jaar (de laatste jaren iets sneller door het onvermogen van Balkenende om zijn kabinetten te leiden) herhaalt.

Ik raak hier aan het centrale punt van mijn betoog: het gekrakeel over het lege politieke midden, de grote flanken, de liberale machts-overname of het verlies van de sociaal-democratie is een kwestie van smaak of voorkeur; niet van politieke wetenschap. Er is geen enkele normatieve standaard die ons voorhoudt dat een regering met twee partijen te prefereren is boven een regering met vier partijen. Een versplinterde Tweede Kamer is evengoed representatief als een Kamer verdeeld in twee partijblokken. Los hiervan: dit geldt ook voor de aanname dat wij in unieke tijden leven en dat dit unieke verkiezingen waren. Elke verkiezingsuitslag is uniek. Of heeft u ooit politici horen zeggen dat we in niet-unieke tijden leven? Feit is dat de dynamiek van de politiek verandert, en dat is

wellicht maar goed ook. Hoe u deze beoordeelt? Dat is, nogmaals, een kwestie van smaak, niet van politieke wetenschap.

HET GEVAAR VAN TOTALITARISME

Wanneer we de verkiezingen als smaakmaker achter ons laten, zie ik echter wel degelijk een groot probleem — een probleem dat zich heeft getoond tijdens de verkiezingscampagne en in de verkiezingsuitslag. Ons politieke regime staat onder druk. Dit is, zoals gezegd, geen direct gevolg van de verkiezingsuitslag. Het gegoochel met cijfers is voor een representatie van inwisselbare macht (wordt Rutte het niet, dan Cohen wel) wellicht belangrijk, maar het is nog steeds gefundeerd in een politiek regime dat wij democratie noemen (le politique). Het gevaar ligt verborgen binnen onze democratie zelf. Juist in de onbestemdheid, het inzicht dat de toekomst nooit vast kan staan, dat onbepaaldheid ons enige fundament is, ligt het grootste gevaar besloten.

Lefort noemt de grootste vijand van de democratie het 'totalitarisme' en gezien de ervaringen van de twintigste eeuw (de Oktoberrevolutie die volgde op de democratische regering van Kerenski in Rusland; Hitler en Mussolini die op min of meer democratische wijze aan de macht kwamen) is dat begrijpelijk. Ik zal ervoor waken de term totalitarisme te lichtzinnig toe te passen, maar ik durf wel te spreken over totalitaire elementen. Ik ben met Lefort van mening dat het totalitarisme een gevaar is waar elke democratie mee worstelt, omdat het altijd verschijnt wanneer de democratie onder vuur komt te liggen. Elke totalitaire uiting is daarom ondemocratisch. Ze is: post-democratisch.

Ik acht het gepast om een aantal woorden te wijden aan de democratie als politiek regime. Waarom is dit regime te prefereren boven alle andere regimes? Eerst en vooral omdat zij het rijpste inzicht heeft in de politieke, historisch bepaalde, werkelijkheid. De strijd om 'het beste regime' — de klassieke vraag in de politieke filosofie — heeft de democratie weten te betugelen door haar te institutionaliseren.

De Waalse (of mag ik nog steeds zeggen Belgische?) filosoof Chantal Mouffe noemt de democratie het politieke regime dat de politieke strijd, de strijd om de macht, institutionaliseert door een vorm van consensus te creëren waarin alle ruimte is voor pluralisme (dit noemt ze: het agonisme binnen het antagonisme van de politieke werkelijkheid). Mechanismen van in- en uitsluiting liggen ten grondslag aan elke samenleving — Lefort zou zeggen: de sociale strijd vormt de basis van elke samenleving — en deze tegenstelling is onophefbaar. Politieke machtsvorming is een direct gevolg van de werking van deze mechanismen. De democratie is het enige regime dat deze tegenstelling verdraaglijk maakt door haar enigszins te verzachten, dat wil zeggen: door deze strijd te institutionaliseren waardoor het gevaar van machtsconcentratie (voorlopig) vermeden wordt. Als ik dit historisch mag uitdrukken: de democratie erkent dat de politieke werkelijkheid geen eindpunt heeft. Zij is het enige regime dat zichzelf historisch mag noemen doordat ze snapt dat er geen absoluut eindpunt in de geschiedenis is. Met andere woorden: er is geen ideale staat (exit Plato) en er

Het gekrakeel over het lege politieke midden is een kwestie van smaak

is geen absoluut fundament. Op basis hiervan kunnen wij afscheid nemen van het historisch materialisme, maar ook van Fukuyama en zijn 'einde der geschiedenis'.

Is het mogelijk om op basis van het bovenstaande een normatieve standaard voor de democratie op te stellen? Op welke wijze kunnen we de democratie verdedigen tegen degenen die haar willen ontwrichten? Binnen een democratie hebben alle burgers het recht om rechten te hebben. Zij sluit niemand uit, maar institutionaliseert de maatschappelijke strijd. Zij vormt de meest verstandige vertaling van het revolutionaire credo 'liberté, égalité, fraternité' door

een scheiding te bewerkstelligen tussen recht, macht en kennis. Aan de hand hiervan kan, denk ik, een normatieve standaard voor de democratie worden geformuleerd. Deze hangt samen met het fascinerende project van de universele verklaring van de rechten van de mens die helaas, zoals de Franse filosoof Marcel Gauchet terecht heeft opgemerkt, nooit universeel geldig zullen worden omdat zij voortdurend worden doorkruist door burger- (dat wil zeggen: staatsafhankelijke) rechten.

Desalniettemin kan de volgende wet geformuleerd worden voor elke volwassen democratie (en dat zijn de democratieën in West-Europa inmiddels): 'Het enige wat een democratische samenleving kan uitsluiten is het feit dat zij nooit iemand zal uitsluiten.' Oftewel: elke burger van dit land telt — ongeacht afkomst, sekse, religieuze en politieke overtuigingen — mee. Waarom? Omdat er geen 'ware afkomst', 'ware religie', 'ware toekomst' en 'beste regime' bestaan. Dat is het inzicht dat de democratie heeft verworven. Ruimte bieden aan pluralisme is dan de enige logische conclusie. Dit pluralisme wordt bedreigd wanneer elementen van uitsluiting in de samenleving infiltreren. Dan wordt er onmiddellijk een 'ware toekomst' geschapen, met een 'waar ideaal', een 'waar Nederland' en komt onze democratie onder grote druk te staan.

DE BEUK ERIN

Met deze normatieve regel in het achterhoofd is het mogelijk vijanden van ons democratische systeem te traceren en te benoemen als ondemocratisch, oftewel totalitair. Ik keer nu terug naar 9 juni. Wat de verkiezingen van 9 juni ons daadwerkelijk getoond hebben over de stand van onze democratie is het feit dat 1,5 miljoen mensen er geen problemen mee hebben om te stemmen op ondemocratische lieden. Geert Wilders is geen democraat. De redenering dat iemand die democratisch gekozen is automatisch ook een democraat is, gaat — dit moet elke historicus met mij eens zijn — volledig mank.

Voor degenen die wensen te geloven dat ik overdrijf en die ook door politieke terminologie als 'kopvoddentax' en 'moslimkolonisten' niet overtuigd worden van het ondemocratische gehalte van deze partij, citeer ik het verkiezingsprogramma: 'De pvv zet zich in voor de joods-christelijke en humanistische waarden die van Nederland het succes hebben gemaakt dat het

Wanneer het fabeltje van 'het ware Nederland' gemeengoed wordt, vrees ik het ergste voor de politiek in Nederland

nu is. (...) Wij stellen de vraag aan immigranten: wat doen jullie eigenlijk hier? (...) Willen we nog verder de multi-culturele afgrond in of een herstel van onze normen en waarden? Kiezen we voor islam of voor Nederland? (...) De islam is vooral een politieke ideologie en kan dus op geen enkele manier aanspraak maken op de voorrechten van een godsdienst.'

Hieruit blijkt hoe de pvv de samenleving ziet: onhistorisch. Er wordt in het verkiezingsprogramma een samenleving voorgesteld die in haar wezen ongedeeld is. Op dit moment is de maatschappij echter wel verdeeld. Er wordt nu verwezen naar een toekomstideaal waarin de maatschappij weer ongedeeld is (of zoals Wilders het altijd formuleert: 'dat Nederland, weer Nederland is'). Met andere woorden: de Nederlandse samenleving is in essentie ongedeeld. Op dit moment is dit niet meer zo — het ideaal is 'nog-niet' — omdat er elementen in onze samenleving (saboteurs) zijn die ervoor zorgen dat de samenleving gedeeld blijft. Door een externe oorzaak (die saboteurs) kan onze samenleving dus niet zijn wat zij in haar wezen is. Deze externe oorzaak wordt gecreëerd door interne vijanden die de verwezenlijking van onze samenleving frustreren. De oplossing van de pvv is dan ook om deze mensen (deze interne vijanden) uit te sluiten van de Nederlandse

samenleving (en daarmee van het democratische proces). Voor Wilders gaat weinig te ver: bewindspersonen met een dubbele nationaliteit worden niet loyaal geacht en moslims mogen hun geloof niet belijden omdat de islam 'een politieke ideologie' zou zijn.

Een juist begrip van wat onze democratie inhoudt gaat veel verder dan een analyse van de verkiezingsuitslag. Ik pleit daarom voor een brede opvatting van democratie. Een opvatting waarin inderdaad erkend wordt dat strijd en crisis inherent zijn aan elke samenleving. Een opvatting die zich niet vergist en verliest in een 'ware toekomst', maar die op basis van een rijp inzicht in de historische evolutie uitkomt bij die ene normatieve stelregel: iedereen telt mee.

Ik stel dan ook voor dat we ophouden met het gebruiken van verkiezingsuitslagen om uitspraken te doen over de staat waarin onze democratie zich bevindt. De staat van onze democratie kan slechts worden bepaald door een analyse te maken van wie hiervan worden uitgesloten (en door wie). De machtspositie die de pvv langzaamaan vergaart is zeer kwalijk te noemen — die conclusie trek ik niet op basis van politieke meningsverschillen tussen mijzelf

en de pvv, maar op basis van het sloopwerk dat Wilders verricht. 'Neem een stormram mee, want de gooien de beuk erin', zo sprak hij op de avond van de verkiezingsuitslag. Even leek het alsof hij eindelijk begreep waarmee hij bezig was, namelijk: onze democratie om zeep helpen.

Wanneer wij in een samenleving leven waarin verschillen worden opgelost door uitsluiting en waarin niet elke stem meer evenveel waard is, wordt de onbepaaldheid van de democratie genegeerd en wordt deze in de richting van het totalitarisme getrokken. Wanneer het gevaarlijke fabeltje van 'het ware Nederland' gemeengoed dreigt te worden, vrees ik het ergste voor de politiek in Nederland. Daarom had Job Cohen groot gelijk toen hij Geert Wilders in een debat verweet 'tegen de randen van de rechtsstaat aan te schuren'. In navolging van Cohen zou ik tegen Wilders willen zeggen: 'U schuurt niet alleen tegen de randen van de rechtsstaat aan, maar ook tegen de randen van onze democratie.'

- 1 Noot van de redactie: deelnemers aan de Banningprijs moesten hun essay binnen tien dagen na 9 juni inzenden. Het verloop van de (in-)formatie konden zij dus niet meenemen in hun analyse.

Labour in de oppositie

Na dertien jaar regeringsmacht is in Engeland het imperium van de Labour Party voorbij. Bij de parlementsverkiezingen voor het Lagerhuis op 6 mei 2010 verloor de Britse arbeiderspartij fors. In de oppositie probeert zij zich te herpakken.

Anthony Giddens, de grondlegger van de Derde Weg-politiek onder Tony Blair, wijst op de successen en op de zaken die mis zijn gegaan in de periode dat ‘New Labour’ aan de macht was. New Labour als zodanig mag dan ter ziele zijn, waarschuwt hij, ‘de sociale en economische ontwikkelingen waar [deze] een reactie op was bestaan nog steeds’.

De Britse progressieve denktank Policy Network probeert in een uitgebreid kiezersonderzoek te achterhalen waarom Labour buitenproportioneel veel zetels heeft verloren in juist het zuiden van Engeland. **Pim Paulusma** was een van de aanwezigen namens de Wiardi Beckman Stichting bij de presentatie van dit onderzoek, en doet verslag.



**LABOUR
WOULD BLOW IT.**

1. Labour would blow the roof off the...
2. Labour would blow the roof off the...
3. Labour would blow the roof off the...
4. Labour would blow the roof off the...
5. Labour would blow the roof off the...
6. Labour would blow the roof off the...
7. Labour would blow the roof off the...
8. Labour would blow the roof off the...
9. Labour would blow the roof off the...
10. Labour would blow the roof off the...

De opkomst en ondergang van New Labour

ANTHONY GIDDENS

Het tijdperk van de hegemonie van de Labour Party in de Britse politiek is voorbij. Een goed moment om de balans op te maken. Het is deze dagen gebruikelijk om de verdiensten van de Labour-regering tijdens de afgelopen dertien jaar in diskrediet te brengen. Zelfs de meest welwillende waarnemers lijken ervan overtuigd dat deze regering weinig van waarde heeft gepresteerd. Voor de scherpere critici geldt de regeerperiode van Labour — de jaren van 'New Labour' — niet alleen als een teleurstelling maar als een regelrechte ramp.

De partij heeft burgers in hun vrijheden beknot, linkse idealen verraden, ongelijkheid in stand gehouden en heeft zich, als klap op de vuurpijl, in een rampzalige oorlog in Irak gestort. New Labour beloofde een nieuwe dageraad en menigeen voelt zich achteraf door die belofte verraden. Ik wijs deze kritiekpunten niet van de hand. Tegelijkertijd zijn veel fundamentele politieke keuzes van Labour heel goed verdedigbaar. Om een effectieve koers voor de toekomst te kunnen uitzetten, is een afgewogen analyse nodig. Een goed uitgangspunt daarbij is om de kabinetsperiode van Labour te vergelijken met die van zusterpartijen in andere landen in grofweg hetzelfde tijdvak, zoals de

Democratische Partij in de vs onder Bill Clinton, de Franse socialisten onder Lionel Jospin of de Duitse SPD onder leiding van Gerhard Schröder.

Labour is erin geslaagd langer dan al deze partijen aan de macht blijven; langer zelfs dan enige andere partij links van het midden in het recente verleden, de Scandinavische landen meegerekend. Dat mag een prestatie van formaat genoemd worden, temeer daar de Britse arbeiderspartij nooit eerder in haar ruim honderdjarige bestaan zelfs maar twee regeertermijnen wist vol te maken. Gesteld mag worden dat die electorale successen voor een groot deel te danken zijn aan de ideologische veranderingen die door New Labour zijn ingezet.

Die term New Labour was geen holle frase, bedoeld om een gebrek aan politieke ideeën te maskeren. Integendeel: er school vanaf het begin een sterke argumentatie achter de roep om de politiek ter linkerzijde te vernieuwen, gekoppeld aan een duidelijke politieke agenda. Dat betoog luidde in hoofdlijnen als volgt: de waarden van links — solidariteit, het terugdringen van ongelijkheid, opkomen voor kwetsbare groepen — gepaard aan de vaste overtuiging dat de overheid een actieve rol heeft bij het verwezenlijken van deze waarden, stonden nog overeind, maar vanwege de ingrijpende maatschappelijke veranderingen moest het overheidsbeleid een radicale omslag maken om die doeleinden te realiseren. Die veranderingen betroffen onder meer een steeds sterkere

52

Over de auteur Anthony Giddens is socioloog en oud-directeur van de London School of Economics. Hij was adviseur van de voormalig Britse premier Blair.

Noten zie pagina 57

globalisering, de totstandkoming van een post-industriële of diensteneconomie en de opkomst van een mondige en strijdlustige burger die zich weinig gelegen liet liggen aan gezagsdragers (een proces dat aanzienlijk versneld werd door de komst van internet).

De meeste beleidplannen van Labour kwamen voort uit deze analyse. Het tijdperk van de keynesiaanse vraagsturing, gekoppeld aan staatsbemoeienis met het ondernemerschap, was voorbij. Er moest een andere relatie komen tussen overheid en bedrijfsleven, een die de cruciale rol van ondernemers in het creëren van welvaart erkende en die grenzen stelde aan staatsinvloed. Geen enkel land, hoe groot en machtig ook, kan de markt geheel beheersen; vandaar dat Labour het zogeheten 'prawn cocktail'-offensief lanceerde om de steun van de City te verkrijgen.

De komst van de diensten- of kennis-economie ging gepaard met het slinken van de arbeidersklasse — eens een bolwerk van Labour-stemmers. Om voortaan verkiezingen te kunnen winnen, moest een partij links van het midden naar de gunst van een veel breder contingent kiezers dingen. Labour kon zich niet langer op één klasse richten. In Tony Blair, duidelijk geen Labour-figuur van de oude stempel, leek de partij de ideale leider te hebben gevonden om dit doel te bewerkstelligen.

Gedurende de lange regeerperiode veranderde de koers van Labour. Sommige kernprincipes bleven echter onveranderd. Het primaat moest liggen bij economische welvaart, binnen de context van een mondiale markt; deze werd beschouwd als voorwaarde voor een effectief sociaal beleid. Aanhoudende economische groei zou de middelen genereren om publieke investeringen te financieren zonder de belastingen te hoeven verhogen. Daarmee kon Labour breken met het aloude adagio van 'tax-and-spend' (bestedingen door belastingheffingen).

Behoedzaamheid was de stelregel die Gordon Brown als minister van Financiën hanteerde. Door een behoedzaam economisch beleid konden de middelen gegenereerd worden die

nodig waren om sociaal onrecht te bestrijden én de sociale uitgaven te verhogen. Op al deze gebieden had Labour te kampen met een desastreuze erfenis van de Thatcher-jaren. In die periode was in geen enkel westers land (sociale) ongelijkheid zo sterk toegenomen als in het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering

New Labour zorgde er steeds voor dat politiek rechts geen enkel onderwerp kon 'kapen'

van Nieuw-Zeeland, dat ook een thatcheriaans beleid had gevoerd). Investerings in het sociale stelsel waren stopgezet en de verzorgingsstaat was uitgekleeft. Een belangrijke leidraad in het nieuwe Labour-beleid werd investeren in publieke diensten, in combinatie met hervormingen teneinde de publieke dienstverlening flexibeler te maken en beter afgestemd op de behoeften van de klant, en gericht op het scheppen van banen. Labour moest zich niet opwerpen als de partij van een grote overheid, maar van een intelligente overheid die het samenspel met zowel de markt als het maatschappelijk middenveld goed beheerste.

Een andere rode draad in het beleid van New Labour was ervoor te zorgen dat politiek rechts geen enkel onderwerp 'kaapte'; steeds werd gezocht naar linkse oplossingen voor problemen. Deze houding werd een speerpunt van kritiek voor mensen die een afkalving van de burgerrechten vreesden, maar zij verklaart grotendeels waarom Labour erin slaagde zo lang aan de macht te blijven. In veel andere landen verloren de sociaal-democraten de macht omdat zij geen vergelijkbare standpunten wisten te vormen met die van rechtse partijen. Voorheen ging links de vraagstukken rond criminaliteit, sociale misstanden, immigratie en culturele identiteit liever uit de weg in plaats van ze onder ogen te zien, alsof de ongerustheid die burgers hierover voelden misplaatst of irrelevant was. Zo

ging men ervan uit dat de meeste vormen van criminaliteit voortkwamen uit ongelijkheid; nam je die ongelijkheden weg, dan zou crimineel gedrag vanzelf verdwijnen. New Labour schudde die opvatting van zich af, zonder overigens te ontkennen dat er een verband bestaat tussen criminaliteit en ongelijkheid. Tony Blairs uitspraak 'tough on crime, tough on the causes of crime', was geen loze belofte maar een werkelijke beleidsregel.

Het lijkt misschien een grote stap van deze problematiek naar een andere rode draad in het denken van New Labour — de noodzaak van een proactieve buitenlandse politiek — maar dat is het niet. Immers, door de toenemende globalisering overlappen het binnenlands en buitenlands beleid veel meer dan voorheen. Zo weerspiegelt de toenemende stroom migranten de gapende kloof tussen arm en rijk wereldwijd. Groot-Brittannië wordt weliswaar niet zichtbaar bedreigd door een invasie van buitenaf, maar het moet bereid zijn een actieve rol op zich te nemen op het wereldtoneel. Interventionisme is een noodzakelijke doctrine nu het begrip nationale soevereiniteit sterk uitgehold is en verschillende mondiale humanitaire kwesties lokale belangen overstijgen. Grensoverschrijdend terrorisme, op zichzelf een product van globalisering, wordt een veel grotere bedreiging dan de meer lokale vormen van terrorisme die we in het verleden zagen.

In hoeverre hebben deze politieke keuzes daadwerkelijk vruchten afgeworpen? De nalatenschap van Labour vertoont zowel grote verdiensten als pijnlijke missers, maar je kunt moeilijk ontkennen dat Labour een verstrekker invloed heeft gehad dan enige andere centrum-linkse regering op de eigen samenleving. Groot-Brittannië heeft gedurende tien jaar ononderbroken economische groei gekend, hetgeen we niet eenvoudigweg kunnen afdoen als het resultaat van een zeepbel op de vastgoed- en kredietmarkt. Die groei ging gepaard met de invoering van een landelijk minimumloon, grootschalige investeringen in de publieke dienstverlening en ingrijpende hervormingen op het

gebied van gezondheidszorg en onderwijs — even los gezien van de praktische tekortkomingen en beperkingen van het ingevoerde beleid. De economische ongelijkheid is over de hele linie niet toegenomen, hoewel een significante verlaging is uitgebleven. De positie van de armen daarentegen verbeterde wel aanmerkelijk.

De nalatenschap van Labour vertoont zowel grote verdiensten als pijnlijke missers

De doelstellingen om armoede onder kinderen terug te dringen werden niet gehaald, maar vóór de recessie zijn zeshonderdduizend kinderen aan de relatieve armoede ontkomen; wat betreft absolute armoede komt het aantal ongeveer twee keer zo hoog uit. Beleidsmaatregelen als 'New Deal' en 'Sure Start' en het beleid van heffingskortingen verliepen niet vlekkeloos, maar hebben merendeels hun waarde bewezen. Het veel gesmade PFI-initiatief, bedoeld om publiek-private samenwerking te stimuleren, is al met al een succes, afgezet tegen het totaal aan overheidsopdrachten. De overheveling van bevoegdheden naar Schotland en Wales is grotendeels geslaagd. Het is nu wettelijk mogelijk om te opteren voor een gekozen burgemeester, een mogelijkheid waar een aantal grote steden, waaronder Londen, gebruik van heeft gemaakt. In Noord-Ierland lijkt een duurzame vrede te zijn bereikt. In heel Groot-Brittannië zijn de misdada cijfers fors gedaald en de aanpassing aan een stijgende culturele verscheidenheid verloopt soepeler dan in de meeste andere Europese landen.

De partij heeft ook belangrijke resultaten behaald op gebieden waar deze niet verwacht werden — tenminste als je afgaat op de typeringen antiliberaal en autoritair die de partij vaak krijgt opgeplakt. Zo heeft Labour het Sociaal Handvest van de EU ondertekend, tezamen met het Euro-

pees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en is de Wet openbaarheid van bestuur (Freedom of Information Act) geïntroduceerd, alsmede het geregistreerd partnerschap voor homostellen. Kortom, Groot-Brittannië is mede dankzij de beleidsinitiatieven van Labour een liberalere en toleranter samenleving geworden.

Wat de buitenlandse politiek betreft, heeft de ontwikkelingshulp een niveau bereikt dat dat van alle voorgaande (Tory-)regeringen verre overtreft. De militaire interventies in Bosnië, Kosovo — waar Blair een belangrijke rol speelde in het overtuigen van de Amerikanen om de inzet van grondtroepen te overwegen — en Sierra Leone worden alom gezien als succesvol. Had Blair het daar maar bij gelaten! Niets heeft meer schade toegebracht aan Blairs reputatie dan zijn ongelukkige beslissing om zich op te werpen als rechterhand van George Bush bij de invasie van Irak, waarbij hun voornaamste argument om die oorlog te rechtvaardigen — de massavernietigingswapens die Saddam zou bezitten — loos bleek te zijn.

Er waren nog meer misstappen met ingrijpende gevolgen. De experimenten met het bespelen van de media tijdens de eerste regeringsjaren van Labour hadden een *averechts effect*: mede daardoor is de indruk ontstaan dat bij Labour vorm steeds boven inhoud ging. Ook slaagde Blair er niet in Groot-Brittannië dichter bij de EU te brengen, en de relaties die hij onderhield met bepaalde andere Europese leiders, men denke aan Silvio Berlusconi, wekten zacht gezegd enige verwondering. Labours toenadering tot het bedrijfsleven en de erkenning van het economische belang van de City waren goede stappen. Maar het was een fundamentele fout om het 'prawn cocktail'-offensief te laten verworpen tot een beleid van slaafse volgzzaamheid van de overheid. Fout was het ook om Groot-Brittannië om te vormen tot een soort mega-belastingparadijs. Het idee dat Labour 'should be relaxed about people getting filthy rich'² vergrootte niet alleen de inkomensverschillen in de hogere echelons, maar droeg bij tot het creëren van een cultuur van roekeloosheid.

Mensen aan de top dekten zich in tegen risico's die zij hun werknemers wél lieten dragen. Het simplistische idee dat New Labour eenvoudigweg een voortzetting van het thatcherisme was — en Tony Blair en Gordon Brown daarmee de 'erfgenamen van mevrouw Thatcher' — kan ik niet accepteren. Het Labour-beleid behelsde

*Experimenten met het bespelen van de media tijdens de eerste regeringsjaren hadden een **averechts effect***

een verstrekkend overheidsingrijpen in het economische leven, hoewel dat vooral op de aanbodzijde gericht was. Er waren oprechte pogingen om de toenemende sociale ongelijkheid een halt toe te roepen — een streven dat Margaret Thatcher, Keith Joseph en hun goeroe Milton Friedman vreemd was. Maar de partijleiders hadden veel duidelijker onderscheid moeten maken tussen het onderkennen van de voordelen van marktdenken en het zich overleveren aan de markt. Ze hadden de grenzen van de markt moeten afbakenen en nadrukkelijker stelling moeten nemen tegen marktfundamentalisme. En wat het belang van public relations en staatkundige hervormingen in bredere zin betreft: uiteraard had Labour deze zaken niet uit politiek opportunisme maar uit principe moeten onderschrijven.

Dit alles neemt niet weg dat New Labour de agenda bepaalde en het aan de andere partijen was om hierop te reageren. Met als resultaat dat de Tories nu achter de homorechten staan, de noodzaak van armoedebestrijding aanvaarden, de door Labour ingevoerde wetten inzake klimaatverandering en energie ondersteunen, de meeste arbeidsmarkthervormingen van Labour voortzetten en geen boodschap hebben aan de uitspraak van Thatcher dat 'de maatschappij niet bestaat'. En met hun leidende notie van de

brede samenleving putten de Conservatieven uit dezelfde communitaristische traditie als Tony Blair. Natuurlijk kunnen ze die standpunten gaande de rit verlaten, maar op dit moment lijken ze deze zaken oprecht na te streven.

En toen kwam de wereldwijde financiële crisis, die weinigen — misschien wel niemand — aan zagen komen. Daarmee lijkt een abrupt einde te komen aan de wereld die ten grondslag lag aan de opkomst van New Labour. Alle zekerheden staan plotseling op losse schroeven: keynesianisme en overheidsingrijpen in de economie zijn terug van weggeweest; het reguleren van de ooit zo almachtige financiële markten lijkt niet alleen mogelijk maar zelfs noodzakelijk en de binnenlandse agenda wordt beheerst door loodzware bezuinigingen — een omkering van de voortdurend uitbreidende sociale investeringen waar het beleid van New Labour op stoelde. Een behoedzaam begrotingsbeleid heeft plaatsgemaakt voor grootschalige staatsleningen en een razendsnel groeiende schuldenlast. Een belasting op mondiale financiële transacties, eerder afgedaan als onrealistisch, ligt nu in het verschiet. Het blijkt toch mogelijk om de rijken zwaarder te belasten. En alle belangrijke partijen spelen met het idee van een terugkeer naar een actief industriebeleid en een heropleving van klassieke productie. Klimaatverandering en andere milieukwesties, waar Labour pas in een laat stadium oog voor kreeg, zijn nu een belangrijk politiek thema. Ook de planmatige politiek, die jarenlang een sluimerend bestaan leidde, staat weer op de agenda.

56 New Labour als zodanig is ter ziele en het is hoog tijd om deze term van ons af te schudden. Maar bepaalde fundamentele sociale en economische ontwikkelingen waar New Labour een reactie op was, bestaan nog steeds en haar beleidskader blijft op belangrijke onderdelen relevant. Ook in de toekomst zal Labour welvarende kiezers uit de middengroepen moeten aantrekken in een veranderende politieke arena waarin elektronische media en internet een steeds grotere rol spelen.

Het ligt dan voor de hand om de overheersende rol van de financiële sector binnen de economie te verkleinen en de productiesector nieuw leven in te blazen, met name op de gebieden die te maken hebben met het terugdringen van de CO_2 -uitstoot en energiezekerheid. Tegelijkertijd blijft Groot-Brittannië een post-industriële

Ook in de toekomst zal Labour welvarende kiezers uit de middengroepen moeten aantrekken

economie, met een belangrijke plaats voor dienstverlenende en kennisgebonden beroepen. Hervorming van de verzorgingsstaat is net zo urgent als voorheen, en des te meer naarmate een doelmatige besteding van middelen grotere prioriteit krijgt.

Het voeren van een progressief beleid ten aanzien van immigratie en multiculturalisme zonder de kiezer weg te jagen zal altijd wrijving geven, net als pogingen om de zorgen van burgers over criminaliteit weg te nemen. Hetzelfde geldt voor het vinden van een juiste balans tussen burgervrijheden en het bieden van bescherming tegen de zeer reële dreiging van internationaal terrorisme. Keynes is weer in de mode, maar er kan geen sprake zijn van een terugkeer naar een keynesiaanse beheersing van de vraagzijde van onze economie, zoals enkele decennia terug. De uitdaging die voor ons ligt is om de flexibiliteit en creativiteit die markten opwekken te behouden en zo mogelijk te verbeteren, én deze kwaliteiten aan te wenden voor de verwezenlijking van duurzame en sociaal wenselijke doelen.

Een fundamentele herbezinning is nodig en een nieuw arsenaal aan politiek gereedschap moet ontworpen worden. De voornaamste zorg van de partij in de oppositie is het minimaliseren van het interne gekibbel waar zo veel (linkse) partijen na een verkiezingsnederlaag aan ten prooi vallen. Een ideologische wederopbouw

kan hierin doorslaggevend zijn. Uitgangspunt daarbij moet het herdefiniëren van de rol van het publieke domein zijn. De voorkeur van ‘Blairisten’ gaat — grof gezegd — uit naar de markt, terwijl ‘Brownisten’ sterker op de staat leunen. Het publieke domein valt echter noch samen met de markt, noch met de staat — het kan juist een basis vormen voor de heropbouw van beide. De pogingen van Labour na de financiële crisis om het begrip ‘mutualisme’ zijn plaats in het politieke debat terug te geven, leken een eerste stap in die richting. Die nogal primitieve aanpak verdient nadere uitwerking om te komen

tot een vorm van verantwoord kapitalisme, gekoppeld aan een doordachte benadering van duurzaamheidsvraagstukken.

Vertaling: Asaf Lahat

Dit essay is eerder gepubliceerd in ‘The New Statesman’ en Anthony Giddens gebruikte deze als basis voor een speech tijdens een bijeenkomst op 1 juli 2010 in het kader van het Amsterdam Process — een samenwerkingsverband van de Wiardi Beckman Stichting en Policy Network met als doel een ideologische vernieuwing van de Europese sociaal-democratie.

Noten

- 1 Met het *prawn cocktail*-offensief wordt de succesvolle poging van Labour aangeduid om het vertrouwen te winnen van de Britse financiële sector. De

benaming is gebaseerd op de vele privé-lunches die John Smith en Mo Mowlam in de jaren negentig hadden (toen Labour in de oppositie zat) met mensen die in de Londense City werkten.

- 2 In 1998 deed Peter Mandelson — die datzelfde jaar minister zou worden onder Labour — de uitspraak: ‘We are intensely relaxed about people getting filthy rich, as long as they pay their taxes.’

De strijd om de Engelse middenklasse

PIM PAULUSMA

Labour maakt momenteel, net als de PvdA, spannende en onzekere tijden door. Na een desastreuze nederlaag tijdens de parlementsverkiezingen in mei 2010 raakte de partij verwikkeld in een stevige strijd om het leiderschap tussen de broers David en Ed Miliband. De broederstrijd was omringd met veel dramatiek. Waar David aanvankelijk de grote favoriet was, werd het verschil met zijn jongere broer steeds kleiner. Hoewel beide Milibands in grote mate op elkaar lijken, ook qua ideeën, en beiden een product zijn van New Labour, wist Ed zich te profileren als een traditioneel linkse kandidaat tegenover de progressieve David, wat erg aansprak bij de vakbonden.

Het waren uiteindelijk ook de vakbonden die de doorslag zouden geven in de uitslag. Leden, politici en vakbonden hebben elk een derde van de stemmen. David kreeg een (krappe) meerderheid van de gewone Labour-leden en van de Labour-politici achter zich, maar Ed won bij

58

een groot deel van de vakbondsleden, waardoor de jongere broer uiteindelijk zijn oudere broer versloeg en op de immense Annual Conference in Manchester werd verkozen tot opvolger van Gordon Brown.

Een nieuwe leider, dus nieuwe kansen zou je zeggen. Zeker gezien de draconische bezui-

nigen van de Coalition Government zou het nu makkelijk oppositie voeren moeten zijn. De strijd tussen Ed en David Miliband legde echter een groot verschil van mening bloot binnen de partij over de oorzaken van het verlies in mei. Een deel van de partij vindt dat Labour te veel naar het midden is opgeschoven, terwijl een ander deel nog steeds heil ziet in de beginselen van de Derde Weg, maar op zoek is naar manieren om die op de huidige constellatie toe te passen. De winst van 'Red Ed' heeft deze strijd zeker nog niet beslist.

Om te weten welke richting de partij in moet slaan om weer aan de macht te komen, is het belangrijk na te gaan waarom er waar verloren is. Policy Network, een Britse denktank waar de Wiardi Beckman Stichting onder andere het Amsterdam Process¹ mee organiseert, heeft daarom in een uitgebreid kiezersonderzoek proberen te achterhalen waarom Labour buitenproportioneel veel zetels heeft verloren in het zuiden van Engeland. Op 11 oktober jl. werd het pamflet dat het resultaat van dit onderzoek was, gepresenteerd onder de titel *Southern Discomfort Again?*²

Het Britse districtenstelsel heeft als groot voordeel voor Labour dat er veel districten zijn die altijd veilig blijven. De LibDems en de Tories zijn daar geen redelijk alternatief voor de kiezers. Deze 'secure seats' bevinden zich vooral in grote steden en het noorden. De verhoudingen tussen de partijen in het zuiden en de Midlands

Over de auteur Pim Paulusma is medewerker van de Wiardi Beckman Stichting.

Noten zie pagina 60

liggen traditioneel gezien meer in balans, met als gevolg dat het verschil tussen de partijen in deze 'marginal seats' soms slechts enkele honderden stemmen is. Hier valt dus veel te winnen, maar ook te verliezen: momenteel heeft Labour slechts 49 van de 302 zetels in deze gebieden, terwijl dat er in 1997 133 waren.

De reden dat het Policy Network-pamflet *Southern Discomfort Again?* heet, is dat het de tweede keer is dat er een grootschalig kiezers-onderzoek is gedaan in deze regio. In 1992, na het verlies van Labour bij de parlementsverkiezingen, is eenzelfde soort onderzoek uitgevoerd onder kiezers in het zuiden. Ook toen was de partij er niet in geslaagd deze belangrijke zetels te winnen. Het zwevende electoraat bestond in die regio's toen vooral uit een opwaarts mobiele, ambitieuze middenklasse, die het idee had dat Labour hun niks te bieden had en alleen maar de belastingen zou verhogen. Dat onderzoek was een van de eerste aanzetten voor New Labour om de brug te slaan naar deze 'aspiring South-erners', wat uiteindelijk heeft geresulteerd in dertien jaar lang Labour aan de macht.

Het is dus niet verrassend dat het zuiden weer in de aandacht staat: als Labour hier weet te winnen, is er een grote kans dat ze terug aan de macht komt. De resultaten van het nieuwe onderzoek stemmen echter weinig optimistisch. Waar de zwevende kiezers in 1992 nog ambitieus en opwaarts mobiel waren, zijn ze nu vooral onzeker. Onzeker over hun werk, woning en de toekomst van hun kinderen, maar vooral onzeker of ze het financieel allemaal wel kunnen rondbreien. Ook de onzekerheid als gevolg van immigratie is flink toegenomen in deze groep. Daarnaast had een groot gedeelte van de ondervraagden geen duidelijk beeld van waar Labour voor staat, vonden ze het geen partij meer van 'fairness' en was de algemene indruk dat de overheidsuitgaven van Labour over de afgelopen jaren een verspilling waren.

Het pamflet schetst ook de koers die Labour moet varen om het Southern Discomfort weer weg te nemen. Allereerst moet het duidelijk worden waar Labour voor staat en moet het

opnieuw de 'party of fairness' worden. Daarvoor is het allereerst belangrijk het vertrouwen van de kiezers in de economische competentie van Labour-politici terug te winnen. Op die manier kan de financiële onzekerheid waar veel Southerners in verkeren, worden weggenomen en kan de weg naar No. 10 weer worden ingeslagen.

De winst van 'Red Ed' heeft de strijd binnen Labour zeker nog niet beslist

Is inzetten op economische competentie echter wel een voldoende antwoord op de malaise waarin de partij verkeert? Is de onzekerheid van veel middenklassers echt alleen financieel te verklaren? René Cuperus, namens de Wiardi Beckman Stichting aanwezig, maakte in zijn bijdrage aan het debat bij de presentatie van het pamflet de vergelijking met de situatie op het 'continent'. Waar op het continent nu in steeds meer landen immigratie bovenaan de politieke agenda staat — recentelijk zelfs in Duitsland naar aanleiding van het Sarrazin-boek — zoekt dit pamflet de antwoorden op het gebrek aan vertrouwen in de sociaal-democratie uitsluitend en alleen in economische competentie. Deels komt dat doordat het Britse systeem, door zowel de districten als het gebrek aan andere partijen, veel spanningen niet aan het licht brengt. Labour is nog steeds een 'big tent party' — een gefragmenteerd electoraat zoals in Nederland kennen de Britten niet.

Dat betekent echter niet dat de culturele onzekerheid als gevolg van globalisering en immigratie in Engeland niet speelt. Lokale politici bleken de Nederlandse ervaringen rondom immigratie en integratie bijvoorbeeld wel degelijk te herkennen. De onzekerheid die zij bij mensen proeven, gaat veel verder dan alleen maar onzekerheid met betrekking tot hun inkomen. Economische competentie in tijden van bezuinigingen is zeker belangrijk, maar het

is hoog tijd dat Labour ook op zoek gaat naar antwoorden op culturele onzekerheid, ook als er is gekozen voor onderzoek waarin onvrede

hierover niet duidelijk aan het licht komt. Doet ze dat niet, dan zal dit de partij vroeg of laat opbreken.

Noot

- 1 Amsterdam Process is een samenwerkingsverband van de

Wiardi Beckman Stichting en Policy Network met als doel een ideologische vernieuwing van de Europese sociaal-democratie.

- 2 Het pamflet *Southern Discomfort Again?* is te vinden op www.policy-network.net/publications__detail.aspx?ID=3899.

De rechtvaardige verdeling van gezondheidszorg

Rantsoenering in de gezondheidszorg is onvermijdelijk en geen kwalijke zaak, mits keuzes op heldere wijze worden gemaakt en fundamentele mensenrechten worden gerespecteerd. Ons huidige zorgstelsel beantwoordt niet aan deze eisen, waarschuwt Martin Buijsen. 'De Nederlandse gezondheidszorg heeft zich in de afgelopen periode ontwikkeld tot een zo ondoorgrondelijk institutioneel complex, dat zelfs goed ingevoerden zich voor raadsels gesteld weten.'

MARTIN BUIJSEN

Gezondheidszorg is niet zomaar een goed. Gezondheidszorg heeft een bijzondere morele status die onder meer tot uitdrukking komt in de erkenning ervan als mensenrecht.¹ Ons aller recht op toegang tot noodzakelijke medische zorg is grondwettelijk beschermd en erkend in tal van internationale verdragen.² Niet alleen is gezondheidszorg een bijzonder goed, het is ook een schaars goed: de vraag overtreft het aanbod altijd.³ Gezondheidszorg moet worden verdeeld en niet iedereen zal altijd krijgen wat hij nodig heeft.

Deze combinatie van eigenschappen maakt dat de verdeling van gezondheidszorg behoort te geschieden volgens unieke normen: regels die buiten de zorg niet of nauwelijks worden gehanteerd. Het verdelingsvraagstuk doet zich

op tal van niveaus voor. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid acht ik er slechts twee werkelijk relevant: het individuele niveau van de toegang en het collectieve niveau van de keuzes.

In de praktijk van alledag wordt het vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid niet altijd als zodanig herkend, laat staan weloverwogen beantwoord. Sterker nog, in het huidige Nederlandse stelsel van gezondheidszorg zijn de twee genoemde niveaus nauwelijks afzonderlijk herkenbaar. Dit heeft ernstige gevolgen: willekeur, onrecht en benadeling van zwakkeren. Het alternatief is, zoals ik hieronder zal betogen, een systeem van expliciete rantsoenering, transparant en democratisch.⁴

61

Over de auteur Martin Buijsen is als hoogleraar Recht & gezondheidszorg verbonden aan het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de EUR.

Noten zie pagina 67

AAN DE POORT: HET RECHT OP
BEHANDELING ALS EEN GELIJKE

Een ieder heeft recht op noodzakelijke (preventieve, curatieve, rehabilitatieve en palliatieve) gezondheidszorg, aldus staat te lezen

in internationale verdragen.⁵ Wat geldt als noodzakelijk, is aan de verdragsstaat om uit te maken — in Nederland geldt als noodzakelijk alle gezondheidszorg die collectief gefinancierd wordt. Op de overheden van de verdragspartijen rust vervolgens de verplichting ervoor zorg te dragen dat die voorzieningen van noodzakelijke gezondheidszorg voor iedereen in gelijke mate toegankelijk zijn, niet alleen in geografische, temporele, informatieve en kwalitatieve zin, maar ook in financiële zin.⁶

Het recht op noodzakelijke gezondheidszorg is een sociaal grondrecht en als zodanig in veel rechtssystemen niet door individuen afdwingbaar. Dat doet aan het morele gewicht van het recht echter niets af. Een schending van het sociale grondrecht op gezondheidszorg is niet minder een aantasting van de waardigheid van een individu dan — bijvoorbeeld — het met voeten treden van zijn klassieke grondrecht op vrijheid van meningsuiting.⁷

Een ander mensenrecht is het recht op gelijke behandeling (of non-discriminatie). Ook dat recht heeft internationaal erkenning gevonden en wordt grondwettelijk beschermd.⁸ In de context van de gezondheidszorg krijgt het recht op gelijke behandeling evenwel een heel specifieke betekenis: met betrekking tot noodzakelijke gezondheidszorg spreken internationale verdragsbepalingen van gelijke toegang.⁹ Maar wat is dat, gelijke toegang?

Antidiscriminatiebepalingen plegen discriminatoire gronden negatief en niet-limitatief weer te geven. Zo ook artikel 1 van onze Grondwet, waarin gesteld wordt dat 'allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk behandeld worden'. 'Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras geslacht of welke grond dan ook', zo vervolgt het artikel, 'is niet toegestaan'.¹⁰

In relatie tot het grondrecht op gezondheidszorg wordt het recht op gelijke behandeling echter consequent positief en limitatief (zelfs exclusief) gedefinieerd. In de gezondheidszorg kennen we — zowel volgens het internationale recht als volgens de medische ethiek — maar

één grond die het maken van onderscheid tussen mensen rechtvaardigt, te weten: verschillen in objectieve, aan de hand van medische criteria vast te stellen behoefte.¹¹ Eenvoudig gezegd: meer behoefte aan zorg, hoger op de wachtlijst, eerder aan de beurt; minder behoefte, lager op de lijst, later aan de beurt.

De poortwachter beslist wie er wanneer door de deur mag, niet wat er achter de deur te vinden is

Onderscheid op basis van andere criteria komt in de context van de gezondheidszorg neer op discriminatie, op aantasting van de waardigheid van degene die erdoor getroffen wordt. De patiënt die er lucht van krijgt dat een ander dezelfde zorg, evenzeer benodigd, eerder ontvangt omdat diens zorgverzekeraar bij een ziekenhuis extra operatiecapaciteit exclusief voor zijn verzekerden heeft ingekocht, wordt gediscrimineerd.¹² De patiënt die zich voor dezelfde noodzakelijke ziekenhuiszorg gepasseerd weet door even zieke anderen, omdat hun commerciële zorgbemiddelaar de zorgaanbieder extra middelen verschaft of omdat hun werkgever 'bijplust',¹³ wordt niet behandeld als een gelijke. Het hebben van een bepaalde zorgpolis of het zijn van werknemer behoort er niet toe te doen, zelfs niet als het gebruik van dergelijke criteria voor iedereen leidt tot verbeterde toegang tot gezondheidszorg. Slechts verschillen in behoefte rechtvaardigen verschillen in behandeling. Dat mensen heel wat meer zijn dan dragers van een medisch probleem is evident, maar in deze context irrelevant. Aan de poorten van het stelsel van gezondheidszorg is het zakelijkheid dat van respect voor waardigheid getuigt. Hier komt het menselijke met het zakelijke.

Op het individuele niveau, dat van de burger die medische hulp zoekt, is dit dus de norm: aan de poort heeft ieder mens recht op behandeling

als een gelijke. Dat recht impliceert echter niet dat ieder individu ook krijgt wat het behoeft. De norm waaraan het recht op behandeling als een gelijke wordt ontleend, regelt onderlinge verhoudingen — meer niet. Het gaat enkel om de vraag: wie krijgt 'iets' wanneer? De poortwachter beslist wie er wanneer door de deur mag; hij bepaalt niet wat er achter de deur te vinden zal zijn.

VAN IMPLICIETE NAAR EXPLICIETE RANTSOENERING

Over rechtvaardigheid in de gezondheidszorg kan ook nog op een andere manier gesproken worden. Waar 'rechtvaardigheid' aan de poorten van het systeem de betekenis heeft van gelijke behandeling (of liever gezegd: van behandeling 'als een gelijke'), daar heeft het die betekenis niet waar keuzes over de aanwending van collectieve middelen binnen de gezondheidszorg worden gemaakt. Wat gaat er naar preventieve zorg? Hoeveel naar de curatieve zorg? Wat naar de kankerbestrijding? Welke middelen naar de langdurige (AWBZ-)zorg?

Rechtvaardigheid is dan niet verweven met gelijke behandeling en antidiscriminatie. Het reserveren van middelen voor neonatale zorg is geen daad van discriminatie van ouderen omdat die middelen niet naar de ouderenzorg vloeien. Het uittrekken van budget voor borstkankerscreening komt niet neer op discriminatie van kinderen en jeugdigen omdat dat geld dan nu eenmaal niet naar typisch door die groepen benodigde vormen van zorg zal gaan. Een regering die besluit meer middelen voor onderwijs of infrastructuur uit te trekken en minder voor gezondheidszorg, bezondigt zich daarmee niet aan discriminatie van ongezonde, zorgbehoeftige medemensen.

Kortom, daar waar collectieve keuzes worden gemaakt is de betekenis van rechtvaardigheid een volstrekt andere dan daar waar het gaat om keuzes aan de poorten van het zorgstelsel. Maar in beide gevallen geldt dat keuzes die worden gemaakt de waardigheid van individuele mensen niet mogen aantasten. Met andere woorden:

ook bij collectieve keuzes ontleent rechtvaardigheid haar betekenis aan het mensenrechtenrecht. Welke uitgangspunten zijn dan van belang? Welke beginselen zijn richtinggevend? Laten we het eens hebben over waarachtige bejegening en — in het verlengde daarvan — over zeggenschap.

Zoals gezegd heeft gezondheidszorg met andere goederen gemeen dat het schaars is. Gezondheidseconomen leren dat de vraag naar gezondheidszorg het aanbod altijd verre overtreft. Gezegd wordt zelfs dat de vraag naar gezondheidszorg in beginsel oneindig is.¹⁴ Er zullen dan ook altijd mensen zijn die noodzakelijke gezondheidszorg behoeven, maar daar toch van verstoken blijven wegens gebrek aan middelen. Dat is onvermijdelijk. Gezegd wordt daarom wel dat gezondheidszorg per definitie voorwerp is van rantsoenering.¹⁵

'Rantsoenering' is een onbegrepen woord, zeker in de gezondheidszorg. Vanwege de negatieve connotatie ervan nemen velen het ook liever niet in de mond. De vraag is echter wat eronder moet worden verstaan. Met een juist begrip komt het inzicht dat gezondheidszorg altijd gerantsoeneerd wordt, niet alleen in sterk door de overheid gereguleerde systemen,

*Er zullen altijd mensen zijn
die verstoken blijven van nood-
zakelijke zorg wegens gebrek
aan middelen*

maar ook in die welke ruimte hebben geboden aan marktwerking. Wezenlijk aan het begrip van rantsoenering is namelijk niet dat het goed in kwestie één verdeler kent maar dat er — nogmaals — mensen zijn die het niet zullen ontvangen.¹⁶ Rantsoenering is evenmin per definitie onrechtvaardig. De vraag die zich voor elk stelsel van gezondheidszorg laat stellen is deze: wie neemt waar op welke gronden op welke wijze welke rantsoenbeslissingen?

Behalve onvermijdelijk is rantsoenering in de gezondheidszorg ook altijd meer of minder zichtbaar. Rantsoenenbeslissingen zijn meer of minder goed lokaliseerbaar, meer of minder transparant, meer of minder kenbaar en meer of minder expliciet. Vanwege de veelheid aan partijen, de veranderlijkheid en de dynamiek heeft rantsoenering via de markt de sterke neiging impliciet te zijn.¹⁷ Vermelding van de werkelijke reden van een ongunstige rantsoenenbeslissing (gebrek aan middelen) blijft dan achterwege, of deze wordt versluierd. De 87-jarige die met een tonnen kostend kunsthart nog enkele levensmaanden zou kunnen winnen, krijgt in een systeem van impliciete rantsoenering bijvoorbeeld van zijn dokter te horen dat een dergelijke ingreep bij hem medisch zinloos is. Impliciete rantsoenering is dan niet zozeer onrechtvaardig omdat de zorgbehoefte de benodigde hulp onthouden wordt, maar omdat hij aan de poort wordt afgescheept met een leugen: de ingreep is immers niet medisch zinloos. Hij wordt onwaarschijnlijk bejegend.

Maar dat is niet het enige probleem. Omdat in een systeem van impliciete rantsoenering de productie van rantsoenenbeslissingen stuksgewijs en minder gecoördineerd geschiedt dan in een systeem van expliciete rantsoenering, zijn ook de gevaren van willekeur en onrecht veel reëler. In een dergelijk systeem valt het sociaal zwakkere individu zeer beslist veel eerder aan achterstelling ten prooi. Mocht de patiënt uit het voorbeeld nu een goed ingevoerde, mondige en kapitaalkrachtige ex-cardioloog zijn, dan zou het zo maar kunnen dat hij het kunsthart wel ingeplaatst krijgt. Maar hoe zit het met de nauwelijks geïnformeerde AOW-er die niet over krachtige rechtsbijstand kan beschikken? Zal hij zijn dokter (of verzekeraar) wel kunnen overtuigen van de noodzaak van de ingreep?

In het huidige Nederlandse stelsel is niet of nauwelijks na te gaan wie waar op welke wijze op welke gronden welke keuzes maakt. Het grote aantal betrokken partijen is hier in belangrijke mate debet aan: de Adviescommissie Pakket (ACP) van het College zorgver-

zekeringen (cvz), het cvz zelf, de minister, de regering, de wetgever... Er zijn toezichthouders: de Mededingingsautoriteit (NMa) en de Nederlandse zorgautoriteit (Nza), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Er zijn medisch-wetenschappelijke verenigingen, zorgverzekeraars, collectiviteiten et cetera. Ook het feit dat veel van deze partijen, voor zover zij overheidsinstanties zijn, werkzaam zijn op basis van slechts een handvol wettelijke bevoegdheden die enorm veel beleidsvrijheid bieden, draagt bij aan het probleem. De hoeveelheid beleidsregels die jaarlijks uit de koker van een toezichthouder als de Nza komt, is ongeëvenaard. Op een nauwelijks te legitimeren wijze neemt het beleid van dergelijke bestuursorganen zodanig in volume toe, dat het zicht op de uitgangspunten van het mensenrechtenrecht volledig ontnomen wordt, zozeer zelfs dat vraagstukken op voorhand van elke morele dimensie verstoken lijken.¹⁸ Een derde en laatste factor is een uitvloeisel van het feit dat de uitvoering van het nieuwe zorgstelsel in de handen is gelegd van private zorgverzekeraars, al dan niet op winst gericht. Daardoor worden tal van rantsoenenbe-

Fundamentele keuzeprocessen dienen zich te voltrekken in het volle zicht van de burgers

slissingen genomen in de beslotenheid van de directiekamers van ondernemingen. Al met al heeft de Nederlandse gezondheidszorg zich in de afgelopen periode ontwikkeld tot een zo ondoorgrondelijk institutioneel complex, dat zelfs goed ingevoerden zich voor grote raadsels gesteld weten.

Sluipenderwijs hebben zogenoemde meritecriteria ingang gevonden.¹⁹ Zij zijn als het ware binnengesmokkeld. Dat de prudente keuze voor een bepaalde zorgpolis bij een bepaalde zorgverzekeraar voorrang rechtvaardigt, is nooit als 'poortnorm' collectief bediscussieerd

en welbewust gesteld. Het arrangement is 'van onderaf' opgekomen en ex post 'van bovenaf' gefiatteerd, door de toenmalige minister met een opmerking in een krant. De voorrang ontleend aan commerciële bemiddeling is achteraf afgewezen, halfslachtig door toezichthouder NZa en daarna door de minister in de Tweede Kamer. Of 'men' (het parlement, de minister, de NZa, de Inspectie et cetera) het aan de poort versneld doorlaten van mensen op grond van hun werknemerschap toelaatbaar acht, is onbekend. Op dit moment gebeurt het op ten minste één plaats.²⁰ Er is sprake van morele ambiguïteit ten aanzien van de 'poortnormen', die tot gevolg zal hebben — zo valt te vrezen — dat algemenere sociale ongelijkheden weerspiegeld worden bij de toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg.²¹

Aan de poort van het stelsel is ook sociaal-economische status irrelevant. Men zou daar niet bevreesd moeten zijn te worden gepasseerd door anderen om redenen die er niet toe mogen doen. Nogmaals, de individuele zorgbehoefte van de burger dient te worden behandeld als een gelijke. Daarnaast dient deze burger aan de poort niet te worden voorgelogen. Hij heeft recht op waarachtige bejegening. Indien hem noodzakelijke gezondheidszorg wegens gebrek aan middelen onthouden wordt, moet hem dat onomwonden verteld worden. Op die informatie heeft de individuele zorgbehoefte van de burger ook recht.²²

Diezelfde burger zou ook moeten weten waarom schaarse collectieve middelen niet te zijnen bate worden aangewend, en waarom anderen er een sterkere claim op hebben. In de gezondheidszorg zijn 'trade-offs' onvermijdelijk. De burgers die zich aan de poort ophouden verdienen het om deze 'trade-offs' geëxpliciteerd te krijgen. Sterker nog, alle burgers verdienen het dat rantsoenbeslissingen in de gezondheidszorg de uitkomst zijn van omvattende, systematische, rationele en bovenal transparante deliberatie. En anders dan in ons huidige stelsel van gezondheidszorg het geval is, zouden deze ook werkelijk democratisch gelegitimeerd moe-

ten zijn.²³ Expliciete rantsoenering dus. Maar met het recht op behandeling als gelijke en het recht op waarachtige bejegening (informatie) aan de poort komt dus ook het recht op betrokkenheid bij de rantsoenering, op deelname aan het proces van collectieve besluitvorming.²⁴

VOORWAARTS EN OPWAARTS: EEN DURE PLICHT

Verschillen in behoefte aan zorg stellen de poortwachter prima in staat om beslissingen te nemen. Wat er is om aan de individuele behoefte van een patiënt tegemoet te komen, is hem bekend; hij weet wat er beschikbaar is gesteld. Die zekerheid is er niet op het collectieve niveau. Het criterium 'individuele behoefte' komt daar niet van pas als er keuzes moeten worden gemaakt. Aan de som van alle individuele behoeften kan niet tegemoetgekomen worden. De behoefte aan gezondheidszorg van een bevolking kan op het collectieve niveau dan ook niet als zodanig gezien worden: er moet geprioriteerd worden. Het is dus onvermijdelijk dat er voor de verdeling van gezondheidszorg gekeken wordt naar criteria als leeftijd, zoals in de eerder beschreven kunsthart-casus. Cruciaal is echter dat dergelijke fundamentele keuzeprocessen zich voltrekken in het volle zicht van de burgers en met zoveel mogelijk continue betrokkenheid van diezelfde burgers. Zo zou het moeten zijn en niet anders.

Zijn er nu, naast de criteria van waarachtige bejegening (informatie) en zeggenschap, ook meer materiële beginselen aan te wijzen die bij de verdeling van gezondheidszorg op het collectieve niveau in acht moeten worden genomen? Die zijn er inderdaad — twee, om precies te zijn. Ook weer ontleend aan het mensenrechtenrecht.

Om te beginnen vloeien uit het mensenrecht op gezondheidszorg 'kernverplichtingen' voor de overheid voort. Sommige van deze kernverplichtingen zijn erg abstract geformuleerd, maar zij zijn wel richtinggevend in die zin dat zij aangeven wat een overheid niet moet nala-

ten. Zo heeft een overheid niet alleen te zorgen voor gelijke toegang, maar zijn er ook bijzondere verantwoordelijkheden ten aanzien van de gezondheidszorg voor vrouwen, kinderen, jeugdigen, senioren en gehandicapten. Verder moet er in ieder geval toegang zijn tot geneesmiddelen die de World Health Organization (WHO) heeft aangewezen als 'essential', er moet zijn voorzien in reproductieve zorg, pre- en postnatale zorg, in vaccinatie tegen de belangrijkste ziekten, in de preventie, behandeling en beheersing van epidemische en endemische ziekten et cetera.²⁵ Welke keuzen overheden binnen en tussen deze 'core obligations' maken, hoe zij prioriteren, is aan hen. Daar begint de beleidsvrijheid. Maar de staat die niet voorziet in gezondheidszorg voor senioren, begaat een mensenrechtenschending. De overheid die ervoor kiest om geen reproductieve zorg aan te bieden, tast de waardigheid van mensen aan. Zo'n overheid is onrechtvaardig.

Aan de kernverplichtingen wordt door het rijke Nederland uiteraard voldaan. Maar de beleidsvrijheid van de overheid kent nóg een grens: dat is de eis van 'progressieve verwerking'. Niet alleen is het staten op het terrein van de gezondheidszorg niet toegestaan kernverplichtingen te verzaken, op hen rust uit hoofde van het mensenrechtenrecht bovendien de plicht zo voortvarend en effectief mogelijk het recht op gezondheidszorg te verwerkelijken.²⁶ Dat betekent, anders gezegd, dat van een eenmaal bereikt peil van gezondheidszorg niet mag worden teruggekomen. Voorwaarts en opwaarts is de enige optie, ook voor een ontwikkeld land als het onze.

EEN RICHTINGGEVEND KADER

De ruimte voor het nemen van verdelingsbeslissingen wordt afgebakend door aan het mensenrechtenrecht ontleende plichten. Behalve de plicht om mensen als gelijken te behandelen rust op de overheid ook de plicht om kernverplichtingen na te komen en de plicht om het recht op gezondheidszorg progressief

te verwerkelijken. Daarbij komt dat aan het recht op behandeling als een gelijke het recht op waarachtige bejegening (informatie) inherent is. De patiënt die benodigde zorg niet ontvangt en daarvan niet de ware reden medegedeeld krijgt, wordt immers niet alleen onwaarachtig bejegend maar evenmin behandeld als een gelijke. Tegen de achtergrond van de schaarste van het heel bijzondere goed dat gezondheidszorg is, is met het recht op waarachtige bejegening ook eigenlijk het individuele recht op participatie in het proces van collectieve besluitvorming gegeven.

Dit nogal formele kader is heel wat richtinggeverder (en radicaler!) dan men wellicht zal vermoeden — en wel in twee opzichten. Om te beginnen zijn onderlinge verhoudingen met betrekking tot de toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg moreel uiterst significant. Op andere gronden dan verschillen in behoefte zijn verschillen in behandeling tussen individuen in het geheel niet te rechtvaardigen, zelfs niet rawlsiaans. Dit wordt in Nederland momenteel beslist onvoldoende beseft. Voorrang op andere gronden dan medische is uit den boze. Op nationaal niveau zijn op dit punt geen andere regels dan verbodsnormen te stellen.²⁷

Voorts is het zo dat het huidige stelsel van gezondheidszorg het moet doen zonder democratisch gelegitimeerde, omvattende, systematische, rationele en transparante deliberatie. De mate waarin de burger momenteel buiten rantsoenbeslissingen gehouden wordt, is rond uit stuitend. De burger die op Prinsjesdag via de massamedia medegedeeld krijg dat de anticonceptiepill voor vrouwen vanaf 21 jaar uit het basispakket verdwijnt, heeft er geen weet van dat het pakket van verzekerde zorg almaar wijzigt. In het Verenigd Koninkrijk communiceert het National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) voortdurend met de bevolking over mogelijke pakketwijzigingen. Het maatschappelijke debat is permanent en de besluitvorming transparant en democratisch gelegitimeerd.²⁸ Ook in Nederland valt de oprichting van zo'n instituut te overwegen.²⁹ Daarnaast dient de

besluitvorming volledig terug te keren naar het centrale politieke forum.³⁰

Binnen de ruimte die de hier geschetste normen de overheid laten, is elke rantsoenbeslissing rechtvaardig. Zo bezien is de suggestie om alleen behandelmethoden van maximaal € 80.000 per gewonnen QALY ('quality adjusted life year') tot het basispakket toe te laten, zoals enkele jaren geleden gedaan door de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ),³¹ niet onrechtvaardig. Dat wil overigens niet zeggen dat een dergelijke beslissing de meest rechtvaardige rantsoenbeslissing is. Binnen de geboden beleidsruimte dient men zich op het centrale politieke forum te laten leiden door vragen van 'technische' aard, die in elk collectief gefinancierd systeem min of meer aanvaard zijn als legitiem. Het gaat dan onder meer om de vraag

naar de noodzakelijkheid van een interventie of zorgvorm (wat is de ziektelast? wat is de zorgbehoefte? zijn er gevaren voor derden? hoe zit het met de financiële toegankelijkheid?), de effectiviteit (hoe is de werkzaamheid? wat zijn de ervaringen? hoe is de veiligheid? wat zijn de bijwerkingen?), de kosteneffectiviteit (wat zijn de kosten en baten van de interventie of zorgvorm?) en de uitvoerbaarheid (hoe haalbaar is de interventie of zorgvorm? welke middelen zijn benodigd en beschikbaar? is de interventie of zorgvorm verzekeraar?).

Complexe vragen als deze maken dat de besluitvorming niet buiten goede adviseurs kan, maar dat maakt haar nog niet minder politiek van aard. Politiek blijft zij, per definitie. Het is immers niet zomaar een goed dat hier wordt gerantsoeneerd.

Noten

- 1 Zie eerder M. Buijsen, 'Het recht op zorg is een mensenrecht. Hoe staatspaternalisme tot discriminatie leidt', in *SE-D* 2008/5, p. 15-19.
- 2 Zie bijvoorbeeld artikel 12, tweede lid onder d, van het *Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*, New York 16 december 1966, Trb. 1978, 178.
- 3 U. Reinhardt, 'Rationing health care. What it is, what it is not, and why we cannot avoid it', in S. Altman and U. Reinhardt (red.) *Strategic choices for a changing health care system*, Health Administration Press, Chicago 1996, p. 63-99.
- 4 Buiten het bereik van dit artikel valt het vraagstuk van bekostiging van de gezondheidszorg. In Nederland geschiedt die grotendeels collectief. Hoewel het vraagstuk van de rechtvaardige verdeling van de 'lusten' van de gezond-

heidszorg onlosmakelijk verbonden is met dat van de 'lasten' en het dus welbeschouwd niet separaat en geïsoleerd besproken mag worden, kies ik daar in dit artikel toch voor. Daarbij hanteer ik de veronderstelling (op goede gronden overigens) dat collectieve financiering — solidariteit dus — de best mogelijke garanties biedt voor toegang tot goede gezondheidszorg voor iedereen.

- 5 Zie *supra* noot 2.
- 6 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 14*, aanvaard op 11 mei 2000. *UN documents E/C.12/2000/4*, 11 augustus 2000, randnrs. 12 en 17.
- 7 M. Buijsen, 'Het recht op zorg is een mensenrecht. Hoe staatspaternalisme tot discriminatie leidt', in *SE-D* 2008/5, p. 15-19.
- 8 Zie bijvoorbeeld artikel 14 van het *Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens*, Rome 4 november 1950, Trb. 1951, 154, zoals laatstelijk gewij-

zigd bij Trb. 1994, 165.

- 9 Zie bijvoorbeeld artikel 3 van het (door Nederland nog niet geratificeerde) *Verdrag voor de bescherming van de mensenrechten en de menselijke waardigheid met betrekking tot de toepassing van biologie en geneeskunde*, Oviedo 4 april 1997, ETS No. 164. (*Biogeneeskunde*verdrag)
- 10 Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, Stb. 1815, 45, laatstelijk gewijzigd bij wet van 22 augustus 2008, Stb. 2008, 348 (Grondwet).
- 11 Zie bijvoorbeeld het *Explanatory report* behorende bij het *Biogeneeskunde*verdrag, nrs. 24 en 25.
- 12 M. Buijsen 'Voorrangszorg is onrechtvaardig', in *SE-D* 2009/4, p. 19-24.
- 13 Dit is momenteel gaande in Het Groene Hart ziekenhuis te Gouda. Inmiddels hebben leden van de SP-Kamerfractie hierover vragen gesteld aan de minister. *Kamerstukken II*

- 2009/2010, vraagnr. 2010Z13145. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) heeft zich over de toelaatbaarheid van dat arrangement nimmer publiekelijk uitgelaten.
- 14 Zie supra noot 3.
 - 15 Aldus L. Fleck, *Just caring. Health care rationing and democratic deliberation*, Oxford University Press, Oxford 2009, p. 8-9.
 - 16 Ibid., p. 95-97.
 - 17 Ibid., p. 10-11.
 - 18 De Wet Marktordening Gezondheidszorg (WMG), die de basis vormt voor de werkzaamheden van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) bevat geen normen van materieel recht. Gezegd wordt slechts dat de NZA bij de uitoefening van haar taken 'het algemene consumentenbelang' voorop stelt. (art. 3 lid 4). Waaruit dit belang dan bestaat, en hoe dit belang gediend zou moeten worden, is voorwerp van beleid.
 - 19 M. Buijsen, 'De betekenis van solidariteit in de gezondheidszorg', in Martin Buijsen, Wim van de Donk en Nicolette van Gestel (red.) *Marktwerking versus solidariteit? Op zoek naar nieuwe evenwichten in de publieke dienstverlening*, Valkhof, Nijmegen 2007, p. 65-98.
 - 20 Zie supra noot 13.
 - 21 Een systeem van gezondheidszorg dat slechts op grond van medische criteria de volgorde van toegang bepaalt, is in ieder geval volstrekt neutraal ten aanzien van bestaande maatschappelijke verschillen. Sociaaleconomische status (SES) doet er aan de poort immers niet toe. Op zijn beurt zal zo'n systeem van gezondheidszorg in ieder geval zelf niet bijdragen aan vergroting van de verschillen in gezondheid tussen mensen van verschillende SES. Indien aan de poort nu het vermogen tot het maken van verstandige keuzes (voor de juiste polis, bij de juiste verzekeraar) bepalend gaat zijn voor de volgorde van toegang, dan zullen meer dan waarschijnlijk de mensen met een hoge SES alleen al door hun voorsprong op het punt van informatie eerder (en betere) zorg ontvangen. Zo'n systeem zal op zijn beurt wel weer bijdragen aan vergroting van gezondheidsverschillen tussen mensen van verschillende SES. Zie M. Buijsen, 'Dubbelzinnigheid in de zorg', in *SE-D* 2009/9, p. 6-7.
 - 22 Zie supra noot 6.
 - 23 *Just caring*, p. 11.
 - 24 Het *General Comment No. 14* spreekt in randr. 34 onder f. van een 'public health strategy and plan of action', dat ontworpen en periodiek opnieuw bezien moet worden 'on the basis of a participatory and transparent proces'. Hoe vreemd het ook klinkt, op dit moment is daarvan in Nederland eigenlijk geen sprake.
 - 25 Zie onder meer Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 14*, aanvaard op 11 mei 2000. UN documents E/C.12/2000/4, 11 augustus 2000.
 - 26 Ibid., randnr. 31.
 - 27 Dat houdt inderdaad ook in dat de rijke die zelf noodzakelijke zorg zou kunnen bekostigen, deze zorg niet eerder geleverd kan krijgen door aanbieders die toegelaten zijn om die zorg te leveren indien deze eerder als noodzakelijk bestempeld is en dus collectief gefinancierd wordt.
 - 28 Waarmee beslist niet gezegd is dat het Britse stelsel momenteel kwalitatief betere gezondheidszorg levert dan het Nederlandse. Het Britse stelsel van gezondheidszorg kampt met heel eigen problemen. NICE bewerkstelligt wel dat er meer en beter met de burgers gecommuniceerd wordt over de keuzes die er in de gezondheidszorg te maken zijn. Dit draagt er weer toe bij dat individuele Britten ten aanzien van hun NHS een 'sense of ownership' hebben dat de doorsnee Nederlander niet (meer) heeft ten aanzien van de eigen gezondheidszorg.
 - 29 Wat gepaard zou moeten gaan met de opheffing van een flink aantal andere instellingen. Zie M. Buijsen, W. Brouwer en F. Rutten, 'Op naar een Nationaal Instituut voor Effectiviteit en Doelmatigheid in de Zorg!', in *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde* 2003/5, p. 293-296.
 - 30 Het besluit om de wettelijke aanspraken in de in de Zorgverzekeringwet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) functiegericht te omschrijven, heeft de pakketdiscussie de facto gedepolitiiseerd.
 - 31 Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, *Zinnige en duurzame zorg*. Advies aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, rvz, Zoetermeer 2006, p. 91.

Wringende machtsrelaties

Ontwikkelingssamenwerking slaagt niet zonder visie

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking staat onder druk, niet alleen door de voortgaande bezuinigingen erop, maar vooral door de aanhoudende discussie over het nut ervan. Peter Heintze zet uiteen waarom hulp wel zin heeft. Speciale aandacht vraagt hij voor het organiseren van tegenmacht, zowel op lokaal niveau tegen lokale machthebbers als op mondiaal niveau.

PETER HEINTZE

Veel van de kritiek op ontwikkelingssamenwerking omvat nuttige suggesties en plaatst bruikbare kanttekeningen. Maar de toon van het debat is in Nederland een stuk venijniger dan in de ons omringende landen en het risico bestaat dat door de aanhoudende kritiek een noodzakelijk project als ontwikkelingssamenwerking als overbodig of schadelijk wordt weggezet. Dat moeten we niet laten gebeuren. Een fundamentele beschouwing op het doel van ontwikkelingssamenwerking en de middelen die ervoor noodzakelijk zijn, is daarom dringend nodig.

Overigens zie ik mezelf geenszins als een dogmatisch voorstander van een hoog budget voor ontwikkelingssamenwerking. Zodra de wereldhandel eerlijker en internationale politieke verhoudingen evenrediger zijn georganiseerd, zou in de toekomst het budget kunnen worden verlaagd. Bovendien is de stelling dat 'hulp altijd helpt', mijns inziens onhoudbaar. Aan elke vorm

van ontwikkelingssamenwerking dient een gedegen analyse vooraf te gaan. En deze analyse wordt helaas door veel weldoeners niet of niet afdoende gemaakt.

Een doortimmerde analyse van wat ontwikkelingssamenwerking beoogt en wat deze kan bereiken werd begin dit jaar gegeven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport *Minder pretentie, meer ambitie* (zie kader). Hulp zou de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden moeten bevorderen, is de hoofdstelling in het rapport. De WRR stelt daarbij vast dat de ontwikkelingsopdracht onontkoombaar is omdat Nederland op talloze wijzen is verbonden met de rest van de wereld en daar volkomen van afhankelijk is — bijvoorbeeld voor wat betreft onze veiligheid, energievoorziening, ons milieu en onze economische kansen. 'Ontwikkelingshulp kan een rol spelen bij het tot stand brengen van verantwoorde duurzame globalisering', aldus de WRR. Dit brengt het debat over de hulp terug op de vraag waar de discussie over zou moeten gaan: namelijk niet óf hulp wel zin heeft, maar welke hulp wanneer zin heeft. En vooral: wat

69

Over de auteur Peter Heintze is directeur van de Evert Vermeer Stichting.

Noten zie pagina 78

wil Nederland met zijn hulpinspanning bereiken? Belangrijke vragen, die niet vrij zijn van een politieke lading.

ZINVOLLE HULP

Rijke landen hebben een niet mis te verstaan eigenbelang bij ontwikkelingssamenwerking. Ongelijke kansen en een onrechtvaardige mondiale verdeling van welvaart leiden tot migratie en (gewelddadige) conflicten. Dat is destabiliserend voor politieke en economische verhoudingen. Met name voor een handelsland en een open economie als Nederland brengt dat risico's met zich mee. Los hiervan hebben de ontwikkelde landen ook een morele plicht om de ontwikkelingslanden te steunen. Een bijdrage leveren aan de oplossing van problemen die onder meer volgen uit onze eigen leefpatronen is het minste dat we kunnen doen.¹

Hulp lost de problemen in arme landen niet op en heeft daarom geen zin, is een drogreden die hier vaak tegenin wordt gebracht. En inderdaad is het zo dat ontwikkelingssamenwerking alleen optimaal kan bijdragen aan het structureel tegengaan van armoede en onrechtvaar-

dige ongelijkheid als is voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Als dit niet volledig lukt, is dat geen reden om minder hulp te verlenen; het is wel een reden om niet te hoge verwachtingen te koesteren. Het is bovendien een reden om veel energie te steken in het helpen realiseren van deze randvoorwaarden.

Een eerste randvoorwaarde voor ontwikkeling is dat ontwikkelingslanden voldoende ruimte krijgen van rijke en opkomende landen om tot ontwikkeling te komen. Op dit moment worden ontwikkelingslanden echter in de tang gehouden van internationale handelsverdragen, belastingsregels, landbouwsubsidies en migratieregels. Deze regels en verdragen pakken sterk in het voordeel uit van rijke landen, waarbij arme landen de kans wordt ontnomen om tot bloei te komen.²

De tweede randvoorwaarde is dat ook ontwikkelingslanden hun verantwoordelijkheid moeten nemen en werk moeten maken van duurzame ontwikkeling. Ontwikkelingsorganisaties moeten aansluiting zoeken bij die groepen in ontwikkelingslanden die niet alleen vooruitgang willen, maar daar ook vorm aan kunnen geven, de zogenoemde *drivers of change*.

WRR-rapport minder pretentie, meer ambitie

Hulp kan, onder condities, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van landen stelt de WRR. Maar daarbij kan hulp hooguit een katalysator zijn. Van even zo groot belang zijn onder meer buitenlandse investeringen, internationale handel, het geld dat migranten terugzenden naar hun land, financiële stabiliteit en de oplossing van interne conflicten.

70

De WRR erkent drie kernelementen voor succesvolle hulp:

1. Ontwikkelingshulp moet ontwikkelingsgericht zijn, waarbij (economische) ontwikkeling en zelfredzaamheid vooropstaan. Dit betekent volgens de WRR dat vanuit ontwikkelingsperspectief investeringen in onderwijs en gezondheidszorg niet de meeste relevantie hebben.

2. Hulp moet professioneel zijn en moet heel gericht worden aangewend. Hulp moet ook sterk landenspecifiek worden vormgegeven: het gebruik van blauwdrukken moet worden vermeden en Nederland moet zich bijvoorbeeld concentreren op circa tien landen.

3. Er moet een globaliseringsagenda worden opgesteld: problemen op het gebied van klimaat, voedsel, energie en veiligheid die het landenniveau overstijgen zijn fundamenteel en moeten op mondiaal niveau geadresseerd worden. Ook voor ontwikkelingslanden is dit belangrijk. Een

Helaas behoort slechts in een beperkt aantal ontwikkelingslanden de eigen regering of de eigen elite tot die *drivers of change*.

Voor veel ontwikkelingslanden geldt dat niet of niet in voldoende mate aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Ontwikkelingssamenwerking komt dan niet veel verder dan het leveren van acute hulp en het via maatschappijopbouw behoedzaam investeren in een samenleving. Ontwikkeling onder dergelijke omstandigheden kost tijd. In veel gevallen is op de korte termijn het meest zichtbare resultaat niet veel meer dan een afname van het ergste leed. Een frustrerende constatering, maar wel een realistisch uitgangspunt.

Nu ontwikkelingssamenwerking is ontslagen van de hypotheek dat deze eenzijdig in staat moet zijn zeer complexe problemen op te lossen, kan worden gefocust op de vraag welke hulp zin heeft in welke situatie. Ontwikkeling is alleen mogelijk als een land effectief wordt bestuurd en als er economische ontwikkeling wordt gegenereerd. Ontwikkelingssamenwerking moet dus aan deze twee elementen een positieve bijdrage leveren.

Bovendien is het mijns inziens even essentieel om rekening te houden met mensenrechten

en met milieu-aspecten. Wetenschappelijk kan niet worden vastgesteld dat het naleven van mensenrechten of het rekening houden met biodiversiteit en klimaat positief bijdraagt aan politieke stabiliteit en economische groei. Dat neemt niet weg dat ontwikkelingssamenwerking — alleen al om morele redenen — niet zou mogen bijdragen aan het verslechteren van een mensenrechtensituatie of aan zware aantasting van het milieu.

Ontwikkelingssamenwerking dient te worden ontslagen van de hypotheek eenzijdig zeer complexe problemen op te moeten lossen

Daarnaast zijn er twee stelregels die in acht genomen moeten worden bij ontwikkelingssamenwerking. Ten eerste: ontwikkelingssamenwerking is maatwerk en moet landspecifiek zijn; terughoudendheid met eenduidige modellen is daarom essentieel. Ten tweede: hulp

groeiende wereldbevolking en een groeiende welvaart zullen leiden tot een toenemende schaarste, waardoor de globaliseringsagenda in de toekomst nog aan belang zal winnen.

Onduidelijk is bij dat laatste punt hoe de WRR aankijkt tegen de politieke keuzes waar een globaliseringsagenda toe zal leiden. Dat iedereen belang heeft bij een schoon milieu, drinkwater, afdoende voedsel, een goed beheer van grondstoffen en veiligheid betekent nog niet dat er consensus is over hoe die publieke goederen moeten worden beheerd en al helemaal niet over hoe die schaarse goederen mondiaal op een eerlijke manier dienen te worden verdeeld. Dit verdelingsvraagstuk leidt onherroepelijk tot politieke tegenstellingen en tot conflicten en voor de oplossing daarvan reikt de WRR geen handvatten aan.

Opvallend aan het WRR-rapport is verder de apolitieke benadering van het verschijnsel ontwikkeling en de sterke focus op economische factoren waarvoor gekozen is. Dat een sterke economische ontwikkeling voor arme landen een absolute voorwaarde is om een weg uit de armoede te vinden, zullen weinigen in twijfel trekken. De WRR gaat echter voorbij aan de onderliggende oorzaken die economische ontwikkeling veelal in de weg staan. Die oorzaken zijn doorgaans in hoge mate politiek: politieke instabiliteit, elites die geen interesse of zelfs geen belang hebben bij ontwikkeling en ongelijke internationale politieke verhoudingen.

die wordt opgelegd werkt averechts; ontwikkelingssamenwerking moet dan ook aansluiten op binnenlandse processen en moet worden gedragen door de mensen voor wie de ontwikkelingswerker het zegt te doen.

EFFECTIEF BESTUUR

Vanuit ontwikkelingsperspectief is het bereiken van een effectief bestuur cruciaal, want deze is doorgaans een voorwaarde voor economische ontwikkeling (en overigens ook voor het adequaat omgaan met mensenrechten en het milieu). Effectief bestuur betekent dat er een betrouwbare overheid is, die zich inzet voor de ontwikkeling van het gehele land (die dus niet alleen gericht is op het veiligstellen van de belangen van een elite) en die met visie en vasthoudendheid werkt aan de economische en sociale ontwikkeling van dat land. Maar kan een effectief bestuur via ontwikkelingssamenwerking worden gestimuleerd of opgebouwd? Kan ontwikkelingssamenwerking van buitenaf succesvol interveniëren in een binnenlands politiek en bestuurlijk proces?

Ten dele kan dit inderdaad. Bijvoorbeeld door landen te steunen in het opbouwen van sterke instituties: de politie, de rechterlijke macht, de politieke controle van de macht. Of door het versterken van de informele controle op de macht, door media en maatschappelijke organisaties (kerken, vakbonden, mensenrechtenorganisaties et cetera). Een dergelijke tegenmacht (countervailing power) in samenlevingen houdt de politieke en economische elites van ontwikkelingslanden bij de les en is een voorwaarde bij het in gang zetten van duurzame en stabiele ontwikkeling.

De essentie bij het opbouwen van een effectief bestuur is dat de machthebbers vanuit de samenleving worden gecontroleerd. Ook een efficiënt en werkend belastingstelsel kan hierbij een belangrijke rol spelen. Burgers die belastingen afdragen aan een overheid zullen daar wat voor terug willen. Als een overheid te weinig presteert, kan dat reden zijn voor protest. Daar

staat tegenover dat langdurige financiële steun aan een overheid (bijvoorbeeld begrotingssteun) uiteindelijk de controlemogelijkheden van een samenleving kan ondermijnen. Omdat de overheid in dat geval niet afhankelijk is van de eigen burgers, is zij haar burgers geen verantwoording verschuldigd.

Meestal behoren landen die behoorlijk worden bestuurd niet tot de allerarmste. Andersom worden de arme landen — de landen die in aanmerking (zouden moeten) komen voor ontwikkelingssamenwerking — doorgaans gekenmerkt door een 'slecht' bestuur. Slecht in de zin van ineffectief, maar vaak ook in de zin van ondemocratisch of met een gebrek aan respect voor de mensenrechten. Vaak is de politieke elite van deze landen voornamelijk gericht op het veiligstellen van de eigen welvaartspositie en heeft zij geen oog voor de behoeften van de allerarmsten. Sterker nog: een dergelijke elite kan belang hebben bij het in stand houden van een grote en afhankelijke onderklasse. De ontwikkeling of de emancipatie van deze grote groep achtergestelden kan de positie van de politieke elite ernstig bedreigen.

Ontwikkelingssamenwerking in deze landen betekent een strijd tussen gevestigde belangen van een doorgaans kleine groep mensen en de verwaarloosde belangen van een grote groep mensen. Dit is per definitie een politiek proces, meestal een rommelig proces en in zwakke democratieën soms een zeer smoezelig proces. In deze landen is het zeer belangrijk dat ontwikkelingssamenwerking niet (onbedoeld) de positie van de heersende elite versterkt.

ECONOMISCHE ONTWIKKELING

Zonder een gedegen economische ontwikkeling is er geen uitweg uit de armoede. Economische groei leidt tot meer banen, tot een stevige middenklasse, tot meer belastinginkomsten voor de staat — en kan daarmee bijdragen aan een welvarender samenleving. Ondanks de grote verschillen die tussen landen bestaan — het ene land heeft nu eenmaal een gunstiger uitgangs-

positie voor economische ontwikkeling dan het andere — zijn er twee doorslaggevende factoren aan te wijzen die van groot belang zijn voor een goede economische ontwikkeling:

- > een goed economisch beleid en politieke stabiliteit in ontwikkelingslanden;
- > een coherent beleid van rijke landen.

Het 'Zuid-Koreaanse wonder' bijvoorbeeld, is mede te danken aan een sterk economisch beleid waar decennia achtereen strikt uitvoering aan werd gegeven — met veel steun van de staat werd een volledige elektronica-industrie uit de grond gestampt. Een effectief bestuur (stabiele instituties, het goed regelen van eigendomsrechten en dergelijke), in combinatie met een zorgvuldig beleid op tal van andere terreinen zoals de infrastructuur en opleidingen, maakten dit mogelijk. Overheden kunnen daarnaast bedrijven ondersteunen bij het vinden van afdoende investeringskapitaal. Een eerste essentiële stap voor (economische) ontwikkeling is dat de politieke leiding van een ontwikkelingsland een helder en effectief economisch beleid voert dat erop is gericht om kansrijke sectoren tot ontwikkeling te brengen.

Via ontwikkelingssamenwerking kunnen landen worden gesteund bij het opbouwen van de goede randvoorwaarden op het gebied van infrastructuur en energievoorziening (dit gaat om kostbare investeringen) of met economische adviezen. Vooral vanuit multi- en bilaterale ontwikkelingsrelaties kan hier een goede bijdrage aan worden geleverd. Grote investeringen in de private sector zullen echter in eerste instantie door het bedrijfsleven zelf moeten worden geleverd.

Daar moet bij worden opgemerkt dat juist in zwakke staten een te groot vertrouwen in marktwerking funeste gevolgen kan hebben voor een samenleving. Dit kan leiden tot een situatie waarin alleen een kleine elite profiteert van de lusten — niet zelden dankzij corrupte deals — en waarbij de lasten worden afgewenteld op de bevolking, die wordt geconfronteerd met slechte arbeidsomstandigheden en milieuoverlast.

De tweede bovengenoemde factor voor de ontwikkeling van arme landen volgt uit de houding van rijke landen: zij gunnen — zoals al opgemerkt — uiteindelijk ontwikkelingslanden de ruimte niet om tot economische ontplooiing te komen. Zo verdient een kleine elite in Afrika en Europa een zeer goed belegde boterham aan de export van bananen, suiker, koffie, cacao, diamanten, coltan, olie en wat dies meer zij uit Afri-

Jaarlijks lopen ontwikkelingslanden \$ 160 mrd mis omdat rijke landen en multinationals geen of weinig belasting afdragen

ka. Ondertussen verhinderen handelsverdragen dat de overheden van ontwikkelingslanden voor sommige van deze grondstoffen exportbelasting kunnen heffen en faciliteren overheden van rijke landen dat ondernemingen hun winsten over activiteiten in ontwikkelingslanden middels belastingconstructies kunnen wegsluizen.

Jaarlijks lopen ontwikkelingslanden \$ 160 mrd mis aan belastinginkomsten (anderhalf keer het bedrag dat wereldwijd aan ontwikkelingshulp wordt besteed) omdat rijke landen en multinationals bedingen dat zij geen of weinig belasting hoeven af te dragen. Ontwikkelingslanden hebben deze inkomsten broodnodig voor de opbouw van hun eigen economie en industrie. Aanpassing van de internationale belastingwetgeving zou de zelfredzaamheid van deze landen enorm versterken.

Arme landen zijn bovendien laatkomers op de internationale markten; zij hebben daar een ondergeschikte positie en missen de middelen om een gunstiger positie af te dwingen. Dit vertaalt zich in voor ontwikkelingslanden zeer ongunstige afspraken en verdragen. Het Europese en Amerikaanse landbouwbeleid is een goed voorbeeld van hoe het niet moet. Enerzijds permitteren de EU en VS zich vergaande steun aan hun agrarische sector via subsidies

aan boeren en afscherming van de eigen markt middels tarieven; anderzijds worden ontwikkelingslanden gedwongen hun markten open te stellen voor producten uit Europa en de vs. Een cruciaal onderdeel van het Zuid-Koreaanse economische beleid was — om dat voorbeeld nog een keer aan te halen — bescherming van bepaalde industriële sectoren, die daarmee de ruimte kregen om tot wasdom te komen. Ontwikkelingslanden zouden tijdelijk het recht moeten krijgen om delen van hun markt af te schermen om bepaalde sectoren de tijd te geven om tot ontwikkeling te komen.

Misschien wel de meest essentiële bijdrage die ontwikkelde landen kunnen leveren aan de economische ontwikkeling van arme landen komt daarom niet voort uit activiteiten ‘daar’ (ontwikkelingssamenwerking), maar uit een ander beleid en beslissingen ‘hier’, in de rijke landen — gericht op een rechtvaardiger internationale samenwerking.

Dit maakt de zogenoemde globaliseringsagenda waar de WRR voor pleit (zie het kader op pagina 71) uitermate relevant; al werkt de WRR niet sterk uit hoe deze agenda zich politiek laat vertalen. Met name maatschappelijke organisaties kunnen een doorslaggevende rol spelen in het doorbreken van perverse internationale verhoudingen. Zij kunnen de belangen van burgers in ontwikkelingslanden verbinden aan de belangen en ‘het streven’ van betrokken burgers in rijke landen die willen leven in een rechtvaardige en duurzame wereld.

GEZONDHEIDSZORG, ONDERWIJS EN DIRECTE ARMOEDEBESTRIJDING

Het verlenen van publieke diensten door ontwikkelingsorganisaties kent een aantal fundamentele nadelen, maar soms is het onvermijdelijk hier toch voor te kiezen. De afgelopen decennia is duidelijk geworden dat traditionele vormen van ontwikkelingssamenwerking, zoals voedselhulp of het verzorgen van gezondheidszorg, onderwijs en schoon drinkwater, belangrijke bezwaren kennen. Op het praktische vlak

is er een enorm risico dat de maatschappelijke diensten die door buitenstaanders worden georganiseerd niet goed aansluiten op de behoeften. Een fundamenteeler probleem is echter dat buitenstaanders hiermee taken uitvoeren die in de eerste plaats zouden moeten worden verzorgd door overheden of maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden zelf.

In noodsituaties is het echter vanuit humanitaire redenen zeer wel te rechtvaardigen dat dergelijke overheidstaken of maatschappelijke diensten vanuit ontwikkelingssamenwerking worden verleend. Bovendien is het soms onvermijdelijk omdat het ontbreken van minimale diensten op het gebied van voedselvoorziening,

Maatschappelijke organisaties spelen een doorslaggevende rol in het doorbreken van perverse internationale verhoudingen

onderwijs of gezondheidszorg iedere verdere ontwikkeling tegenhoudt. In alle gevallen moet echter zo snel mogelijk worden getracht deze publieke taken weer de verantwoordelijkheid van de eigen overheid te laten worden.

Dit neemt niet weg dat er op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs de afgelopen decennia indrukwekkende resultaten zijn geboekt die voor talloze mensen het verschil hebben betekend tussen uitzichtloze armoede en een enigszins menswaardig bestaan. De realiteit is dat veel van de minst ontwikkelde landen de afgelopen decennia bij lange na niet in staat waren om hun burgers zelfs maar de meest basale voorzieningen te bieden. Feitelijk was hier dus sprake van een noodsituatie, maar dan een zeer langdurige.

Een onmiskenbaar positief effect van bijvoorbeeld het bieden van onderwijs aan meisjes die daar anders van verstoken zouden blijven, is dat zij zich hierdoor kunnen emanciperen. Dit is niet alleen vanuit morele redenen relevant,

maar ook bezien vanuit de noodzaak om een rem te zetten op de aanhoudende groei van de wereldbevolking. Vrouwen die onderwijs hebben genoten, krijgen op latere leeftijd kinderen en krijgen ook minder kinderen. Alleen al vanuit het oogpunt van een beheersbare bevolkingsgroei moet worden geïnvesteerd in onderwijs en de emancipatie van vrouwen.

Een bemoedigende en vernieuwende trend zijn ontwikkelingsorganisaties die niet zozeer gezondheidszorg organiseren, als wel gezondheidszorgverzekeringen, die ook toegankelijk zijn voor mensen met een zeer beperkt budget. Mensen betalen op deze manier zelf voor hun zorg en zijn niet afhankelijk van hulp. Dit versterkt hun zelfredzaamheid en hun eigen-

waarde. En het versterkt hun *countervailing power*: zij zullen zorg van een redelijke kwaliteit verwachten.

SAMENWERKEN MOET

Bij de ontwikkeling van een land moet tussen tal van 'kanalen' en 'actoren' worden samengewerkt — onderling slim schakelen is noodzakelijk: van multilaterale instituties (zoals Wereldbank of VN-organisaties), bilaterale betrekkingen, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en migranten tot individuele consumenten. De onderscheidende kracht van multilaterale instituties is de financiële slagkracht om grote investeringen op het gebied van

Mondiale trends

Toenemende schaarste en een multipolaire wereld waar nieuwe machtsverhoudingen moeten worden gevonden of zelfs moeten worden uitgevochten, zijn wellicht de belangrijkste ontwikkelingen van het komende decennium. De schaarste wordt veroorzaakt door een aanhoudende groei van de wereldbevolking (negen miljard mensen in 2050), een toenemende welvaart, alsook aanhoudende veranderingen van het klimaat. De verschuivende mondiale machtsverhoudingen komen bijvoorbeeld tot uiting in de groeiende positie van de G20 ten opzichte van de G8 en in de manier waarop opkomende economieën als China, India, Zuid-Afrika en Brazilië zich op het wereldtoneel manifesteren.

Dit leidt met name in Sub-Sahara Afrika tot nieuwe kansen en nieuwe risico's. Enerzijds profileert China zich als een nieuwe partner voor ontwikkelingssamenwerking. Anderzijds verbindt China die hulp aan een vasthoudende en agressieve zoektocht naar grondstoffen die het hard nodig heeft voor de expanderende economie en om de groeiende welvaart in dat land mogelijk te maken.

In reactie hierop tracht ook de Europese Unie de toegang tot grondstoffen veilig te stellen. In feite zien we voor onze ogen zich een nieuwe *scramble for Africa* voltrekken, waarbij het niet gaat om het aantal vierkante kilometers Afrikaans grondoppervlak, maar om dat wat er zich onder die oppervlakte bevindt. De belangen van de mensen die bovenop die grondstoffen wonen, zijn daarbij vooralsnog ondergeschikt.

Een andere belangrijke hedendaagse trend is het nieuwe zelfbewustzijn van ontwikkelingslanden en opkomende economieën, wat blijkt uit de groeiende politieke en economische positie van landen als China en India op het wereldtoneel en de sterkere rol van de G77 (een groep van 77 ontwikkelingslanden).

Tot slot heeft de kredietcrisis wereldwijd geleid tot een herwaardering van de rol van de overheid en tot een roep om een sterkere controle op financiële instellingen. Hiermee wordt definitief afstand genomen tot het primaat van de Washington Consensus, dat zich richtte op een kleine overheid en het openstellen van economieën. Voor ontwikkelingslanden is dat goed nieuws.

infrastructuur, gezondheidszorg of onderwijs mogelijk te maken. Binnen bilaterale betrekkingen kan rechtstreeks een politieke dialoog worden aangegaan met nationale overheden. Die kan gaan over effectief bestuur, mensenrechten en duurzaamheid, een rechtvaardige verdeling van welvaart, maar ook over adviezen om sterke instituties op te bouwen en goede randvoorwaarden te creëren voor ontwikkeling.

Zeker bij corrupte regimes is grote terughoudendheid ten aanzien van begrotingssteun geboden

De onderscheidende kracht van maatschappelijke organisaties is dat zij samen met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden kunnen werken aan een sterke *countervailing power* en de emancipatie van groepen; het klinkt ouderwets, maar ontwikkeling 'van onder af' is uitermate belangrijk. Sterke maatschappelijke organisaties zijn veel beter dan de politiek of het bedrijfsleven in staat om op te komen voor langetermijnbelangen. Zij zullen — ook in de rijke landen — de politiek bij de les moeten houden. Zij kunnen helpen om zaken als een rechtvaardige verdeling van de toegang tot grondstoffen en het belang van duurzaamheid bovenaan de politieke agenda te houden.

De unieke meerwaarde van het maatschappelijk middenveld — en in het verlengde daarvan van particuliere ontwikkelingsorganisaties — ligt dus niet zozeer in het verlenen van allerlei diensten op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg in ontwikkelingslanden, maar ligt in het versterken en verbinden van *countervailing power* in ontwikkelingslanden, in ontwikkelde landen, op lokaal, nationaal en mondiaal niveau.

Dit impliceert dat ontwikkelingssamenwerking niet (onbedoeld) de *countervailing power* van een samenleving mag ondermijnen. Zeker bij corrupte regimes is grote terughoudendheid ten aanzien van begrotingssteun geboden;

andere vormen van ontwikkelingssamenwerking liggen dan meer voor de hand. Bovendien zou begrotingssteun tijdelijk (bijvoorbeeld met een maximum van zeven jaar) moeten worden verleend.

De positieve rol die andere actoren kunnen spelen in ontwikkelingslanden, zoals het bedrijfsleven en migranten, wordt steeds beter onderkend. Migrant kunnen hun kennis (en geld) inzetten in hun land van herkomst. De cruciale rol voor bedrijven is dat zij werk maken van hun Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: dat zij zich houden aan internationaal overeengekomen regels en zorg dragen voor goede arbeidsomstandigheden en milieu. Ontwikkelingsbanken hebben tot taak risicovolle, maar kansrijke investeringen voor ondernemingen mogelijk te maken. Vooral het midden- en kleinbedrijf in ontwikkelingslanden verdient hun aandacht (meer dan nu het geval is). Het mkb is een 'banenmotor' en een aanjager van de economie. Individuele consumenten ten slotte kunnen grote invloed uitoefenen; ook zij kunnen hun mondiale verantwoordelijkheid serieus ter hand nemen. De samenwerking tussen al deze 'kanalen' en actoren is heel belangrijk.

ONTWIKKELING IS CONFLICT

Veel landen in met name Sub-Sahara Afrika hebben regeringen die te weinig rekening houden met het algemene belang van hun land, maar vooral geïnteresseerd zijn in het veiligstellen van de belangen van een kleine elite. In deze landen gaat ontwikkeling over wie de macht heeft, over wie toegang heeft tot opleidingen, tot werk, tot grondstoffen. In deze landen betekent ontwikkelingssamenwerking het conflict aangaan met gevestigde belangen. Het zijn de *drivers of change* die deze leiders bij de les moeten houden: de vakbeweging in Zimbabwe, de kerken in Malawi, de mensenrechtenorganisaties in Rwanda, de onafhankelijke media in Kenia. Vanuit een samenleving moet tegenmacht, *countervailing power*, worden georganiseerd.

Ook op mondiaal niveau zijn het gevestigde belangen die de ontwikkeling van veel arme landen, met name in de Sub-Sahara, in de weg staan. Willen ontwikkelingslanden werkelijk de ruimte krijgen om tot ontplooiing te komen, dan zullen rijke landen arme landen die ruimte moeten bieden. Doorgaans betekent dit dat rijke landen een stapje terug moeten doen, dat burgers wat van hun welvaart moeten inleveren. Dit zal politiek op mondiaal niveau moeten worden bevochten.

Een makkelijke politieke boodschap is dit geenszins. De afgelopen jaren is, met name door enkele Europese lidstaten waaronder Nederland, veel geïnvesteerd in coherentie van beleid, waarbij het ontwikkelingsbeleid wordt ondersteund en niet ondermijnd door andere beleidsterreinen. Doorgaans staakte het streven naar meer coherentie echter daar waar Europese kortetermijnbelangen in het gedrang kwamen. Op mondiaal niveau moet eindelijk serieus werk worden gemaakt eerlijker internationale politieke en economische verhoudingen die ontwikkelingslanden werkelijk een kans op ontwikkeling bieden.

De opdracht van ontwikkelingssamenwerking is mijns inziens om de miljard mensen die onder de armoedegrens leven op een reële en rechtvaardige wijze te laten delen in onze welvaart en groei en te betrekken bij de mondiale economie. Opkomen voor mensen die worden buitengesloten, zorgen dat iedereen een fatsoenlijke kans heeft op een menswaardig bestaan en het organiseren van tegenmacht om de werking van perverse krachten van machthebbers tegen te gaan vallen allemaal onder de klassieke sociaal-democratische opdracht.

Ontwikkelingssamenwerking gaat dus in belangrijke mate om het doorbreken van bestaande machtsposities en om de emancipatie van achtergestelde groepen burgers, op nationaal niveau binnen ontwikkelingslanden, maar ook op mondiaal niveau. In die zin is het zorgwekkend dat het regeerakkoord van kabinet Rutte-Verhagen geen heldere visie uitdraagt op wat ontwikkelingssamenwerking beoogt. Slechts

delen van het WRR-rapport worden omarmd, met name de economische benadering en het aanbrengen van meer focus (ergo Nederland zal in minder partnerlanden en in minder sectoren actief worden).

Het meest in het oog springen is wellicht de verlaging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking van 0,8% naar 0,7% bnp. De WRR heeft in beginsel gelijk dat voor die 0,8% geen wetenschappelijk fundament bestaat, het is echter wel degelijk een politiek gegeven.³ De verlaging naar 0,7% van het bnp is evenwel niet het meest zorgwekkende punt. Van nog veel groter belang is de mate waarin dit kabinet vredesmissies en subsidies voor activiteiten van (Nederlandse) bedrijven in ontwikkelingslanden wil bekostigen uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking.⁴ Onze reputatie als vooruitstrevende en actieve speler op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zal hierdoor schade ondervinden.

Ontwikkelingsgeld beschikbaar stellen voor vredesmissies en economische subsidies is daarnaast niet zonder risico's. Natuurlijk vormen veiligheid en economische groei een

Willen ontwikkelingslanden werkelijk tot ontplooiing kunnen komen, dan moeten rijke landen arme landen die ruimte bieden

voorwaarde voor ontwikkeling. Echter, lang niet alle militaire missies of alle vormen van bedrijvigheid genereren ontwikkeling. Vanuit het perspectief van ontwikkelingsrelevantie valt er veel af te dingen op de militaire inval in Irak of de wijze waarop Shell economisch actief is in de Niger-delta. Nu lijkt het erop dat in het kabinet Rutte-Verhagen onder de noemer 'geïntegreerd beleid' uiteindelijk de bewindspersonen van Defensie en Economische Zaken (Bedrijvigheid) verantwoordelijk worden voor

grote delen van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Dat is uiterst schadelijk. Ontwikkelingssamenwerking is een vak en bij de uitoefening van dat vak dient ontwikkelingsrelevantie centraal te staan.

Vanuit het perspectief van ontwikkelingsrelevantie zou de focus moeten liggen op het versterken van zelfredzaamheid, deels door

economische groei, maar vooral ook door de emancipatie van achtergestelde groepen en het werken aan countervailing power. Op die aspecten mag in elk geval niet beknipt worden. Ontwikkelingssamenwerking is uitermate politiek, veel politiever dan blijkt uit de economisch gerichte analyse van de WRR en uit het regeerakkoord van Rutte en Verhagen.

Noten

1 Ruim een miljard mensen leeft onder de armoedegrens. Door de financiële, klimaat-, voedsel en grondstoffencrises neemt hun aantal eerder toe dan af. Al deze crises vinden in oorsprong in de rijke landen, waar banken meer leenden aan mensen dan zij zich konden veroorloven, waar CO₂-uitstoot de afgelopen decennia explosief is toegenomen, waar de consumptie mondiaal gezien exorbitant is. En de gevolgen van deze crises komen het hardste aan in ontwikkelingslanden: door een radicale vermindering van het beschikbare investeringskapitaal; door verwoestijning, een stijgende zeespiegel en veranderingen in het klimaat; omdat de voedselcrisis in die landen letterlijk een kwestie van leven en dood is; omdat de baten van grondstoffenwinning niet ten goede komen aan de burgers die bovenop die grondstoffen wo-

nen. De onderliggende oorzaak van deze crises is dat burgers in rijke landen zich meer welvaart toemeten dan mondiaal gezien mogelijk en rechtvaardig is. De globalisering heeft burgers in ontwikkelingslanden weinig lusten, maar wel veel lasten opgeleverd. Veel conflicten, met name in Sub Sahara Afrika, zijn verbonden met de mondiale wedijver om grondstoffen, water en voedsel.

2 Het feit dat het huidige mondiale economische systeem de meeste ontwikkelingslanden dupeert, is helaas niet iets dat met ontwikkelingshulp kan worden doorbroken.

3 De WRR stelt in haar rapport dat er geen wetenschappelijk basis is voor de hoogte van 0,8% bnp dat Nederland tot nog toe voor ontwikkelingssamenwerking reserveert. Natuurlijk wist de WRR dat in het huidige politieke klimaat de conclusie snel zou zijn dat het wel een tandje minder kan, maar gezien de

mondiale uitdagingen die ik in dit artikel heb geschetst is een verhoging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking evengoed te verdedigen. De 0,8% is daarbij geen wetenschappelijk gegeven, maar een politiek gegeven. En daarmee geenszins afkeurenswaardig. In de jaren zeventig hebben de rijke landen toegezegd ten minste 0,7% van het bnp te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. In het klimaatverdrag van de VN-Conferentie voor Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992) is een additionele 0,1% voor verduurzaming overeengekomen. Nederland voldoet met de 0,8% dus een internationale politieke norm. En dat heeft ons niet alleen veel prestige, maar ook mondiaal veel invloed gegeven.

4 Nederland zal hiervoor internationale afspraken (de zogeheten oeso-criteria) moeten aanpassen.

Op het kruispunt

Jaren geleden noteerde ik in mijn doctoraal-scriptie sociologie, die handelde over de oorlogservaringen van jongvolwassenen in de Bosnische stad Banja Luka, dat de taak van een socioloog bestaat uit het blootleggen van verbanden tussen ‘personal troubles of milieu’ en ‘public issues of social structure’ — begrippen die ik ontleende aan de klassieker *The sociological imagination* van C. Wright Mills uit 1959. Zijn denken in termen van persoonlijke problemen en publieke kwesties heeft in een halve eeuw niets aan relevantie ingeboet.

Dat geldt in hoge mate voor een sector als de ouderenzorg, waar de kern van de problematiek wordt gevormd door spanningen die zich manifesteren tussen enerzijds lotgevallen van individuen — rond ziekte, kwetsbaarheid en eenzaamheid, maar ook veerkracht, familie-relaties en toewijding — en anderzijds grote ontwikkelingen als vergrijzing, ‘rationalisering’ en bezuinigingen. Die spanningen zijn onderwerp van maatschappelijk debat en politieke keuzes.

Een ander voorbeeld: het onderwijs. Ook hier geldt dat keuzes ten aanzien van organisatie, financiering en outputdoelstellingen van grote invloed zijn op de dagelijkse gang van zaken. Daar komt bij dat waar in klaslokalen en directiekamers aan de toekomst van leerlingen wordt gewerkt, ook die van Nederland en Europa op het spel staat. ‘Eruit halen wat erin zit’ geldt ook op dat niveau als de ambitie, tegen een achtergrond van globalisering en technologische innovatie.

Voor de Partij van de Arbeid, die zo vaak het verwijt krijgt dat ze het contact met de hardwerkende Nederlander is verloren en enkel nog bestaat bij de gratie van baantjesjagers, is het van het grootste belang om zowel het publieke als het persoonlijke scherp in beeld te houden. Passen we Mills’ methodologie voor ‘the proper

study of man’ toe op wat we ‘the proper politics of social democracy’ zouden kunnen noemen, dan zijn dit de coördinaten: biografie, geschiedenis en samenleving. Met dat laatste doelt Mills op de kruispunten van biografie (micro) en geschiedenis (macro) in concrete sociale verbanden en instituties. Die worden, zo zou je vrij naar Joop den Uyl kunnen zeggen, bepaald door de verdeling van macht, geld en kennis.

S&D voedt het sociaal-democratisch denken en legt daarbij het accent op actuele maatschappelijke vraagstukken — logisch, aangezien daar de aanknopingspunten liggen voor het bepalen van een politieke koers. Dat neemt niet weg dat het biografische en het historische nooit ver weg zullen zijn. Het eerste nummer ooit dat verscheen onder mijn eindredactionele verantwoordelijkheid, in januari 2005, biedt hiervan een illustratie. ‘Poldermoslims’ stond er op het omslag. In drie artikelen, geschreven in de trieste periode vlak na de moord op Theo van Gogh, werden de historische achtergronden van immigratie en de identiteitsvorming van jonge moslims in Nederland belicht.

Precies in diezelfde periode besloot de journalist Martin Bosma om Geert Wilders zijn diensten aan te bieden. Onlangs verscheen zijn ideologische getuigschrift, waarop vijf denkers nu in S&D reageren. Dit nummer, het laatste van jaargang 67, is het laatste van mijn hand. Ik maakte het, als altijd, in nauwe samenwerking met de redactie en met mijn collega Annemarijke Nierop. In 2011 verruil ik de Wiardi Beckman Stichting voor een nieuwe werkkring. Zes jaargangen van dit bijzondere blad te hebben mogen maken, het was mij een eer en een genoegen.

MARE FABER
Eindredacteur S&D

Koning, kiezer en legitimatie

Het gangbare verhaal dat de functie van staats-hoofd simpelweg krachtens geboorte aan de koningin en straks aan haar opvolger zou toevallen is een mythe waaruit gewoonlijk afgeleid wordt dat deze functie in het regeringsbeleid niet democratisch gelegitimeerd zou zijn. We horen deze mantra tot vervelens toe en zo vaak herhaald, dat men het haast zou gaan geloven. Maar in feite is de praktijk geheel anders. Juist het feit dat de troonsopvolging erfelijk geregeld is, maakt het mogelijk de opvolgende kroonprins twintig of dertig jaar lang te trainen en op te leiden in zijn vak. Dit geldt voor de huidige kroonprins en het heeft ook voor de beide laatste koninginnen gegolden.

Een troonopvolger wordt overal ontvangen, kan in de keuken kijken bij talloze overheidsorganen, diplomatieke organen, militaire organen, sportorganisaties, besturen, instellingen, buitenlandse missies, buitenlandse representaties et cetera. Alleen al op het gebied van waterbeheer is de kroonprins erelid van sommige commissies, beschermheer van andere commissies. Hij is voorzitter van de onafhankelijke Adviesgroep Water en Sanitaire Voorzieningen van de Verenigde Naties. In Nederland zit hij de Adviescommissie Water voor. Hij praat met staatshoofden, ingenieurs en ontwikkelingswerkers — over de aanleg van dijken, maar net zo makkelijk over riolen of toiletten. Hij wordt daarbij getraind om de zaken vanuit verschillende gezichtspunten te bekijken en met de meest verschillende mensen om te gaan, om nog maar te zwijgen van de keiharde leerschool die hij heeft doorlopen op punten als de goedkeuringswet voor het huwelijk en de grenzen van de vrijheid bij de keuze van een buitenhuis. Men zegt vaak dat het staatshoofd onpartijdig moet zijn, of boven de partijen moet staan, maar dat is de buitenkant.

Kern is het kunnen ingaan op alle mensen, alle meningen, alle standpunten en het vermogen om daar evenwichtig mee om te gaan in zorgvuldig te regisseren procedures.

Ieder normaal begaafd persoon die grondig en indringend gedurende tientallen jaren wordt voorbereid zal de functie van staatshoofd uitstekend kunnen vervullen. Maar een voorbereiding van twintig of dertig jaar voor deze functie is alleen mogelijk dankzij de constructie van de erfelijke opvolging — en precies dit is waar het hier om gaat.

In theorie kan de kroonprins uitvallen, waardoor een minder goed voorbereide opvolger koning kan worden. Het is zelfs denkbaar dat er een ongeschikte opvolger aantreedt. Ons systeem van 'checks and balances' komt dan direct op scherp te staan. Onmiddellijk zal het parlement eensgezind de bevoegdheden van de koning krachtig beknotten. Zo iemand wordt bij een kabinetsformatie in een puur ceremoniële rol gedwongen, zoals reeds nu volgens de letter van de wet mogelijk is. Bovendien zou een ongeschikte opvolger vleugels geven aan een procedure van de snelst mogelijke grondwetswijziging om de koning uit de regering te zetten of de monarchie geheel af te schaffen.

Is er echter een normaal begaafd en grondig voorbereid persoon voor de functie beschikbaar, dan zal het parlement er wijs aan doen hem draagvlak te geven, in verband met de scheiding der machten. Immers, na een verkiezing ontbreekt een democratisch gelegitimeerde regering en dan moet ieder parlementair stelsel in een overbruggingsmiddel voorzien om de continuïteit te verzorgen. Veelal gebeurt dit door een bij vorige verkiezingen aangewezen staatshoofd, in Nederland door de koningin of koning. Hoe dan ook, in elk parlementair stelsel moeten in deze fase de standpunten van de nieuwe fractievoorzitters geïnventariseerd worden om een regering met parlementair draagvlak te vormen. Dit vereist een gereguleerd proces en vermoedelijk zal iemand die kan steunen op een decennialange voorberei-

ding — en die, eenmaal in functie, ieder jaar aan ervaring wint — het beter doen dan een politicus die van nature vanuit het partijbelang redeneert. De situatie in de nieuwe Kamer is in die fase als een voetbalwedstrijd met meerdere teams op een ongedefinieerd speelveld; het is niet verkeerd als er dan een ervaren scheidsrechter is.

Deze visie op de democratische legitimatie van het koningschap werd reeds verwoord door de Amsterdamse staatsrechtgeleerde prof. G. van den Berg, daags na de geboorte van prinses Beatrix in 1938, bij een college waarbij als student zijn opvolger, de latere prof. J. van der Hoeven, aanwezig was. Van der Hoeven volgde al die jaren de vorming van het regeringsbeleid en maakte daags na de geboorte van prins Willem-Alexander in 1967 de balans op in een college waarbij ik aanwezig was. Beide staatsrechtgeleerden waren kanjers van sociaal-democraten en dachten ‘in abstracto’ republikeins. Toch oordeelden zij dat ‘in concreto’ de historisch gegroeide Nederlandse monarchie goed functioneert, gebaseerd als zij is op de gewone begaafdheid van een normaal mens met een langdurige opleiding en een groeiende ervaring. Langs deze lijnen redeneerde ook Willem Drees, terugblikkend op tien jaar minister-presidentschap, in zijn mooie boekje *De vorming van het regeringsbeleid*.

In tegenstelling tot het koningschap is het kiesrecht wel een recht enkel krachtens geboorte. Je erft het met je Nederlandse nationaliteit, ook al heb je nog nooit een krant gelezen of ben je nauwelijks in staat om je wil te bepalen. Stemrecht krachtens geboorte is bij ons de hoofdregel, naturalisatie en inburgering de uitzondering. Weg met de mythe dat stemrecht een grondrecht zou zijn, want het is erfelijk. Weg ook met de mythe van het erfelijk koningschap: die behoeft krachtige nuancerings. Door het erfelijk systeem van troonsopvolging wordt een zeer lange voorbereiding, opleiding en training van het staatshoofd mogelijk gemaakt. Het is daartoe een praktisch middel, meer niet.

MICHIEL TER HORST

PvdA-lid te Amsterdam

Eigen schuld, dikke bult

Ik heb het ooit bijna gedaan. Ik was twintig en zat net in het bestuur van de JS-afdeling Amsterdam. We wilden wat doen tegen de woningnood onder studenten. Samen met de lokale afdelingen van DWARS (jongeren van GroenLinks) en Rood (SP-jongeren) besloten we de stoute schoenen aan te trekken. Gelukkig zat een meisje van DWARS in ‘the scene’ en waren de SP’ers daar ook geen onbekenden. We zochten een locatie uit en lieten ons inlichten over de juridische obstakels. Zo bleek het strafbaar te zijn om de deur zelf te forceren; daar had je een breker voor nodig, die je eigenlijk niet mocht kennen. Er werd gebrainstormd over de bestemming van het pand. DWARS wilde er een ‘biologische gaarkeuken’ starten. Mij leek dit niet zo’n smakelijk idee, dus ik stelde voor om er gewoon studenten in te huisvesten.

De argwaan die ik eigenlijk al de hele tijd had, groeide flink tijdens een borrel in het Amsterdamse CREA-café. Het meisje van DWARS begon een tirade over een Amsterdamse officier van justitie. Die had namelijk de opdracht gegeven om ‘zomaar’ een kraakpand bij het Oosterpark binnen te vallen. ‘Dat is huisvredebreuk!’, brieste ze. Toen ik vroeg waarom ze hier zo’n punt van maakte en wees op de niet geringe hoeveelheid wapens die de politie ter plaatse had aangetroffen, werd ze alleen nog maar kwader.

De grens was bereikt op het moment dat krakers, mede naar aanleiding van het eerdergenoemde voorval, de ruiten van de toenmalige burgervader Job Cohen ingooiden. Onze GroenLinkse metgezellen wilden hier geen afstand van nemen. Sterker nog: ze hadden er begrip voor. Onze klomp brak en de JS stapte uit het project.

Iets meer dan een halfjaar later — in de tweede helft van 2008 — organiseerden we een thema-avond over studentenhuisvesting in Amsterdam. We nodigden onder meer iemand van het kraakspreekuur uit, een organisatie die studenten aan huisvesting in een kraakpand helpt. Het was een keurige jongen, hij droeg zelfs een kraagje. We stelden opnieuw aan de kaak dat krakers de

uitdrukking ‘een vuist maken’ vaak veel te letterlijk nemen. Ook hij leek van mening te zijn dat dit niet de juiste weg was. Hoopvol als we waren, knoopten mijn collega Ruben van der Linde en ik een gesprek met hem aan. We vroegen of het niet verstandig zou zijn als krakers die studenten, biologische gaarkeukens en poëziecafés in kraakpanden willen vestigen, afstand zouden nemen van het gewelddadige tuig dat de boel verziekt.

Hij verstarde. Hij begon een lange klaagzang over de media, die een verkeerd beeld zouden geven en maakte ons in ferme bewoordingen duidelijk dat krakers andere krakers niet verraden. Ruben en ik raakten allebei erg geïrriteerd en voor-spelden hem dat als dit zo doorging, de krakers hun eigen graf zouden graven. Helaas kregen we dit jaar gelijk.

Inmiddels heb ik het, eerlijk gezegd, helemaal gehad met de kraakbeweging. Ik merk dat ik me er enorm over opwind, juist omdat ik het idee achter het kraken zo goed en belangrijk vind. Een gevoel van diepe teleurstelling heeft zich van mij meester gemaakt. Want juist in tijden van woningnood onder jongeren kan het niet zo zijn dat speculanten hun panden leeg laten staan. Juist dan vind ik het zeer te rechtvaardigen dat jongeren tijdelijk hun intrek nemen in panden die al een tijd niet gebruikt worden.

Maar wat me stoort is dat gekraakte panden nu vaak een bende zijn, ook aan de buitenkant. En dat krakers dit najaar een ravage aanrichtten tijdens hun protesten tegen de kraakwet is ronduit schandalig. Honderden agenten van de ME moesten eraan te pas komen om orde te scheppen. Als de zogenaamde ‘goede krakers’ dan ook nog eens alle verstandige adviezen in de wind slaan en er bewust voor kiezen om geen afstand te nemen van het tuig, dan voel ik — en waarschijnlijk de rest van Nederland met mij — geen enkele behoefte om me nog hard te maken voor deze groep. Stik er maar in. Eigen schuld, dikke bult.

JELLE MENGES

Landelijk voorzitter JS

Tweestrijd op links

Terwijl centrumrechts met één zetel overschot regeert, zijn de linkse oppositiepartijen verwickeld in een onderlinge tweestrijd over de te varen koers. Het ene kamp verwijt het andere zich ‘conservatief’ op te stellen en enkel de verworven bescherming voor sociaal zwakkeren te verdedigen. Hierbij zou het voorbijgaan aan de ingrijpende internationalisering van de economie en kansen op een ‘modernere’ arbeidsmarkt en sociale bescherming laten liggen. Job Cohen weigert echter pertinent de linkerflank af te vallen ten voordele van een dergelijk ‘progressief’ alternatief.

Hoe terecht is dit verwijt uit links-liberale hoek? Het is zeker zo dat de mogelijkheden van ‘traditioneel’ overheidsingrijpen om de arbeidsmarktpositie van individuen te beschermen in een geïnternationaliseerde economie sterk zijn afgenomen. Op mondiale schaal mobiel geworden bedrijven kunnen nog maar moeilijk door regelgeving gedwongen worden om tewerkstelling te garanderen. Als de ‘oude’ garanties in een mondiaal speelveld sterk zijn uitgehold, is het niet zo gek dat sociale bescherming op een andere manier wordt gezocht.

Maar, stelt zich dan de vraag, hoeveel realistischer is het voorgestelde alternatief? Voorlopig geeft dit evenzeer blijk van een onderschatting van de complexiteit van het nieuwe socio-economische krachtenveld en een overschatting van de slagkracht van het overheidsingrijpen. Dit alternatief komt erop neer dat een flexibelere arbeidsmarkt voor lief wordt genomen, zelfs wenselijk wordt geacht, maar dat een adequate uitrusting van individuen met kennis en vaardigheden hun hierin zekerheid en bescherming moet bieden. Flexibiliteit en zekerheid tegelijk dus, oftewel ‘flexicurity’. Het ontslagrecht mag bijvoorbeeld best versoepeld worden, als dit maar extra kansen voor jongeren, ouderen en andere ‘outsiders’ op de arbeidsmarkt creëert. Helaas bestaat een model van verschillende perfect op elkaar inspelende beleidsinstrumenten, dat zowel flexibiliteit als zekerheid voortbrengt, enkel op de tekentafel. De sprong naar de realiteit wordt ‘verstoord’ door de belangrijke rol

INTERVENTIE

en de vaak onderschatte creativiteit van bedrijven die binnen een bepaalde institutionele structuur opereren.

Neem bijvoorbeeld de volgende vraag: is een strikte ontslagbescherming goed of slecht? Dat valt niet zomaar te zeggen. Het kan inderdaad leiden tot een veelvuldig gebruik van flexibele contracten — om lastige ontslagprocedures te omzeilen — en zo een tweedeling op de arbeidsmarkt teweegbrengen tussen vaste en flexibele werknemers, maar het kan bedrijven er ook toe aanzetten om zich te richten op producten en markten waarin stabiele arbeidsrelaties en een grote mate van bedrijfsspecifieke kennis een belangrijke troef zijn; zo wordt van arbeidskwaliteit een economisch voordeel gemaakt. Het laatste is al eens als illusie van het — momenteel weer alom geroemde — Duitse economische model van kwaliteitsproductie aangehaald. Is dit ook flexicurity? En alsof dit nog niet complex genoeg is, zal de uitwerking van arbeidsmarktbeleid bovendien afhangen van de invloed van factoren zoals het economisch klimaat, financiële markten, internationale specialisatie van productie, en zo verder. Kortom, een sociaal beleid laat zich moeilijk op economische gronden ontwerpen, omdat de economische uitwerking ervan hoogst onvoorspelbaar is.

Zo wordt het natuurlijk moeilijk om nog met stelligheid te zeggen wat progressief en wat conservatief is. Getuigt het van conservatisme om een strikte ontslagbescherming te verdedigen? Niet per se dus. Het gemak waarmee momenteel een vaag en voor uiteenlopende interpretaties vatbaar concept als 'flexicurity' naar voren wordt geschoven als een progressief alternatief geeft te denken over de staat van de linkse oppositie. Het oude verhaal lijkt te hebben afgedaan of is in elk geval minder relevant geworden in een nieuwe socio-economische context. Echter, het alternatief staat nog maar in de kinderschoenen en zal voorlopig nog met relatief gemak gepareerd kunnen worden, zowel vanuit de centrumrechtse meerderheid als vanaf de eigen linkerflank. Dat de linkse partijen voorlopig geen winst weten te slaan uit de onrust binnen de pvv laat pijnlijk zien hoezeer zij om een helder antwoord verlegen zitten. Het vinden van een overtuigend antwoord zou wel eens moeilijker kunnen zijn dan het overbruggen van de onderlinge verschillen, die nu als hindernis voor zo'n alternatief project worden opgeworpen.

HANNO VAN ELDIK
Socioloog, KU Leuven

Hoe guur is het kunstklimaat?

Forse bezuinigingen dreigen voor de kunstsector. ‘Die kaalslag is een keuze,’ aldus **Ronald Plasterk** in zijn Bart Tromp-lezing. Van een economische noodzaak is geen sprake. Zes argumenten vóór subsidiëring zouden zelfs de grootste marktadept moeten overtuigen.

Rutger Claassen beaamt dat het hier om ideologische keuzes draait, maar komt tot een andere afweging. ‘Het is een goed verdedigbare positie dat de staat er beter aan doet geen enkele subsidie te verstrekken en de rol van geluksmachine ten principale te weigeren.’

Adriaan van Veldhuizen vindt in de sociaal-democratische traditie aanknopingspunten voor een verdediging van kunstsubsidies ‘zonder in economische termen te vervallen en zonder kunstwerken functionalistisch te benaderen’.

Het lopende debat wordt veel te sterk gevoerd in termen van utiliteit en kwantiteit, meent **Liesbeth Levy**. ‘Wat onze samenleving dreigt te verspelen is haar kritische massa, het vermogen om perspectieven te kantelen.’

Meepraten? Ga naar www.wbs.nl/forum



Hoe guur is het kunstklimaat? (1)

Waarom cultuur subsidiëren?

Bart Tromp-lezing 2010

*Do not go gentle into that good night (...)
Rage, rage against the dying of the light.*
Dylan Thomas

*During the Second World War, Winston Churchill's
finance minister said Britain should cut arts funding
to support the war effort. Churchill's response:
'Then what are we fighting for?'*

RONALD PLASTERK

Ooit was de sociaal-democratie de politieke beweging die streefde naar 'volksverheffing'. Grappend werd de SDAP wel aangeduid als de Schoolmeesters-, Dominees- en Advocaten-Partij. Die notabelen hadden opvattingen over wat goed was voor de mens, en schroomden niet die opvatting in politiek om te zetten. Overigens was dat paternalisme evenzeer te vinden in de andere zuilen.

10 De Tweede Wereldoorlog leidde met enige vertraging tot de beweging van de jaren zestig die zich verzette tegen paternalisme en gezag, en die zich na enig tegenstribbelen van de kant van de PvdA meester maakte van de linkse politiek. En ook hier was het overigens niet alleen de linkse politiek waar we dit verschijnsel zagen; een klassiek geworden beeld is dat van de stijve CHU-politicus Berend Udink die tussen de

hippies op de Dam plaatsnam onder het motto 'beter langharig dan kortzichtig'.

In deze samenleving, waarin het paternalisme zijn positie had verloren, waar het cultuurrelativisme de norm was, kwam dan ook nog eens de immigratiegolf vanuit het Middellandse Zeegebied en het Caribisch gebied, die mensen bracht met eigen culturele, morele en — in het geval van moslims uit de mediterrane regio — religieuze waarden. Waar een klassieke paternalistische samenleving wellicht in korte tijd de kloof gedicht zou hebben, was Nederland cultureel weerloos.

Ten slotte leidt de globalisering in combinatie met de nieuwe media tot een *à la carte* samenleving, waarin eenieder zijn eigen menu samenstelt en er geen fysieke of technische redenen zijn om dezelfde muzieksmaak te hebben of dezelfde boeken te kennen als de buurman.

Tegen deze achtergrond staan we nu aan de vooravond van de grootste kaalslag in de cultuursubsidies die ons land ooit gekend heeft,

Over de auteur Ronald Plasterk is lid van de Tweede Kamer namens de PvdA.

Noten zie pagina 19

ingezet door rechts en beargumenteerd vanuit een afkeer van paternalisme ('de overheid moet terugtreden en mensen weten zelf wel waar ze hun geld aan willen besteden'). De argumenten voor het subsidiëren van kunst zijn in de nu lopende discussie nog onvoldoende gepresenteerd.

SOCIAAL-DEMOCRATISCHE VOORGANGERS

Eerst wat historische context. Er is sprake van een zekere omkering der waarden. Uitgerekend in de *seventies*, de periode waar Nieuw Rechts zich het liefst tegen afzet, vond de woordvoerder cultuur van de PvdA dat het onwenselijk was dat cultuur gesubsidieerd werd. En als er al gesubsidieerd werd, zou het geld uitsluitend besteed moeten worden aan linkse kunst. M. van Hasselt schreef in 1974 in het tijdschrift *Socialisme & Democratie*: 'Het profijtbeginsel mag wat ons betreft worden toegepast op traditionele cultuur teneinde de financiële overheidssteun geleidelijk te beëindigen (ook al zou dat de ondergang van een deel der traditionele cultuur betekenen).¹ In datzelfde artikel noteerde hij: 'De overheid bevordert cultuur niet als waarde op zichzelf, maar als iets dat bijdraagt tot de gewenste maatschappelijke ontwikkeling, namelijk de toenemende sociale gelijkheid en mondiale solidariteit. Principieel gezien vinden wij dit het beste uitgangspunt voor een socialistisch cultuurbeleid.'²

Van Hasselt heeft met die opvatting gelukkig geen school gemaakt; in het drie jaar later vastgestelde beginselprogramma van de PvdA staat precies het omgekeerde. Dat programma wil dat 'overgeleverde kunstuitingen zoveel mogelijk worden bewaard' en geeft een andere invulling aan de maatschappelijke betekenis van kunst, namelijk 'het betrekken van kunstenaars bij de vormgeving van het woon- en werkklimaat en bij het onderwijs', niet het verbreiden van linkse opvattingen.³ Het denken van Van Hasselt was daarmee een incident en het gaat ook niet terug op eerdere opvattingen in sociaal-democratische kring.

De theoreticus achter cultuursubsidies is de Amsterdamse SDAP-wethouder Emanuel Boekman. Ik heb toen ik aantrad als minister van cultuur het proefschrift waarop hij in 1939 promoveerde aan de UvA, *Overheid en kunst in Nederland*, als uitgangspunt genomen voor mijn cultuurnota *Kunst van leven*. Overigens stond

Moet je niet met een grandioos gebaar zeggen dat kunst geen 'product' is?

ook Boekman op de schouders van voorgangers. Hij citeert het SDAP-Kamerlid Kleerekoper die in 1919 in een Tweede Kamerdebat waarin de principiële vraag aan de orde was of de overheid het toneel moest subsidiëren, zei: '... dat het ogenblik is aangebroken, waarop men gerust kan uitspreken dat de tijd dat de goede kunst object kon zijn van particuliere exploitatie voorbij is, dat de goede kunst is aangewezen op de overheid om haar beoefenaren te kunnen geven wat zij moeten hebben om kunstenaars te kunnen zijn en om de kunst te brengen tot het volk.'⁴

Kortom, de opvatting van het rechtse kabinet anno 2010 gaat veeleer terug op die van de PvdA in de gekke jaren zeventig dan op de traditionele sociaal-democratie.

DE KEUZE VOOR KAASLAG

Waarom kunst subsidiëren? In het genoemde artikel in *Socialisme & Democratie* van 1974 werd de vraag geformuleerd met dezelfde scherpheid als waarmee de PvdV en de VVD het vandaag doen: 'Wat te antwoorden op de vraag waarom mensen die niet naar toneel, concerten, musea e.d. gaan toch gebonden zijn via belasting daaraan mee te betalen? Welk belang van de samenleving als geheel is gediend met de verbreiding van traditionele cultuur? Wij kunnen geen bevredigend antwoord vinden.'⁵

Voordat ik mijn antwoord geef eerst de vraag: moet je — in moderne campagnetermen — wel ‘mee in dat frame’? Moet je niet met een grandioos gebaar zeggen dat het allemaal gezeur is, gepieteteputer, dat kunst ver verheven is boven zulk gezeur, dat het een schande is om te spreken van een ‘product’, en al helemaal van de ‘consumptie van een product’? Ik meen van niet. Want je kunt wel heel verheven doen, maar als de belastingbetaler voor een concertbezoeker honderd euro bijdraagt aan het kaartje, dan is dat gewoon geld, echt geld, geld dat je ook aan andere mooie doelen zou kunnen besteden. Dus ik vind dat de vraag beslist gesteld kan en moet worden. Maar ik denk tegelijk dat er ook een goed antwoord op is. Als een kaartje voor de opera € 160 kost, totale kosten, en je gaat er met het gezin heen, dan is dat € 640. Zou die prijs aan de deur gevraagd worden, dan zouden weinigen gaan en zou de uitval van de vraag zo groot zijn dat dat operagezelschap de poorten zou moeten sluiten. (De vergelijking met Londen en Parijs waar men zulke prijzen wel betaalt gaat niet op, omdat men het daar grotendeels moet hebben van buitenlandse toeristen, en op de kosten van een weekje Londen maakt zo’n toegangsprijs dan kennelijk ook niet meer zoveel uit.) Maar als dat zo is, als zelfs de liefhebbers zo’n avond geen € 640 waard vinden, waarom zouden de niet-liefhebbers dat dan wel moeten vinden? Waarom zouden thriller-lezers moeten meebetalen aan subsidies voor het schrijven van boeken waar ze niets aan vinden?

12 Dat is de hamvraag, en u kunt het rustig aan de populistten overlaten om die vraag in alle gedaantes steeds weer op te werpen. Voordat ik mijn antwoord geef, twee politieke opmerkingen vooraf.

Deze coalitie van VVD, PVV en CDA is voor de cultuur veruit de slechtst denkbare combinatie. Dat komt doordat de drie partijen ieder een eigen motief hebben, die samen een voor de cultuur levensgevaarlijke mix opleveren. Bij de VVD gaat het om het profijtbeginsel in combinatie met de wens de overheid terug te dringen. Dus de gebruiker betaalt, en als hij dat niet wil:

jammer maar helaas! Bij de PVV leeft een diepe ideologische wrok tegen wat men beschouwt als de intellectuele elite. En het CDA heeft nauwelijks kiezers in de groep burgers die in beeldspraak wordt aangeduid met de ‘grachtengordel’ — dus de hoger opgeleide cultuurliefhebbers in de steden. Het CDA heeft daar weinig sympathie voor en kiest systematisch voor de regio, voor

In het trio VVD, PVV en CDA staat niemand voor de kunst

volkscultuur, voor monumentale kerken en niet voor literatuur, film, toneel, dans of beeldende kunst. In dit trio staat niemand voor de kunst.

Een tweede politieke opmerking, en hier zet ik even mijn nieuwe pet op als financieel specialist: er is financieel-economisch gezien geen enkele noodzaak voor de maatvoering van de bezuinigingen op cultuur. Er wordt over de hele begroting € 12 mrd bezuinigd (en € 6 mrd aan lasten verzwaaard), dat is pakweg 5,5%. Als je dat evenredig toepast op de cultuursubsidies, kom je op nog geen € 50 mln aan bezuinigingen. De regering kiest een vier maal zo hoog bedrag en omdat men bovendien bijna de helft van de cultuurbegroting op een arbitraire manier buiten haken zet — monumenten en erfgoed — is de korting op de kunst 40%, zeven maal hoger dan een evenredige bijdrage. En dan hebben we het nog niet over de omroeporkesten, de btw-verhoging en de korting op het gemeentefonds waarvan je zeker weet dat de gemeentes die ook zullen doorgeven aan de bibliotheken, de schouwburgen, de cultuureducatie.

De kaalslag die dat oplevert is geen economische noodzaak. Zelfs als je € 18 mrd wil bezuinigen, dan is wat er nu gebeurt een puur ideologische keuze. Hier is sprake van revanchisme. Het grote afrekenen is begonnen. ‘Nu zijn wij aan de macht, weg met de linkse hobby’s. Ze zullen de pijn voelen.’ Dat is het doel, de pijn laten voelen. Daarom zijn de reacties op protesten ook voorspelbaar. Rechts zal zeggen: ‘Voelt u de

pijn? Mooi, dat was precies de bedoeling.' Officieel zullen ze dat natuurlijk niet zeggen, maar met een smoesje komen. Toen de regering de afgelopen week besloot geen Nationaal Historisch Museum te bouwen — ja, misschien een website ofzo maar geen echt museum — was de motivatie: 'In een tijd dat, ook op de cultuursector, fors bezuinigd moet worden, is het niet reëel aan een dergelijk kostbaar en risicovol project te beginnen.' Maar dat is hypocriet, want dat 'ook' suggereert een gelijkmatige bijdrage aan de bezuinigingen. Bovendien wordt net gedaan of de hoogte van de totale bezuiniging een natuurramp was. Het was een keuze die gemaakt is door dezelfde mensen die nu zo'n museum afbreken: de (voormalige) leden van de regeringsfracties. Dus verschuil je niet achter dat regeerakkoord, je bezuinigt hierop omdat je dat wilt.

Dat revanchisme, de diepe nijd tegen intellectuelen, tegen wat men ervaart als de elite, tegen cultuur, is werkelijk beangstigend. Er is altijd een tegenstelling te verzinnen op diverse beleidsterreinen, niet alleen cultuur, tussen diverse segmenten van de bevolking, maar dat een ministersploeg zich zo duidelijk deelgenoot maakt van die spanning, dat is uniek.

ZES ARGUMENTEN VÓÓR SUBSIDIE

Waarom zou de overheid kunst subsidiëren? Ik loop zes argumenten kort langs.

1. Er kan sprake zijn van een collectief goed, waarbij men zich niet kan onttrekken aan het genot en er redelijkerwijs niet particulier voor kan betalen. Een beeld in een park is niet individueel te beprijzen. Hier geldt dezelfde argumentatie als bij een brug. Tenzij je tol gaat heffen, zouden er geen bruggen of standbeelden zijn zonder dat er collectief voor wordt betaald. Dit geldt ook voor landschapsarchitectuur en voor de monumentale buitenkant van gebouwen.

2. Er kunnen externe effecten zijn, dus baten van de cultuur die niet door de cultuurproducenten zelf worden geïncasseerd, maar door derden. Het CPB is bezig met een studie hierover en

het zal vast niet meevallen om het voor de sector als geheel in harde getallen uit te drukken, maar het is evident dat bezoekers van Amsterdam niet alleen betalen voor hun museumbezoek, maar ook geld besteden in de horeca en in winkelstraten. Eind negentiende eeuw was in de Leidse gemeenteraad een van de argumenten voor subsidie aan de schouwburg dat er zonder

Er is sprake van revanchisme: het grote afrekenen is begonnen

schouwburg wel eens minder studenten naar Leiden zouden kunnen komen. In ruimere zin zijn er externe effecten doordat Nederland in de wereld bekend staat als interessant, creatief, cultureel, vrijdenkend, spannend; dat is voor een groot deel te danken aan de bekendheid van onze beeldende kunst, onze dans, onze musea, onze muziek, en het beïnvloedt ons vestigingsklimaat en onze entree in het buitenland.

Het regeerakkoord belijdt dat met woorden: Nederland wil een ambitieus, toonaangevend land zijn in de wereld. Dat argument geldt in steeds sterkere mate. We leven in de tijd van de metropolen. Steden die op wereldschaal om talent concurreren. Bedrijven die zich vestigen waar talent woont, niet andersom. Een steeds groter deel van de economische groei en dynamiek speelt zich af in de stad. In de race om talent speelt de aantrekkelijkheid van een stad vanwege haar cultuur en architectuur een hoofdrol. Snijden in cultuur is voor de economische dynamiek op langere termijn zeer gevaarlijk. Er is geen toonaangevende econoom te vinden die denkt dat je risicoloos in cultuur kunt snijden. Maar ja, zowel de vvd als de pvv kent nauwelijks economen onder haar politici.

3. Dan de *merit goods*. Soms drukt de koopkrachtige vraag niet werkelijk uit wat goed zou kunnen zijn voor mensen. Het argument is nog het minst discutabel als het gaat om kinderen. Zij denken dat ze alleen van actiefilms houden,

maar wij weten dat als we hun vragen de tijd te nemen om poëzie te leren waarderen, of dans of klassieke muziek, ze iets meekrijgen waar ze de rest van hun leven groot plezier en grote geestelijke rijkdom aan zullen ontlelen. Een kind kan dat niet weten. Ja, het is paternalistisch, maar dat is ook onze taak als grote mensen. Dus voor kinderen is het *merit good*-argument onomstreden. Maar u begrijpt dat dit, als het om volwassenaanpak gaat, het soort argumenten is waarvan populistische partijen een rood waas voor ogen krijgen: 'Wie is de overheid dan wel om te bepalen dat

Er is geen toonaangevende econoom te vinden die denkt dat je risicoloos in cultuur kunt snijden

het goed voor mij is dat ik die jengelmuziek hoor?' Et cetera. Laatst was er een duo-gemeenteraadslid van het CDA te Amsterdam die in *de Volkskrant* helemaal los ging in die richting. Let the doors be shut upon him, that he may play the fool nowhere but in his own house, maar ik denk toch dat het argument een paar meer woorden verdient.

Boekman, ik citeerde hem net al, had al heel scherp door hoe het zat. Hij schrijft op pagina 187 van zijn proefschrift: 'Een kunstpolitiek van de overheid moet erop gericht zijn de belangstelling voor kunst te vergroten en, waar zij niet bestaat, te trachten belangstelling voor kunst te wekken.'⁶ Boekman bepleit dat de overheid zich ten doel stelt om de kunst te bevorderen om zichzelf wille en dat zij daarom ook opvoedt tot ontvankelijkheid voor kunst en het ook accepteert wanneer uiteindelijk maar een deel van de bevolking musea en concerten bezoekt. Het verschil met het profijtbegin-seldenken is dat Boekman de smaak van het publiek, vertaald naar koopkrachtige vraag, niet als absoluut gegeven beschouwt, maar als startpunt voor overheidsacties. Maar daarin schuilt de boosheid van populistisch rechts. (Laten we

overigens signaleren dat kunstenaars soms zelf hebben bijgedragen aan het epateren van de bourgeoisie door de verheven rol van de kunst te ironiseren.)

Er zijn vormen van cultuur die niet direct heel toegankelijk zijn, geen appelmoes, je moet het leren eten en pas als je met wat moeite de smaak te pakken hebt gekregen realiseer je je wat je anders gemist had. Ik wil benadrukken dat ik — met Boekman — denk dat dit argument voor sociaal-democraten cruciaal is, terwijl er inderdaad een probleem ontstaat wanneer een kring van beroepsgenoten zich te weinig gelegen zou laten liggen aan de smaak van het publiek. Laat ik eerlijk zijn: ik heb me de afgelopen jaren een doodenkele keer gestoord aan een enkeling die meende dat zijn recht op subsidie vanzelf sprak, geen nader betoog behoefde, dat het ordinair was om bezoekersaantallen te tellen, hoe durfde de beoordelende commissie daar iets over te zeggen — et cetera. Een doodenkele keer. Maar ik zeg u: ik ben drie jaar minister van cultuur geweest en ik heb overal in het land orkesten gezien die de jeugd de concertzalen intrekken, musea die met spannende sandwichformules enerzijds grote publieksaantallen trekken en anderzijds de artistieke en culturele kwaliteit zeer hoog houden, dansensembles die nieuw publiek aanboren. Dat is de regel, niet de uitzondering. En als er loeihard aan wordt getrokken om mensen 'tot het hogere te brengen', als men er alles aan doet om te voorkomen dat voor een steeds kleiner en smaller samengesteld publiek hetzelfde wordt gedraaid, als dat allemaal gebeurd is, dan vind ik het uiteindelijk geen bezwaar dat er soms ook producties zijn voor kleinere groepen liefhebbers. Dan moet je niet bij de deur staan turven wat de sociale samenstelling van het publiek is, om dan heel hard 'elitair' te roepen.

(Lastig hierbij is overigens dat wanneer het lukt liefde voor bepaalde kunstuitingen over te brengen, er altijd snobs zijn die spreken van een zinkend cultuurgoed en andere voorkeuren ontwikkelen. Kijk hoe Corneille wordt benaderd. Cobra was hoge kunst, maar toen Corneille bad-

gordijnen ging ontwerpen die goed verkochten, toen was het opeens niet meer zo cool.)

Maar het juiste antwoord van progressieve politiek is niet om dan maar de hele cultuur negatief te bejegenen, maar om zelf ook waardering te hebben — en die zichtbaar te maken — voor populaire vormen van cultuur. Van Draaksteken in Weesel tot het Draaiorgelfestival op De Dam, van het Bloemencorso in Noordwijk tot de Brassband-kampioenschappen in Groningen — het is cultuur die waardering verdient. Waarom wel in de rij staan om in het Rijksmuseum een opgegraven haarspeld uit Mesopotamië te bewonderen en tegelijk neerkijken op de klederdracht van Scheveningen? Als dat de mentaliteit zou zijn, dan wordt de opdracht van Boekman een sisfusarbeid: je probeert de mensen tot de hoge kunst te brengen en als ze er zijn, dan is het opeens geen hoge kunst meer en moet je weer opnieuw beginnen.

4. Een vierde argument is het argument van behoud. Er zijn objecten of tradities waarvan het vast staat dat ze niet verloren mogen gaan. De hunebedden. Die moeten we behouden, wat er ook gebeurt, ook als de bezoekersaantallen even zouden achterblijven. Daarnaast is er ook een grote categorie waarvan het niet evident of zeker is of we ze eeuwig moeten ondersteunen. Neem als gedachtevoorbeeld de luit. Er zal alleen nog werk worden gecomponeerd voor de luit als er mensen zijn die erop spelen, en er spelen alleen mensen als er docenten zijn, en er zijn alleen docenten als er concerten worden gegeven. Nu sterven muziekinstrumenten weleens uit, je kunt niet alle tradities voortzetten, maar wel is het uitsterven bijna zeker onherroepelijk. Voor economen: er is sprake van hysteresis, padafhankelijkheid, de weg naar de uitgang kan niet zomaar omgekeerd bewandeld worden als we over een paar jaar weer wat meer geld hebben. Dus het argument van behoud behelst dat subsidie garandeert dat er een fikse vertraging optreedt voordat het wegvallen van publieke interesse ook direct het wegvallen van een kunstuiting betekent; dat schept tijd, die de gelegenheid biedt voor heroverweging, het voorkomt al te snel verdwijnen.

5. Dan het onderwijs-argument, of investeringsargument: niemand weet van zichzelf of hij of zij een toptalent is en op individueel niveau is de kans zo klein dat je Janine Jansen bent, dat het niet rendeert om een fortuin in je eigen loopbaan te investeren. Dus als we als samenleving toch prijs stellen op die toppers dan moeten we bijspringen. Dat geldt ook voor sectoren waar de succesvolle toppers zonder subsidie toekunnen. Neem André Rieu: die heeft nu echt geen subsidie meer nodig, de mensen zijn gek op zijn muziek en hij doet goede zaken, maar hij heeft wel via het gesubsidieerde conservatorium en het zwaar gesubsidieerde Limburgs Symfonie Orkest zijn carrière kunnen starten. En je weet niet van tevoren welke leerling of jonge musicus de volgende André Rieu wordt.

6. Laten we even speciale aandacht geven aan de regionale spreiding van cultuur. Er bestaat een sterke neiging van gelijkgestemden om bij elkaar te gaan wonen. Jonge ambitieuze artistiekelingen gaan daarom naar verhouding vaak

Je weet niet van tevoren welke jonge musicus de volgende André Rieu wordt

naar de grote stad. Zo ontzettend veel grote steden hebben we niet in Nederland, en dus eindigt de helft van de kunstenaars en de kunstproducerende instellingen in Amsterdam, en nog wat plukjes her en der elders, terwijl tegelijkertijd de landelijke subsidies in hoge mate gebruikt worden om juist het regionale kunstleven over-eind te houden. Dat levert een zesde argument op om cultuur te subsidiëren, het argument van de regio: het verschil tussen een slaapstad en een vitale stad is cultureel leven. Als je wilt voorkomen dat jonge ambitieuze ondernemende mensen de regio verlaten dan moet je hun ook cultureel wat te bieden hebben, en het hele land hoort er wat voor over te hebben om de leegloop van krimpregio's te voorkomen.

De belastingbetaler betaalt per bezoeker veel meer mee aan het Orkest van het Noorden of het Limburgs Symfonie Orkest dan aan het Concertgebouworkest of het Rotterdams Philharmonisch. De orde van grootte is dat bij die laatste twee de bezoekers voor een kaartje vijftig euro neertellen en de belastingbetaler ook vijftig euro, terwijl in de regio de bezoeker vijftientwintig euro betaalt en de belastingbetaler honderd. Hoe kan dat dan? Er gaan in de regio minder mensen naar de voorstellingen en de betaalbereidheid is geringer. Dus ik verwacht dat het CDA, altijd opkomend voor de regio en wat mij betreft dus terecht, bij deze grote bezuinigingen slechts twee mogelijkheden heeft: ofwel het culturele leven in de regio verdwijnt, ofwel de asymmetrie die ik net noemde tussen de bijdrage per toegangskaartje in de Randstad en die in de regio moet nog wat verder worden vergroot — maar dan kom je in de knel met de ideologie van het profijtbeginsel waar de rechtse partijen zich achter verschuilen.

HET ELITE-SPROOKJE VAN RECHTS

Dit zijn zes categorieën van argumenten om cultuur te subsidiëren. Ik wil specifiek even terugkomen op de kwestie van de verschillende inkomensgroepen. Het SCP heeft ooit in een nota getiteld *Profijt van de overheid* voorgerekend dat er twee sectoren zijn waar gemiddeld genomen geld loopt van laagbetaalden naar de rijken: het hoger onderwijs en de cultuur. Dus zou je kunnen zeggen: als de notaris zonodig naar de opera wil, laat hij zelf zijn kaartje betalen, want via subsidie betaalt de groenteboer op de hoek de elitaire uitjes van de rijken. Schaf de subsidie af en maak de kaartjes duurder, dan betalen ze hun eigen hobby's.

Laten we allereerst vaststellen dat de overheid niet gaat over de hoogte van de prijskaartjes. Die bepalen de instellingen zelf. Het gekke is dat dezelfde rechtse mensen die altijd de mond vol hebben van het marktmechanisme hier op eens doen alsof er geen markt bestaat. Cultuurproducerende instellingen waarvan de subsidie

gehalveerd wordt gaan niet hun prijskaartjes sterk verhogen. Deden ze dat wel, dan bleven de bezoekers massaal weg. Die moeten toch al kiezen tussen een avond cabaret of bioscoop of een concert, en ze willen voor dat laatste best wat meer betalen, maar bij te hoge prijzen wordt er minder afgenomen. Nee, wat die instellingen noodgedwongen doen als de subsidie wegvalt, is het aanbod aanpassen. Schouwburgen gaan nog meer cabaret programmeren, nog meer kaskrakers, en wat sneuvelt zijn de experimenten, de starters, de jongere makers, de onderwerpen die net iets minder mainstream zijn. En we weten ook dat alle kaskrakers van nu klein begonnen zijn. Dus het is een sprookje dat je de rijken eenvoudig meer kunt laten betalen voor 'hun' cultuurplezier door de subsidie te verlagen en de prijzen te verhogen. Daar komt bij dat we het ook belangrijk vinden dat jongeren, studenten, en mensen met modale inkomens zo af en toe eens kunnen genieten van een concert of opera. Duurdere kaartjes zullen de samenstelling van het publiek alleen nog maar eenzijdiger maken, dus nog meer reden om te korten op subsidie, dus nog minder publiek met een kleine portemonnee, net zolang totdat kunst inderdaad een hobby voor rijkelui is.

Als de subsidie wegvalt, passen instellingen nood- gedwongen het aanbod aan

Iets anders is overigens dat je wel meer kunt doen met prijsdifferentiatie, dus je maakt de kaartjes voor de gala-avond duur en voor de vrijdagmiddagvoorstelling goedkoper. Dat doen instellingen ook al veelvuldig, maar dat zou nog meer kunnen gebeuren.

Nee, als je werkelijk de rijken meer wilt laten bijdragen aan cultuur, dan kun je beter de inkomstenbelasting voor rijken een snippertje verhogen. Als je in deze zware tijden inkomens boven de € 150.000 iets meer belasting laat be-

talen, namelijk voor het deel boven de € 150.000 een marginaal tarief van 60% in plaats van 50%, dan is de jaarlijkse opbrengst € 250 mln. Daarvan kun je de gehele korting op de cultuur ongedaan maken! In de verkiezingscampagne riepen rechtse partijen dat deze opbrengst zo gering was dat het ging om een symboolmaatregel, maar realiseert u zich dat dat nog wel meevalt. Als die € 250 mln een symboolmaatregel is, dan is de € 200 mln korting op de cultuur dat ook. Als je je zo opwindt over profijt dat de hogere inkomens hebben van de overheid, dan zou je overigens ook de hypotheekrenteaftrek kunnen beperken. Als je die aan een plafond bindt, bijvoorbeeld de waarde van een gemiddelde woning, dan levert dat tientallen malen zoveel op als wanneer je de bijl zet in de kunstsubsidies. Dus dat inkomensargument is een gelegenheidsargument; het is vals, het verhult dat het werkelijk gaat om iets anders.

Een alternatief voor subsidies zou zijn dat er meer privaat geld gevonden kan worden. Hoe dan? Er komt een 'Wet Geven'! Wat daar in moet komen te staan is onduidelijk. Twee dingen daarover. Om te beginnen schaft de regering nu juist de fiscale behandeling van culturele beleggingen (en trouwens ook van groene beleggingen) af. Dus enerzijds komt er een nieuwe wet, anderzijds wordt een oude wet stopgezet die het bedoelde effect wel had. Over bestuurlijke drukte gesproken... Het ware beter dat de regering die Wet Geven niet zou indienen en die fiscale behandeling niet afschafte. Hoe zit het dan met het fiscale begunstigen van giften aan culturele instellingen? Giften zijn allang voor de belasting aftrekbaar. Ik heb me als minister bij herhaling beziggehouden met pogingen om de fiscale ruimte voor cultuur verder te vergroten, maar stuitte elke keer op een krachtige staatssecretaris van Financiën die wist voor te rekenen dat een verdere verruiming misbruik, strategische constructies, ontwijking en ontduiking zou opleveren. Nee, die Wet Geven is een doekje voor het bloeden.

We moeten hoe dan ook niet meegaan in het elite-sprookje van rechts. Want los van wat

ik al gezegd heb is het ook helemaal niet waar dat die cultuursubsidies zo dramatisch terecht komen bij de hoge inkomens en dat de bezuinigingen gunstig zijn voor de lager betaalden. De cultuurkaart sneuvelt, terwijl het cjp generaties gewone jongeren net het extra duwtje gaf om eens een museum of theater in te gaan. Het Nationaal Historisch Museum is het eerste project dat koppie onder gaat; dat wordt nu een website in plaats van een museum. Dat was — ook door

De Wet Geven is een doekje voor het bloeden

de gekozen locatie, niet gericht op de toerist of standaardmuseumbezoeker in de Randstad, maar juist op gezinnen met kinderen vanuit het hele land die een dagje uitgaan of op bussen met scholieren — nu juist bij uitstek een manier om onze cultuur en geschiedenis bij alle jonge Nederlanders te brengen. Het budget was € 12 mln per jaar. De Nederlander heeft voor nog geen euro per jaar een Nationaal Historisch Museum. Wat je voor die paar dubbeltjes krijgt is een museum waar iedereen in zijn leven minimaal een paar keer naar toe zou zijn gegaan. We hebben een premier die historicus is, en een vicepremier die het is, en het eerste wat sneuvelt is het historisch museum! Het voorbeeld laat zien dat het onzin is om met anti-elitaire retoriek te hakken in de cultuur, want het zijn de gewone mensen, de jongeren, de lage inkomens die als gevolg hiervan de weg naar de cultuur niet meer zullen vinden, terwijl de welgestelde yuppen met een stedentripje een weekendje cultuur gaan snuiven in Berlijn of Barcelona.

TEGEN DE GEKTE

Ik ben tot dusver zoals aangekondigd meegegaan in het 'frame' van de economistische manier van marktdenken. Dat heb ik bewust gedaan, want ik wil dat we elk argument van de Filistijnen, van de Dark Side, van de bewinds-

personen die het licht uitdoen, de horrorsinterklazen van de cultuur, tot in detail kennen, opdat we deze discussie optimaal kunnen voeren. Vandaar dat ik me tot in het uiterste uitdruk in de terminologie die ook rechts zou moeten kunnen aanspreken.

Toch wil ik aan het slot ook buiten dat frame denken. Je kunt het gesprek over cultuursubsidies volledig voeren in termen van marginale opbrengst, nut, kosten, en micro-economisch evenwicht. Dat geldt ook in andere sectoren: als je meegaat in de logica waarin je alles aan

Laat het kunstdebat het startpunt zijn voor een hernieuwd denken over wat we van waarde vinden

de individuele gebruiker toerekent, wat is dan eigenlijk de reden om je best te doen voor het behouden van ongerepte natuur waar geen mens komt, van condornesten op de toppen van de Andes waar toch niemand van geniet, tot de pinguïnkolonies op Antarctica? Daar komt geen hond! Moet je uitrekenen wat dat kost per persoon die er wel komt!

Er is een alternatief voor dit boekhoudersdenken. Je kunt ook kijken naar het *effect* van wat je van plan bent. Economisch hoeft deze bezuiniging op cultuur zoals gezegd niet, er gebeurt niets met de Nederlandse economie als je € 150 mln minder bezuinigt op kunst en die btw gewoon laat zoals ze is. Er is niemand die eraan twijfelt dat wat nu wordt voorgesteld leidt tot een grote kaalslag en de pvv is er eerlijk over dat men die ook wil — lees het hoofdstuk 'Linkse Kak' in het recente boek van Martin Bosma.⁷ Dus kijk naar het effect en je kunt kiezen in wat voor land je wilt leven: in een land waar we met zijn allen iets lappen voor cultuur, of in een land waar alles direct op de markt moet kunnen overleven. In een land waar we onze cultuur koesteren, nieuwe experimenten ondersteunen en onze schatten als publiek bezit koesteren en

toegankelijk maken, of in een land waar elk nemen van collectieve verantwoordelijkheid, elke zorg om het publieke domein, onmiddellijk als betutteling wordt neergesabeld. Het is echt een ideologische keuze en de discussie over cultuur is een *pars pro toto*.

De winst van de draconische voorstellen van deze regering is dat men niet ontkent dat die keuze voorligt. Het past inderdaad in het verhaal van de meest rechtse regering die ons land ooit gehad heeft (de karakterisering is van coalitiepartner Geert Wilders), om deze keuze te maken. Maar ik vraag hier aan Joop Atsma, die tot zijn staatssecretariaat voorzitter van het Orkest van het Noorden was, door mij op zijn verzoek benoemd, en altijd een zeer stevig pleitbezorger van zijn orkest: Joop, ga jij het hun uitleggen? Ga jij ze in het Noorden vertellen dat ze een linkse hobby zijn en dat er in Nederland nog maar één orkest overblijft? Maxime, ga jij het sneuvelen van het Historisch Museum uitleggen aan al die mensen die je enthousiast gemaakt had met je plannen? Dat we Nederland Nederlandser willen maken, maar nu even niet? Mark Rutte, ga jij de vmo-klassen vertellen dat die cultuurkaart niets voor hen is? Vrienden, willen jullie dit nu echt?

De cultuursector is beter gebekt dan menige andere sector, terwijl elders — denk aan de wsw — harde klappen vallen onder groepen die minder goed voor zichzelf kunnen opkomen. Dus laat de cultuursector zich volledig terecht druk maken om deze idiote bezuinigingen, maar tegelijk denken over gemeenschapszin, over de publieke sector, over wat we met elkaar willen delen, over wat we willen behouden, mogelijk maken, doorgeven. Laat het voorbeeld van de kunst en cultuur een startpunt zijn voor een hernieuwd denken over wat we van waarde vinden, over in wat voor wereld we willen leven. Ik hoop ook bij acties tegen onterechte bezuinigingen elders de steun van de cultureel geïnteresseerden te zullen zien. Zolang we het die bredere strekking geven is het volledig terecht dat we vechten tegen deze gekte.

Laat ik eindigen met een woord van hoop. De coalitie heeft het in de Tweede Kamer vorige

week glashelder gemaakt dat men totaal gelukkig is met elkaar, en geen enkele bereidheid heeft buiten de vastgestelde begroting te treden. Maar kijk wel goed naar het tijdpad. De oploep van de bezuiniging op de cultuur is vanaf 2011 tot 2015: 30, 50, 100, 150 en 200 miljoen euro. De grote klappen komen in de laatste drie jaar. Gemiddeld zitten kabinetten de rit niet uit. Dus laten we hopen, van Limburg tot het Noorden, van de cultuurkaart tot het ballet, van het

Historisch Museum tot de muziekschool, van de bibliotheek tot de amateurkunst, laten we hopen dat dit kabinet tijdig valt. Laten we hopen dat er een punt wordt gezet voordat de grootste schade wordt gedaan, zodat we een nieuwe start kunnen maken.

Dit is een integrale weergave van de Derde Bart Tromp-lezing, die Ronald Plasterk op 5 november 2010 uitsprak in de Rode Hoed te Amsterdam.

Noten

1	M. van Hasselt, <i>Overwegingen ten behoeve van socialistisch cultuurbeleid</i> , S&D 1974 / 8-9, p. 398-409. Zie ook J.J. Voogd, Enkele stellingen over socia-	listische cultuurpolitiek, S&D 1974 / 8-9, p. 410-414.	5	M. van Hasselt, <i>ibid.</i>	
		2	M. van Hasselt, <i>ibid.</i>	6	Emanuel Boekman, <i>ibid.</i> , p. 187.
		3	Beginselprogramma Partij van de Arbeid 1977, par. III.5.	7	Martin Bosma, <i>De schijn-élite van de valse munters</i> , Amsterdam: Bert Bakker, p. 284-290.
		4	Emanuel Boekman, <i>Overheid en kunst in Nederland</i> .		

Hoe guur is het kunstklimaat? (2)

Kunstsubsidies: een oefening in tegendenken

RUTGER CLAASSEN

‘Het is echt een ideologische keuze, en de discussie over cultuur is een *pars pro toto*’, stelt Ronald Plasterk terecht in zijn Bart Tromp-lezing over kunstsubsidieëring. In deze tijden waarin staatssubsidieëring van meerdere ‘linkse hobby’s’ (ontwikkelingssamenwerking, natuur, publieke omroep, kunsten) sterk in de schijnwerpers staat, is het belangrijk om de principiële redenen waarom de staat zich wel of niet ergens mee moet bemoeien, goed te beargumenteren. We moeten eerst een opvatting ontwikkelen over de vraag waartoe ‘de staat op aarde’ is, en pas dan kunnen we iets zeggen over een eventuele plaats daarin voor de kunsten.

Velen laten dat na, ook Plasterk, die in zijn lezing niet meer dan een halve poging doet om vanuit het sociaal-democratische gedachtegoed te onderzoeken of ondersteuning van de kunst wel een staatstaak is. De algemene lijn die hij inneemt — en hij niet alleen; hij weet zich in gezelschap van de hele linkerzijde in de politiek — is echter simpel: natuurlijk moeten er kunstsubsidies zijn en blijven! Zoveel consensus zou ons aan het denken moeten zetten. Deze bijdrage is daarom een oefening in tegendenken. Ik wil laten zien dat het helemaal niet evident is dat de overheid kunst moet subsidiëren.

Over de auteur Rutger Claassen is redacteur van S&D.

Noten zie pagina 26

DE TAAK VAN DE STAAT

Ik zal in dit artikel uitgaan van één simpel beginsel: *de staat is er om aan alle mensen in gelijke mate de voorwaarden te geven voor een leven in vrijheid*. In deze formulering is zowel het gelijkheidsbeginsel als het vrijheidsbeginsel opgenomen. Het betreffende gelijkheidsbeginsel gaat verder dan formele gelijkheid (gelijkheid voor de wet). Het bedoelt mensen te helpen als zij (om wat voor reden dan ook: ouderlijk milieu, genen et cetera) op een achterstand staan bij anderen, en het bedoelt die achterstand te compenseren. Dit wordt meestal ‘materiële gelijkheid’ genoemd; maar dat moet dan niet worden begrepen als het streven iedereen volledig gelijk te maken, maar alleen om iedereen gelijke kansen te geven. Doel daarvan is vrijheid, in de gedaante van ‘positieve vrijheid’: het vermogen om autonoom het eigen leven in te kunnen richten. Daarom zal ik het bovenstaande beginsel in het vervolg van dit artikel als het ‘autonomiebeginsel’ aanduiden.

Ik denk dat het autonomiebeginsel een behulpzame samenvatting is van een dominante opvatting in de sociaal-democratie (dominant, maar zeker niet de enige: zie daarvoor de bijdrage van Adriaan van Veldhuizen in dit nummer).¹ Sommigen zullen de term ‘vrijheid’ als centraal uitgangspunt te liberaal vinden klinken, maar dat is onterechte koudwatervrees. De sociaal-democratie heeft een sterke verwantschap met

het liberalisme, maar modificeert deze, omdat zij gevoelig is voor het feit dat mensen niet vanzelf vrij zijn. Sociaal-democraten zijn 'liberalen die het menen'. Om autonoom te worden is hulp van de sociale omgeving nodig, en de staat is (in een complexe samenleving) daartoe het best geplaatst. Daarom kan negatieve vrijheid (zo weinig mogelijk overheid) geen leidend uitgangspunt zijn, zoals het dat wel vaak is bij de 'liberalen' in de Nederlandse politiek (vvd). Hoe het ook zij, ik pretendeer niet dat het geformuleerde beginsel de hele traditie van de sociaal-democratie perfect dekt, maar slechts dat het een beginsel is dat in die traditie (sterke) steun vindt (en dat ik als het beste beginsel beschouw dat die traditie voor nu te bieden heeft).

Kun je zonder kunst een autonoom mens worden?

Vanuit het autonomie-beginsel kan staatssteun aan cruciale voorwaarden voor de ontwikkeling van ieders vermogen tot een autonoom leven gemakkelijk verdedigd worden: veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg. Maar er zit ook een keerzijde aan dit beginsel. De omvang en reikwijdte van de staat kan niet oneindig zijn, het houdt een keer op. Ook sociaal-democraten moeten nadenken over waar die grens ligt. Logisch gezien volgt uit het beginsel dat alles wat *niet* cruciaal is voor de ontwikkeling van ieders autonomie dus is in beginsel *geen* staatstaak is. Met deze keerzijde hebben veel sociaal-democraten moeite, maar het trekken van een grens als consequentie van het eigen beginsel is een verantwoordelijkheid die bij een volwassen ideologie hoort. De grens ligt tussen zaken die een voorwaarde vormen voor individuele autonomie (staatstaak), en zaken die mensen in de uitoefening van hun autonomie maken of doen (geen staatstaak).

Hoe zit het nu met de kunsten? Er zijn grofweg twee argumenten mogelijk voor kunstsubsidies. De eerste is dat de kunsten een

instrumentele waarde hebben in relatie tot de ontwikkeling van ieders autonomie. Dan vallen ze dus onder het autonomie-beginsel. De tweede is dat de kunsten een intrinsieke waarde hebben. Ze vallen dan dus niet onder het autonomie-beginsel.

INSTRUMENTELE WAARDE VAN KUNST

De instrumentele waarde van de kunsten wordt meestal in economisch jargon gegoten. Plasterks lezing vormt daarop geen uitzondering, daar waar hij (in zijn eerste en tweede argument uit de rij van zes) publieke goederen en externe effecten opvoert. Hier maakt hij echter de fout die bijna alle politici maken die zich van dit jargon bedienen. Ze stellen dat omdat een bepaald goed het karakter van een publiek goed heeft, we *dus* een reden hebben om de staat te laten ingrijpen. Wat niet door de markt geleverd kan worden (een publiek goed), moet *dus* door de staat geleverd worden.

Dat is een redenering die te kort door de bocht is. Uit het feit dat veel staatsactiviteiten kunnen worden beschreven als publieke goederen, volgt niet dat de staat alle denkbare publieke goederen ook daadwerkelijk moet leveren. Dat Nederland een eigen raket naar Mars stuurt, of dat alle dijken tot twintig meter moeten worden verhoogd, of dat Nederland de Olympische Spelen moet organiseren; dat zijn waarschijnlijk allemaal publieke goederen (er is geen marktpartij die het wil leveren), maar dat geeft de staat nog geen reden om zich aan de levering daarvan te zetten. De stelling die uit het autonomie-beginsel voortvloeit, is dat de staat alleen die zaken moet leveren die de markt niet kan leveren én die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van ieders autonomie.²

Dat brengt ons bij de hamvraag: is kunst een onmisbare voorwaarde om een autonoom mens te kunnen worden? Laat ik de knuppel in het hoenderhok gooien: nee, kunst is daarvoor niet onmisbaar. Het beste bewijs daarvoor is dat vele gezonde burgers op vrije en volwassen wijze door het leven gaan zonder noemens-

waardige hoeveelheden kunst tot zich te nemen. Zij bekwamen zich in iets anders, worden bijvoorbeeld *freaks* die al hun tijd besteden aan wetenschappelijke, sportieve of politieke activiteiten, maar zonder dat er kunst aan te pas komt. Een autonoom leven zonder kunst is mogelijk. Belangrijk voor die conclusie is het maken van een onderscheid tussen twee invullingen van autonomie: als zelfbeschikking en als zelfontplooiing. Het eerste verwijst naar het basale vermogen het leven in eigen hand te nemen, het tweede naar een rijker ideaal waarin mensen (op basis van hun basale vermogen tot zelfbeschikking) een leven creëren dat overeenkomt met hun diepste, authentieke zelfbeeld. Kunst helpt vooral bij het realiseren van dat tweede ideaal. Maar de staat kan zich beter tot het eerste beperken. Als de staat aan zijn burgers de voorwaarden voor autonomie als zelfbeschikking biedt, kan hij hun zelfontplooiing verder aan henzelf over laten. Dat is een gezonde taakverdeling.³

INTRINSIEKE WAARDE VAN KUNST

22 Op dit punt zal de lezer zich wellicht ongemakkelijk beginnen te voelen, en het keurslijf van mijn autonomie-beginsel (dat uitgaat van de noodzakelijke voorwaarden voor autonomie) als te knellend ervaren. Moeten we niet gewoon zeggen dat kunst 'intrinsieke waarde' heeft, en dat het de taak van de staat is om mensen te stimuleren dingen van intrinsieke waarde tot zich te nemen? Het is moeilijk te omschrijven waar precies de grens ligt tussen intrinsieke en instrumentele waarde. Laten we zeggen dat een instrumentele verdediging van de kunst probeert aan te tonen dat zij baten schept die buiten de directe kunstconsumptie (het moment van genieten van het kunstwerk) zelf liggen. Bij intrinsieke waarde horen omschrijvingen als: 'kunst verrijkt het leven', 'kunst geeft uitdrukking aan wat het menselijk bestaan ten diepste is', 'kunst helpt ons onze tijd te duiden', 'kunst ontroert ons en troost ons'.

Laten we simpelweg accepteren dat kunst (grote) intrinsieke waarde heeft (ik blijf hier agnostisch over welke omschrijving nu precies de intrinsieke waarde van kunst het beste aanduidt, dat maakt voor mijn argument niet uit). De cruciale vraag is: biedt dat een reden om de staat aan het werk te zetten zijn burgers hiervan te overtuigen?

Laat volwassenen zelf kiezen waaraan ze hun leven en geld willen besteden

Als dit het uitgangspunt wordt, moet de staat ronduit paternalistisch bezig zijn. We betreden het terrein van Plasterks derde argument, het *merit good*-argument. Hij voelt zelf ook wel aan dat hij zich hier op glad ijs begeeft. Zo ziet hij in dat paternalisme het gemakkelijkst bij kinderen te rechtvaardigen is (die zijn immers nog niet in staat autonoom te handelen; daarom beslissen volwassenen zolang wat goed voor hen is). Ik ben het dan ook met hem eens dat kunsteducatie wel een onderdeel van staatsbeleid kan zijn.⁴ Kunst is moeilijk; het vergt inspanning, tijd en aandacht om haar te leren waarderen. Kunst zal het snel afleggen in de concurrentiestrijd met andere intrinsieke zaken die sneller bevrediging geven (bijvoorbeeld televisie kijken), tenminste als mensen niet hebben geleerd om kunst te waarderen. Er is daarom niets op tegen om scholieren met kunst te confronteren, zolang we hen ook met een breed palet aan andere zaken in aanraking brengen: intellectuele vaardigheden, geschiedenis, sport. We zouden ze eventueel nog op hun achttiende jaar een bon voor tien kunstvoorstellingen kunnen meegeven. Maar dan komt er een punt waarop we hen zelf moeten laten kiezen waaraan ze hun leven en hun geld willen besteden.

Plasterk gaat daarentegen verder, en concludeert, met Boekman, dat ook voor volwassenen kunst 'om zichzelfs wille' door de staat bevoor-

derd mag worden. Hij maakt echter niet duidelijk waarom de staat pogingen moet doen om autonome mensen te beïnvloeden in hun keuze wat te doen met hun leven (kunst consumeren of tijd en geld spenderen aan andere intrinsieke zaken). Hij weerlegt het bezwaar van paternalisme niet — in plaats daarvan verlaagt hij zich tot de retoriek die velen hanteren als het om dit onderwerp gaat. Mensen die zich tegen kunstsubsidies keren zijn ‘Filistijnen, van de Dark Side’. Dergelijke zwartmakerij is echter gebaseerd op het uitermate zwakke idee dat alle moois ook door de staat moet worden ondersteund. Dat is een overspannen opvatting van wat de staat vermag, zelfs voor sociaal-democraten. Er zijn vele mooie dingen die buiten Den Haag om tot stand komen, de meeste zelfs.

Nu zou je kunnen denken dat er niet echt sprake is van paternalisme. Immers, de staat *dwingt* mensen toch niet om kunst tot zich te nemen? Het kunstaanbod wordt alleen goedkoper en daardoor (financieel) aantrekkelijker

Er zijn veel mooie dingen die buiten Den Haag om tot stand komen — de meeste zelfs

gemaakt. Dat is waar, maar daar staat tegenover dat de staat wel dwingt tot belastingbetaling. Het probleem van ‘meebetalen aan een anders hobby’ is dus reëel. Daarmee is nog niet alle belastingheffing ‘diefstal’, maar het betekent wel dat die belastingheffing gerechtvaardigd moet worden. Eén manier om die te rechtvaardigen zagen we al, het autonomie-beginsel. Dan gebruiken we uw belastinggeld alleen voor iets dat iedereen ten goede komt: namelijk die goederen die iedereen nodig heeft om vrij te kunnen leven. Als de staat verder gaat dan dat en sommige intrinsieke zaken subsidieert (kunst) en andere niet (bijvoorbeeld sport), dan prefereert de staat de autonome levensvoering van sommigen (kunstliefhebbers) boven die van

anderen (sportfanaten). En dat onderscheid mag de staat — volgens het autonomie-beginsel — niet maken. De staat mag zich immers alleen met ieders *voorwaarden* voor autonomie bezighouden. Wat mensen vervolgens doen, hoort de staat onverschillig te laten. Gaat de staat toch sommige zaken wel subsidiëren en andere niet, dan bestaat het risico van het verlies van draagvlak. Teleurgestelden voelen zich dan niet serieus genomen — en terecht.

COMMERCIALISERING

Een vaak geuit bezwaar tegen een gedachtegang zoals ik die tot dus verre gepresenteerd heb, is dat als we kunst niet door de staat laten subsidiëren, we de kunst onderwerpen aan de commercie.⁵

Op de markt zal alleen die kunst overleven die ‘voor de massa’ is; bij de totstandkoming van kunst zal het dan dus niet meer gaan om de intrinsieke waarde, zoals die op basis van kunstinterne criteria door kunstenaars zelf wordt gedefinieerd (bijvoorbeeld als dat wat vernieuwend is, of troost of verwondering biedt, of wat dan ook). De kunstenaar die iets voor de markt maakt, heeft altijd één oog gericht op de smaak van het publiek, terwijl hij zich op zijn eigen innerlijk zou moeten kunnen concentreren. Alleen de staat biedt kunstenaars de mogelijkheid om zich niet druk te maken om de receptie van hun werk en zich te concentreren op wat zij zelf willen scheppen. Alleen dan komt intrinsiek waardevolle kunst tot stand.

Dit bezwaar is belangrijk. Het probleem ermee is dat alleen steenrijke kunstenaars die als hobbyist kunnen werken zich niets hoeven aan te trekken van de receptie van hun werk. Of kunstenaars nu worden gefinancierd door de staat (de commissies die daartoe worden aangesteld), door ‘de markt’ (de opbrengst uit de verkoop van entreekaartjes), of door private fondsen of mecenasen, telkens zullen anderen alleen betalen als zij iets in hun werk zien.⁶

En dat is niet meer dan normaal. Het is toch vreemd om mensen te betalen die niets kunnen

of willen maken waaraan anderen plezier beleven? De vraag moet dus niet zijn welk mechanisme het best in staat is om kunstenaars in alle onafhankelijkheid hun eigen ding te laten doen, maar welk mechanisme we willen laten definiëren welke kunst wel en welke niet als ‘intrinsiek waardevol’ moet worden beschouwd.

Of de staat het dan wint van de markt is nog maar de vraag. Aan de ene kant zien we immers dat in landen zonder subsidies (of in het Europa van voor de twintigste eeuw) veel prachtige kunst gemaakt is zonder staatssteun. Waarom zou dat nu niet meer kunnen?⁷ Aan de andere kant is staatssteun niet zonder risico's. De geschiedenis heeft laten zien dat staten telkens in de verleiding komen de kunst voor hun eigen doeleinden in te zetten (bijvoorbeeld het verheerlijken van een fascistisch of communistisch regime, of het integreren van culturele minderheden) en de subsidies daaraan te relateren. De kunst wordt dan tot instrument gedegradeerd. Als daarentegen de staat erin slaagt om zich volledig afzijdig te houden en de beslissingen aan commissies van artistieke experts uitbesteedt, krijgen we een ander probleem: waarom zou hun smaak boven die van het kunstpubliek moeten worden gesteld? Voor wie wordt kunst uiteindelijk gemaakt?

TOCH KUNSTSUBSIDIES?

De conclusie tot nu toe is dat noch de bijdrage aan autonomie, noch de intrinsieke waarde op zichzelf sterke argumenten biedt voor subsidiëring. Maar nu komt wellicht de meest verrassende wending, en het goede nieuws voor Ronald Plasterk. Al het bovenstaande leidt *niet* tot de conclusie dat een sociaal-democratische regering de kunst niet mag stimuleren. Het leidt slechts tot de conclusie dat zo'n regering de kunst niet hoeft te stimuleren. Het moet niet, het mag — onder bepaalde voorwaarden — wel.⁸

Stel voor het gemak dat de samenleving bestaat uit twee groepen: de sportliefhebbers en de kunstliefhebbers. Stel ook dat beide iets willen wat zij elk voor zich niet kunnen opbrengen,

vanwege de hoge kosten. De sportliefhebbers willen een nieuw stadion, de kunstliefhebbers een nieuwe schouwburg. Wat zou er op tegen zijn als ze het op een akkoordje gooien en aan elkaars hobby meebetalen via de belastingen? Het bezwaar tegen de subsidiëring van intrinsieke zaken was dat niet iedereen mee profiteert, maar iedereen er wel aan meebetaalt. Dat is onrechtvaardig. Maar wat als we uit de belastingen nu ook een paar van dit soort zaken betalen (naast de zaken die nodig zijn voor positieve vrijheid), zodanig dat iedere burger ongeveer

De sociaal-democratie past ten aanzien van kunstsubsidies geen arrogant uitgedragen etatisme

evenveel ontvangt aan steun voor zijn hobby's? Dat lijkt toch een win-winsituatie. Het is beter voor zowel de sportliefhebber als voor de kunstliefhebber als er een stadion én een schouwburg komen, dan als geen van beide er komt. Die twee uitkomsten zijn even rechtvaardig, maar de eerste biedt beide groepen meer plezier. De staat mag een geluksmachine zijn, als zij voor iedereen iets subsidieert waar hij/zij gelukkig van wordt. De staat fungeert dan alleen als een facilitator die beide groepen bij elkaar brengt om ze elkaar te laten kruissubsidiëren.⁹

Dit argument snijdt hout. Het probleem ermee is natuurlijk dat het ingewikkeld is om ervoor te zorgen dat *iedereen* iets (evenveel) van zijn gading krijgt. Ons politieke systeem is daarop slecht ingericht, omdat in een democratie een meerderheid kan beslissen om iets te subsidiëren en de wensen van de minderheid kan negeren (tirannie van de meerderheid). We zouden, ondanks alle politieke meningsverschillen, dus moeten uitvinden of er subsidie-mogelijkheden zijn waarvoor er een zeer breed, ja strikt genomen een unaniem draagvlak is. Een subsidiestelsel ontwerpen dat elke burger tevreden stelt, hoe idiosyncratisch zijn hobby's

ook zijn, zal onmogelijk zijn, maar we kunnen niet te ver van dit uitgangspunt weglopen. Precies dat is op dit moment in het geding met de populistische kritiek op de kunsten. We kunnen die niet negeren, maar zouden moeten uitvinden of die representatief is voor de bevolking in den brede. Alleen als dat niet het geval is, is kunstsubsidieëring een mogelijkheid (onder de conditie dat er voldoende subsidies aan andere intrinsieke zaken tegenover (blijven) staan).

Dit alles leidt tot een bescheiden conclusie. Het enige geldige argument voor kunstsubsidieëring is een precair argument. De sociaal-democratie past dus ten aanzien van kunstsubsidieëring geen arrogant uitgedragen etatisme. Het is een begrijpelijke en goed verdedigbare positie dat de staat er beter aan zou doen uit principe geen enkele subsidie te verstrekken en de rol van geluksmachine ten principale te weigeren. Dan worden weliswaar vele hobby's gefrustreerd (geen stadion en geen stadsschouwburg), maar vermijden we ook voortdurende politieke discussies over wie wat moet krijgen. Wie toch anders wil betogen en de kunst van staatssteun wil voorzien, zou langs de lijnen van het hier geschetste argument drie overwegingen voortdurend naar voren moeten schuiven.

Ten eerste zou hij ter verdediging louter moeten wijzen op de intrinsieke waarde van kunst, en alle instrumentele argumenten moeten vermijden. Dit geldt niet alleen voor het instrumentele argument dat ik hier centraal heb gesteld (kunst dienstbaar aan de ontwikkeling van persoonlijke zelfbeschikking), maar ook voor allerlei denkbare andere instrumentele argumenten die vaak gebruikt worden: kunst als iets wat bevorderlijk is voor de nationale identiteit, voor de integratie van minderheden, de sociale vrede, de inkomsten uit toerisme et cetera. Deze instrumentele argumenten zijn betwistbaar en moeilijk te bewijzen (heeft kunst echt dit effect?) en creëren daarmee een niet waar te maken pretentie die al snel vijandige tegenreacties oproept. Bovendien instrumentalisieren ze de kunst. Alleen die kunst komt im-

mers nog in aanmerking voor subsidie die het beoogde doel dient en kunstenaars zullen zich daarop gaan richten.

Ten tweede moet de verdediger van de kunsten duidelijk maken hoe hij subsidie wil geven: wie mag bepalen welke kunst intrinsiek waardevol is. We kunnen de subsidie de smaak van het publiek laten volgen (bijvoorbeeld als een opslag op die kunstwerken die interesse bij het publiek hebben opgewekt) of de smaak van commissies van collega-kunstenaars en kunstkenneren. De keuze tussen beide hangt af van de vraag of we vinden dat de kunsteducatie vandaag de dag al voldoende geslaagd is om de smaak van het publiek te 'vertrouwen' (we zouden dit ook strategisch in het midden kunnen laten en een veilige fifty/fifty-mix van beide mechanismen kunnen aanhouden).

Ten derde moet hij voortdurend benadrukken dat de kunstsubsidie deel uitmaakt van een breder schema aan subsidies en dat geheel andere zaken ook gesubsidieerd worden. En hij moet er zich voortdurend voor inspannen dat

Als de staat zich tot geluksmachine verheft, dan ook voor iedereen

deze belofte waargemaakt wordt — dus niet alleen geld naar kunstenaars laten gaan, maar ook naar een nieuw buurtcentrum voor de hangjongeren, een nieuw park voor de natuurliefhebbers en budgetsteun aan de plaatselijke voetbalclub. Als de staat zich tot geluksmachine verheft, dan ook voor iedereen; en het is niet makkelijk dat te doen zonder teleurstellingen. Zo'n algemene subsidieëringstrategie is dus riskant. Ze heeft bovendien als extra nadeel voor sociaaldemocraten dat de opgeroepen teleurstelling ook de legitimatie ondergraaft van de kerntaken die de staat (volgens mijn autonomie-beginsel of iets vergelijkbaars) in ieder geval zou moeten uitvoeren. Het blijft schaatsen op dun ijs.

Mijn conclusie is uiteraard niet heilig, er kan op verschillende onderdelen van het betoog dat ik heb gehouden best wat worden afgedongen. Waar het om gaat is duidelijk te zijn over de legitimatie van beleid. Dat vereist dat we beginnen met een goed uitge-

werkte opvatting over de staat, om vervolgens consequent te bekijken wat dat betekent voor concrete beleidsterreinen. Er is geen gemakkelijke shortcut voor dit type intellectueel werk, die de waan van de dag kan overleven. Juist het kunstbeleid verdient beter.

Noten

- 1 Over positieve vrijheid als centrale doelstelling, zie het grondleggende rapport uit 1951, *De weg naar vrijheid* (Amsterdam: Partij van de Arbeid), p. 8-9. Zie voor de sterke verwantschap tussen liberalisme en socialisme helemaal aan het begin van de sociaal-democratie: Eduard Bernstein, *De voorwaarden tot het socialisme en de taak der sociaal-democratie* (Amsterdam: De Arbeiderspers, 1981 [1899]), p. 192-193.
- 2 Waarbij het eerste deel van deze formule door sociaal-democraten meestal ruimer wordt geïnterpreteerd dan door vrije-marktliberalen: er zal sneller worden aangenomen dat de markt faalt.
- 3 Hiertegen in gelooft Blokland dat positieve vrijheid wel een legitimatie biedt voor kunstbeleid. Hans Blokland, *Wegen naar vrijheid. Autonomie, emancipatie en cultuur in de westerse wereld* (Amsterdam: Boom, 1995).
- 26 Dworkin betoogt iets vergelijkbaars. Zie ook Ronald Dworkin, 'Can a liberal state support art?', in *A matter of principle* (Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1985). Waardevolle kritische reacties daarop zijn Harry Brighouse, 'Neutrality, publicity, and state funding of the arts', *Philosophy and Public Affairs* 24, no. 1 (1995). Noel Carroll, 'Can government funding of the arts be justified theoretically?', *Journal of Aesthetic Education* 21, no. 1 (1987). Samuel Black, 'Revisionist liberalism and the decline of culture', *Ethics* 102 (1992).
- 4 Voor het grote belang van kunsteducatie, zie Cyrille Offermans, 'Kunst voor iedereen', *SE-D* 2006/1-2, p. 28-35. Daarnaast hamert hij ook op het belang van voldoende vrije tijd om van kunst te genieten.
- 5 Een mooi voorbeeld van deze gedachtegang is te vinden bij Gijs Scholten van Aschat, 'De waarde van kunst', *SE-D* 2004/4, p. 35-39. Dit is ook de lijn van Paul Kalma, *Links, rechts en de vooruitgang* (WBS, Amsterdam, 2004), p. 321 e.v. Een ander mogelijk effect van commercialisering is dat zonder subsidies kunst ontoegankelijk kan worden (vanwege hogere toegangsprijzen) voor lagere inkomens. Mijn antwoord hierop zou zijn dat de staat vanuit het autonomie-beginsel moet zorgen voor een bodem tegen absolute armoede en wellicht ook voor het verkleinen van relatieve inkomensverschillen (dat laatste is betwist). Als dat lukt, is er voor aparte subsidie voor specifieke producten in principe geen noodzaak. Iedereen kan dan uit eigen zak betalen. Misschien zijn we in onze samenleving dat punt al dicht genaderd. Immers, heel veel mensen geven veel geld uit aan kaartjes voor voetbalwedstrijden en popfestivals. Als zij niet in het Concertgebouw zitten, ligt dat niet aan het geld, maar aan een gebrek aan interesse. Dat bevestigt opnieuw het belang van kunsteducatie.
- 6 Een pleidooi voor het serieus nemen van de mecenas, staat in Ryclef Rienstra, 'De sluimerende maecenas', *SE-D* 2004/4, p. 30-34.
- 7 Een punt dat hierbij vaak over het hoofd gezien wordt, is dat de kunstmarkt niet alleen voor de 'massa' hoeft te cateren. Net als in elke markt zijn er succesvolle producten en niches voor verschillende segmenten van het publiek: het meer volkse en het meer elitaire kunnen allebei naast elkaar bestaan.
- 8 Joel Feinberg, "'Not with my tax money". The problem of justifying government subsidies for the arts', in *Problems at the roots of law. Essays in legal and political theory* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- 9 De staat krijgt hier dus een extra rol, naast de in het autonomie-beginsel geïdentificeerde rol van het dienen van gelijke vrijheid. Dit is John Rawls' visie op kunstsubsidie in zijn rechtvaardigheidstheorie. John Rawls, *A theory of justice*, revised ed. (Oxford: Oxford University Press, 1999 [1971]). Voor een verdediging van het 'equal net benefit principle' als rechtvaardiging van publieke goederen,

zie David Miller, 'Justice, democracy and public goods', in *Justice and democracy. Essays for Brian Barry*, Keith Dowding et

al., red. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004). Voor strikte unanimiteit, zie James Buchanan, *The limits of liberty.*

Between anarchy and Leviathan (Chicago: The University of Chicago Press, 1975).

Hoe guur is het kunstklimaat? (3)

Laat kunst werken

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

In zijn Bart Tromp-lezing doet Ronald Plasterk een poging om kunstsubsidies op een min of meer ‘partijloze’ manier te verdedigen.¹ Zonder al te zeer vanuit de sociaal-democratische beginselen te redeneren, laat hij zien waarom de samenleving gebaat is bij kunstsubsidies. Dat is geen slechte gedachte — een rechts kabinet overtuigt je immers niet met linkse argumenten. Toch is er ook iets voor te zeggen om in deze discussie de eigen ideologie weer eens tegen het licht te houden. Niet in de laatste plaats omdat het kabinet ook gemakkelijk tot een heel andere afweging kan komen, zoals Rutger Claassen laat zien in zijn indrukwekkend systematische reactie op Plasterks lezing.² Claassen sluit af met de — zeer terechte — opmerking dat een keuze vóór kunstsubsidies altijd een normatieve keuze is.

Laten we de ideologische argumenten die sociaal-democraten kunnen aanvoeren voor het behoud van kunstsubsidies eens op een rij zetten.³ Drie vragen dienen zich dan aan. Allereerst moeten we nagaan of sociaal-democraten überhaupt een opvatting moeten hebben over kunst: vormt kunst een belangrijk thema in het sociaal-democratisch gedachtegoed? Als dat zo is, dan luidt de tweede vraag: moet de overheid kunst subsidiëren? Als het antwoord wederom ‘ja’ is, moeten sociaal-democraten zich een derde vraag stellen: hoe moet kunst gesubsidieerd worden in tijden van bezuinigingen?

Over de auteur Adriaan van Veldhuizen is redacteur van S&D.

Noten zie pagina 35

VRAAG 1: IS KUNST EEN BELANGRIJK THEMA VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE?

In de verkiezings- en beginselprogramma’s van de SDAP en de PvdA komt de kunst er niet slecht van af; gepleit voor bezuinigingen wordt er nooit. Maar tegelijkertijd wordt nauwelijks uitgelegd waarom de overheid zou moeten bijspringen in de kunstensector. Vanuit traditioneel socialistisch perspectief is een verdediging van de kunst ook niet eenvoudig. De traditionele ideologie van het socialisme — die geestelijke ontwikkeling aan materiële omstandigheden ondergeschikt maakt — biedt weinig aanknopingspunten voor een intrinsieke verdediging van de kunsten. Hoe kan het dan dat kunst vanaf de vroegste geschiedenis van het socialisme een thema van belang binnen de beweging is geweest?

Op basis van een artikel van kunsthistoricus Marc Adang kies ik ervoor om een vijftal opvattingen over nut en noodzaak van kunst te behandelen.⁴ Allereerst is er het idee dat kunst een uiting van de maatschappelijke voorhoede is. Dit is de *socialistische avant-garde kunstopvatting*. Deze gedachte gaat ervan uit dat politieke en artistieke progressie elkaar aanjagen. Kapitalisme en filistijndom zouden grotendeels samenvallen en daartegenover staat een progressieve voorhoede.⁵ Ieder artistiek product van deze voorhoede zou in feite ook een vorm van politieke en maatschappelijke bewustwording en vernieuwing zijn. Aldus heeft de kunst ook een signaalfunctie voor medevernieuwers; kunst laat zien hoe ver de

vernieuwing gevorderd is. Bovendien opent de kunst vensters naar de onvermijdelijke samenleving van de toekomst. Beeldende kunst biedt hier meer mogelijkheden dan het gesproken of geschreven woord. Dat was voor het socialisme interessant.

De tweede opvatting beschouwt kunst als een vorm van *esthetische volksopvoeding*, als een middel tot verheffing. Kunst kan het volk via een esthetische ervaring doen ontwaken uit een sluimer van onwetendheid, door iets te onthullen van een wereld die schuilgaat achter het leven van alledag. In deze kunstopvatting ligt de nadruk niet alleen op socialistische vernieuwing, maar ook op kennismaking met de bestaande traditie. Kunst kan van invloed zijn op de identiteitsvorming van mensen: ze kan individuen erop wijzen in welke traditie ze staan. Hoewel deze gedachte wringt met het typisch socialistische materialisme vond ze ook aanhangers onder socialistisch theoretici als Henriëtte Roland Holst.⁶ Zij waardeerden kunst omdat langs die weg, door mensen te onderwijzen over hun eigen identiteit, een groep individuen tot een eenheid kon worden gesmeed.

In de derde opvatting zien we kunst als *gemeenschapskunst*. Deze opvatting zegt dat kunst het leven kleur geeft en dat zaken waarmee het grote publiek in aanraking komt daarom kunstzinnig moeten worden vormgegeven. Kunst is een strijd tegen saaiheid en leegte en moet juist op plaatsen opduiken die voor een breed publiek gemakkelijk toegankelijk zijn. Binnen het socialisme treffen we deze opvatting aan bij mensen als Berlage.⁷ Zijn gebouwen waren publieke kunstwerken waarvan ook de armste arbeider kon genieten. Ook decennia later, in het verkiezingsprogramma van 1981, vinden we de gedachte nog terug: 'Kunstenaars worden ingeschakeld bij de zorg voor de bebouwde omgeving'.⁸ Het belang van kunst is hier de veraangenaming van het dagelijks leven en de personalisering van de leefomgeving. Een zee van grijze flats, bijvoorbeeld, wordt markanter en prettiger om naar te kijken als op alle flats een aardige afbeelding staat.

Een vierde opvatting over kunst is meer dan de bovenste opvattingen direct instrumenteel van aard. Waar gemeenschapskunst en de esthetische volksopvoeding geen direct resultaat verwachten, doet de *propagandistische kunst* dat wel. In de socialistische beweging kwam dit 'kunstgebruik' terug in liederen, vlaggen,

Berlage bouwde publieke kunstwerken waarvan ook de armste arbeider kon genieten

vaandels, toneelstukken, posters, prenten en verhalen. Het doel is evident: reclame.

De laatste opvatting die in de lijst van Adang wordt genoemd is *kunst als ambachtswerk*. De sociaal-democratische beweging telde van oudsher veel kunstenaars onder haar aanhangers en binnen die beweging bestonden verschillende vakverenigingen, tijdschriften en bijeenkomsten voor kunstenaars. Wanneer kunst vermeld wordt in sociaal-democratische geschriften, staat niet zelden de verdediging van de materiële belangen van de kunstenaar als ambachtsman centraal.⁹ Dat is ook uit theoretisch oogpunt geen gek idee. Niet alleen koesteren socialisten het ideaal om iedereen aan werk te helpen, dat moet bij voorkeur ook werk zijn waarin de arbeider zijn ziel en zaligheid kan leggen. Het maken van kunstwerken is daarvan het beste voorbeeld. Zo is kunst — in haar voorbeeldfunctie — een noodzakelijk idealistisch bijproduct van het socialisme.

In de praktijk liepen en lopen deze opvattingen kriskras door elkaar. Maar er zijn ook eigenschappen van kunst die in bijna alle opvattingen terugkomen. Om dit te verduidelijken is een kort uitstapje noodzakelijk naar wat ik gemakshalve een 'Duitse' en een 'Franse' denktraditie zou willen noemen. In de burgerlijke Duitse traditie staat persoonlijke *Bildung* voorop. De gedachte is dat individuen cultuur moeten opsnuiven omdat dat hen tot betere,

veelzijdige mensen maakt. Kunst doet immers een beroep op meer dan alleen cognitieve capaciteiten, het individu ontwikkelt er ook zijn smaak en emoties mee. De Franse denktraditie ziet het anders, daarin wordt vooral een direct maatschappelijke taak onderkend: kunst en cultuur worden beschouwd als zaken die van vitaal belang zijn voor het behoud van de democratie. Kunst vormt een georganiseerde tegenkracht tegenover de staat, maar ook een terrein waarop we onze vaardigheden in denken en debatteren op een tamelijk onschuldige manier kunnen oefenen.

Voor de sociaal-democraat staat buiten kijf dat kunst een ideële waarde heeft voor mens en samenleving

Bij vrijwel alle hierboven beschreven sociaal-democratische kunstopvattingen, komen zowel de Duitse als de Franse denktraditie terug. Hoewel sociaal-democraten zich traditioneel afzetten tegen burgerlijke kunst, erkennen ze de gedachte dat kunst het individu sterkt in zijn of haar ontplooiing (zie voor een illustratie van deze zienswijze de bijdrage van Rutger Claassen aan deze *se&d*). Tegelijkertijd beseft de sociaal-democraat dat kunst niet alleen het individu dient: ook de samenleving plukt er de vruchten van.¹⁰ Kunst is voor sociaal-democraten meer dan een individueel consumptie- of productie-goed. Over het socialisme mag dan van oudsher de materialistische vloek van het marxisme hebben gelegen, voor de sociaal-democraat staat buiten kijf dat kunst een ideële waarde heeft voor mens en samenleving.¹¹ Of we nu Herman Gorter lezen of Rick van der Ploeg, steeds geldt kunst als meer dan een artistiek doel op zich. Kunst wordt gezien als een middel dat identiteiten vormt, ontmoetingen stimuleert en de participatie in debatten bevordert.¹²

VRAAG 2: MOET DE OVERHEID KUNST SUBSIDIËN?

Sociaal-democraten zijn altijd supporters van de kunstsector geweest. Frank van der Goes was in 1895 een van de eersten die voorstelde om kunstenaars van staatswege financieel te ondersteunen en de Amsterdamse wethouders Wibaut en Boekman stonden bekend om hun doordachte kunstsubsidies.¹³ Wel is de argumentatie voor financiële ondersteuning in de loop der jaren verschoven. Laten we daarom eerst eens kijken hoe subsidie niet gelegitimeerd moet worden.

Aanvankelijk werd vooral gedacht aan het steunen van socialistische kunstenaars. Zij konden artistieke vergezichten schetsen die de arbeider zouden laten geloven in de ideologische beelden van de toekomst. We herkennen hier niet alleen de idee van 'avant-garde kunst', maar duidelijk ook elementen van 'kunst als propaganda'. Ook later, tegen de tijd dat het marxisme was afgezworen en het socialisme minder pregnant op de voorgrond stond, bleef de gedachte bestaan dat vooral veranderingsgezinde kunstenaars gesteund moesten worden. In verschillende verkiezingsprogramma's van de PvdA is terug te lezen dat vooral moderne scheppende kunst gestimuleerd moet worden.¹⁴ Dat valt nog altijd samen met de opvatting waarin kunst de uiting van een avant-garde is.

Deze invalshoek in de subsidieverstrekking is niet meer van deze tijd: dat kunst een middel kan zijn, betekent niet dat het alleen als middel voor sociaal-democratische projecten moet worden ingezet. Elk spoortje avant-gardistisch subsidiedenken is koren op de molen van

Kemzeke, België, juni 2010. De Verbeke Foundation is een kunstcollectie van Geert en Carla Verbeke, bijeengebracht in loodsen en op een groot buitenterrein. Jonge kunstenaars en internationale beroemdheden voeren er projecten uit. Op de foto Liquid Files van de Nederlander Egied Simons. Kikkervisjes, rondzwemmend in een bak, worden geprojecteerd op de muren van de mannentoiletten op het terrein.



subsidiehaters als Geert Wilders.¹⁵ Een moderne sociaal-democraat die kunstsubsidies bepleit moet aantonen dat die de hele samenleving ten goede komen, niet alleen ‘sommige individuen’ en ook niet ‘sommige groepen of partijen’.

Zij doet dat allereerst door te laten zien dat mensen die naar dezelfde kunst kijken of luisteren, iets hebben om over te praten en na te denken, ongeacht hun verdere onderlinge verschillen. Zelfs iemand die in z'n eentje naar een historisch meesterstuk kijkt, kan zich verbonden voelen met de wereld waarin dat werk gemaakt is. In deze ervaringen — die museumbezoekers, concertliefhebbers, toneelgangers en festivalklanten zowel dicht bij elkaar als bij hun tradities brengen — schuilt een eerste, maatschappelijk georiënteerd argument.

Laat ik een paar voorbeelden geven. Als iemand wil integreren, moet diegene ook ergens ‘in’ kunnen integreren. Kunst kan daarvoor een kader scheppen.¹⁶ In het museum zien we wat in het collectieve geheugen is opgeslagen en wat we door de jaren heen als ‘typisch Nederlands’ zijn gaan bestempelen, zonder dat het plat, folkloristisch en nationalistisch is. Bij toneelgezelschappen en cabaretiers zien we vervolgens hoe daar legaal de spot mee gedreven wordt. Een ander voorbeeld: als een kind thuis niet geleerd heeft om zich goed uit te drukken over emoties, kan kunst daarbij behulpzaam zijn. Kunstklassen leren kinderen praten over schilderwerken en muziekstukken op een manier die nieuw voor hen is.¹⁷ Maar er zijn meer voorbeelden, want ook de ‘hardwerkende Nederlander’ heeft behoefte aan verdieping en contemplatie. Kunst kan daarbij van pas komen. Bij een pop- of jazzfestival worden onverwachte ontmoetingen geïnstitutionaliseerd.

Hoewel niet iedereen in gelijke mate van de artistieke voorzieningen gebruik maakt, hebben we er wel allemaal belang bij. We kunnen zeggen dat het totaal aan culturele identiteiten, debatten, leerprocessen en ontspanningsmogelijkheden wordt mogelijk gemaakt, gestimuleerd en geconserveerd door het totaal aan kunstuitingen, kunstopleidingen en andere culturele en intel-

lectuele infrastructuur dat we de kunstensector noemen.¹⁸ Hier is een parallel te trekken met andere vormen van infrastructuur. Denk aan snelwegen (vervoer), jongerenwerkers (sociaal) en onderzoekslaboratoria (wetenschappelijk). Die zijn ook nuttig, ook door de staat betaald en ook daar maakt niet iedereen gebruik van.

Kortom: het totaal aan kunstuitingen, opleidingen en conserveringsinitiatieven geeft onze hele samenleving geschiedenis (rijks-musea), internationale status (danstheater), internationale herkenbaarheid (ontwerpopleidingen), interactie tussen bevolkingsgroepen (gratis festivals) en plezierige leefomgevingen (gemeenschapskunst). Daarnaast geeft het een groot deel van de inwoners iets om over na te denken (experimentele kunst), een avond uit (Metropole Orkest), een leerzame ervaring (museumonderwijs) of domweg een beter humeur (toneel).

Dat hier wat willekeurige voorbeelden worden genoemd betekent niet dat we kunstuitingen — zoals Rutger Claassen en staatssecretaris Zijlstra vragen — op hun individuele

Vergelijk kunst met snelwegen: nuttig, door de staat betaald en niet iedereen maakt er gebruik van

nut of noodzaak zouden moeten beoordelen. Dat is laboratoriumfilosofie. Natuurlijk hoeft de overheid geen beter humeur voor een enkel individu te bekostigen en natuurlijk kan een individu ook autonoom leven zonder Metropole Orkest, maar daar gaat het ook niet om. We moeten de beleidslogica waarin alles individueel en het liefst in cijfers verantwoord wordt, loslaten en naar het totaalplaatje kijken. Het geheel is hier meer dan de som der delen.

Kijken we zo, dan zien we dat in bovenstaande activiteiten mensen debatvaardigheden trainen, hun vermogen tot kritisch oordelen scherpen, onverwachte ontmoetingen opdoen,

historische kennis vergaren en zich tradities eigen maken. Dat alles brengt verdieping in de samenleving. Het vormt een klein, maar onderscheidend onderdeel van onze gezamenlijke scholing en die winst komt vervolgens iedereen ten goede. Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, om een andere sector te vinden die al deze karakteristieken zo nadrukkelijk in zich verenigt. Goed, het reguliere onderwijs is eveneens een sociaal domein dat ontmoetingen stimuleert, cohesie versterkt en kennis van de tradities bijbrengt. Maar de meeste mensen hebben hier maximaal een kwart van hun leven mee te maken. Bovendien kent het onderwijs een zekere dwang en wordt er meer aan cognitie dan aan het vormen van een smaakoordeel gewerkt. Kunst is daar complementair aan, ze biedt een andere vorm van verdieping en ontwikkeling.

Naast het maatschappelijk nut van de grote getallen is er voor sociaal-democraten nog een reden om kunst te subsidiëren: kunst verrijkt het leven en die verrijking gunnen sociaal-democraten aan iedereen in de samenleving. De sociaal-democratie wil niet alleen garanderen dat we elkaar de koppen niet inslaan, ze streeft ernaar om verschillende mensen in een prettige interactie met elkaar een goed leven te laten leiden. Samenleven is voor sociaal-democraten meer dan samen in leven blijven, meer dan alleen autonoom zijn. Mensen die aan het financiële minimum zitten noemen we arm, maar culturele minima zijn dat evengoed. Net als bij financiële armoede het geval is, hoeft culturele armoede niet noodzakelijkerwijs tot een minder leuk leven te leiden, maar het gevoel van bepaalde zaken uitgesloten te zijn is niet prettig en kan bovendien leiden tot een negatieve identificatie met de samenleving. In de sociaal-democratische traditie staat niet de door Claassen verkondigde zuivere politieke filosofie, maar de aanval op praktijken van armoede en uitsluiting centraal.

Vanaf haar ontstaan streed de sociaal-democratie niet alleen voor meer geld en vrije dagen, maar voornamelijk voor waardigheid en volwaardigheid. Door een culturele en intellectuele

infrastructuur te subsidiëren kan de overheid er niet alleen voor zorgen dat de sociale cohesie toeneemt, maar kiest ze er ook voor om financiële minima niet noodzakelijk tot culturele minima te maken.

Het is daarbij niet de bedoeling om mensen het museum in te jagen. Het gaat erom hun de mogelijkheid te bieden om met kunst en cultuur in aanraking te komen — de vrijheid om te kiezen is waar het om draait. Mensen maken daar in feite ook gebruik van als ze uiteindelijk kiezen om iets niet te doen. Als de sociaal-demo-

Mensen die aan het financiële minimum zitten noemen we arm, maar culturele minima zijn dat evengoed

craten de keuze voor het al dan niet gebruikmaken van een brede kunstsector voor een breed publiek wil garanderen, moet ze daar ook geld aan willen uitgeven.

Hier raken we aan het normatieve element waar Claassen in zijn bijdrage terecht over spreekt. Er zijn ook mensen die het bovenstaande niet tot de taken van de overheid rekenen. Er zijn zelfs mensen die zeggen dat het bouwen van wegen of ziekenhuizen ook niet per se een overheidstaak is. Om nog maar te zwijgen over het kunstmatig in leven houden van voetbalclubs, zoals dat nu door allerlei overheden wordt gedaan. Maar mensen die zich daarover het hoofd breken, zijn geen sociaal-democraten die vanuit een emanciperende agenda gelijke startmogelijkheden willen creëren.

Ten slotte: laten we niet overdrijven. De kunstsector hoeft natuurlijk niet geheel van staatswege betaald te worden. Mensen die zeggen dat 'de Staat' 'de Kunst' moet financieren overdrijven. We hebben geen 'staatskunstcentra' nodig — vandaar ook mijn nadruk op de rol van kunst als infrastructuur. Om een publiek gefinancierde weg nuttig te laten zijn, hoeft

de overheid hem niet alleen zelf te gebruiken. Meer particulier initiatief in de kunst zou zeker welkom zijn. Dat dit na de Tweede Wereldoorlog grotendeels verdwenen is, is werkelijk betreurenswaardig.¹⁹ De sociaal-democratie is daar overigens medeschuldig aan. In haar strijd tegen extreme rijkdom bij particulieren en bedrijven, heeft zij eraan bijgedragen dat ook het kapitaal voor kunstmecenaat slonk. Idealiter wordt deze situatie bijgesteld — dat zou uitstekend zijn, zolang alle burgers maar gemakkelijke toegang tot een brede kunstensector behouden.

VRAAG 3: HOE MOET KUNST GESUBSIDIEERD WORDEN IN TIJDEN VAN BEZUINIGINGEN?

Nu we weten dat de sociaal-democratie kunst vanuit haar beginselen mag subsidiëren, moeten we ons afvragen hoe dat moet gebeuren. Het antwoord op deze vraag is helder. De sociaal-democratie moet voorgoed afrekenen met het idee dat niet alleen over het belang, maar ook over de inhoud van kunst geoordeeld wordt. Ze moet pal staan voor de gedachte dat de politieke subsidies niet moet verstrekken op basis van de esthetiek der schone kunsten of politieke voorkeur.²⁰ De overheid moet een totaal aan kunstwerken publiek toegankelijk maken dat goed voor de samenleving is, maar de politiek mag zich niet met de boodschap of opdracht van individuele kunstuitingen bezighouden, zoals dat kort geleden nog gebeurde. Het keuzemoment in de subsidieverdeling hoort daarom te liggen bij de Raad voor Cultuur. Daar wordt besloten door vakmensen.

34

Dit is 95% van het antwoord op deze derde vraag. Het probleem is echter dat voordat de Raad mag beslissen, de politiek haar eerst geld moet geven. Daarom volgt hieronder een aantal korte argumenten waarop kunstsubsidies in het parlement *ten minste* verdedigd kunnen worden. Dat doe ik door het bovenstaande zo te systematiseren dat we ook een rechts kabinet stapsgewijs kunnen introduceren in het belang van een aantal subsidies. Linkse politici maken

namelijk geen schijn van kans als ze zeggen dat 'de kunstsubsidies terug moeten' omdat 'de kunst' belangrijk is. Dat is te algemeen.

Om te beginnen moeten we het kabinet ervan overtuigen dat de overheid de Raad van Cultuur moet uitrusten met een bedrag om bestaande kunstuitingen te bewaren en publiek toegankelijk te maken en te houden. Dat wil zeggen dat musea die oude meesters tentoonstellen, maar ook orkesten die klassieke werken spelen dat moeten kunnen blijven doen. Het argument dat buitenlandse orkesten vergelijkbaar repertoire uitvoeren gaat niet op. Het gaat hier immers om kunstuitingen die beeldbepalend zijn voor onze identiteit, voor wat we in Nederland het overdragen waard vinden. Het is verstandig om deze conserverende subsidies los te zien van producerende subsidies.²¹ Subsidie is namelijk *geen voldoende voorwaarde* voor een succesvolle artistieke uiting, terwijl het wel een voldoende voorwaarde kan zijn voor de conservering van kunstuitingen. Deze subsidies kunnen dus werkelijk garanderen dat ook toekomstige generaties kennis kunnen nemen van

Het keuzemoment in de subsidieverdeling hoort te liggen bij de Raad voor Cultuur — daar beslissen vakmensen

de traditie — hoe goed of fout ook — waartoe ze behoren. In debatten zijn ze daarom veel makkelijker binnen te slepen.

Het kabinet heeft gelijk als het zegt dat het maken van kunst geen taak van de staat is. Maar de overheid kan natuurlijk wel als opdrachtgever functioneren. Dat is stap twee in de verdediging. Geld dat aan opdrachten wordt uitgegeven, moet worden omgezet in verbeteringen in de publieke ruimte. Hier betreden we het domein van de eerdergenoemde 'gemeenschapskunst'. Een grootschalige aanpak is voor individuen

te complex en te duur, daarom heeft de overheid hier een tamelijk concrete taak. In feite gaat het hier niet om kunstsubsidie, maar om aankoopbeleid: bij kunstenaars (men zou hier evengoed van ‘ambachtsmensen’ kunnen spreken) worden orders geplaatst voor beeldhouwwerken, schilderijen of fototentoonstellingen. Deze kosten zijn ook nog relatief gemakkelijk te verdedigen tegenover een subsidievijandig kabinet.

Dat wordt nog duidelijker als sociaal-democraten benadrukken dat het publiek een vinger in de pap kan hebben bij de keuze van aangekochte kunstwerken, artiesten en festivals. Dat verhoogt bij mensen het gevoel dat ze naar hun eigen kunstwerk kijken en voorkomt blunders met kunstwerken die bij niemand in de smaak vallen. De overheid moet bovenal beseffen dat kunst ook werkt als er geen boodschap van de financier achter zit.²² De staat is de enige kunstfinancier waarmee burgers kunnen overleggen over welk kunstwerk geplaatst moet worden, dus laten we er in geval van opdrachtgeverschap ook voor zorgen dat dit gebeurt.

Ten slotte zijn er alle andere subsidies die via de Raad van Cultuur verstrekt zouden moeten worden. Bij deze categorie is de normatieve keuze het meest duidelijk aanwezig. De verdediging ervan zou moeten plaatsvinden aan de hand van alle argumenten die in de vorige paragraaf genoemd werden: ‘het totaal aan kunst, voor de samenleving als geheel’. De nadruk ligt daarbij enerzijds op de reeds genoemde educatieve elementen die kunst biedt, zoals leren debatteren en de identificatie met de samenleving en tradities. Daarnaast is de versterking van de sociale cohesie belangrijk,

evenals de ontspanningsmogelijkheden die kunst biedt. Ook het voor sociaal-democraten cruciale idee dat subsidies een brede kunstsector voor iedereen toegankelijk houden, valt onder deze laatste stap.

Aldus hebben we drie speerpunten geïdentificeerd waar sociaal-democratische politici rekening mee kunnen houden als ze kunstsubsidies verdedigen tegenover een rechts kabinet. 1.) We vertrouwen geld aan de Raad van Cultuur toe omdat we weten dat ruimhartige conservering van bestaande kunst altijd leidt tot bevordering van identiteitsbehoud en herkenbaarheid. 2.) De overheid geeft ook geld uit als opdrachtgever ter bevordering van de leefbaarheid binnen de publieke ruimte. 3.) En ten slotte doen we aan ondersteuning van kunstenaars, gezelschappen en evenementen omdat dit kan bijdragen aan ontwikkeling van de bevolking en de toename van de sociale cohesie. Bovendien houden subsidies de kunstsector voor iedereen toegankelijk.

Dit artikel is vanzelfsprekend nog maar een grove schets. Evengoed laat het zien dat de sociaal-democratische traditie van verheffing, gemeenschapskunst en kunst als ambacht goede aanknopingspunten biedt voor een verdediging van kunstsubsidies zonder in economische termen te vervallen en zonder individuele kunstwerken functionalistisch te benaderen. Tegelijkertijd is die traditie op een aantal punten opgefrist: aandacht voor het belang van tradities is een belangrijk punt geworden en propagandistische kunst en kunst als uiting van een avant-garde, staan minder hoog op de agenda. Zo gaat dat met een levende ideologie.

Noten

- 1 Zie p. 10-19 van deze *SGD*.
- 2 Zie p. 20-27 van deze *SGD*.
- 3 Voor wie naast sociaal-democratische, ook andere argumenten voor subsidies op de kunsten wil bestuderen, is er sinds

begin deze maand de website www.artsharp.nl. Hier overziet kunstfilosofe Marianne van Dijk met scherpe blik het debat over deze kwestie en bespreekt zij redenen om kunsten te subsidiëren.

- 4 De vijf begrippen komen uit:

Marc Adang, ‘Henri Polak, Richard Roland Holst en de complexe relatie tussen sociaal-democratie en kunst aan het begin van deze eeuw’ in, *Boekmancahiers*, vol. 6, nummer 21 (1994), p. 260-278. Ik gebruik ze hier vanuit mijn eigen doelstelling

om het belang van kunst aan te geven.

- 5 Marc Adang, *ibid.*, p. 264.
- 6 'Doelmatigheid is de eerste voorwaarde tot schoonheid', zegt Roland Holst in een verder tamelijk eigenzinnige beschouwing van de esthetiek van Kant. H. Roland Holst, 'De Aesthetica van Kant', in: *De Nieuwe Tijd* (vol 11, 1906), p. 261-269.
- 7 Berlage ontwierp niet alleen, hij schreef ook over dit thema: H. P. Berlage, 'Bouwkunst en Socialisme' in: H. van Treslong (red.), *Socialisme, Kunst en Levensbeschouwing* (Van Loghum Slaterus Uitgeversmaatschappij, 1932) p. 55-77.
- 8 *Weerwerk, PvdA Verkiezingsprogramma 1981-1985*, (PvdA, Amsterdam 1981), p. 14.
- 9 Zie daarvoor bijvoorbeeld de verkiezingsprogramma's uit de jaren zestig, zeventig en tachtig.
- 10 Aanvankelijk werd vooral betoogd dat de kunst mensen klassebewust moest maken en dat ze zodoende vooral de arbeidersklasse ten goede kwam. Na verloop van tijd verschoof de nadruk en werd bepaald dat de hele samenleving gebaat was bij kunstzinnige uitingen.
- 11 Ik heb geprobeerd om in deze tekst niet te raken aan technische termen uit het filosofische debat over de werking van de kunst. Het grootste deel van mijn ideeën hierover is terug te voeren op het werk van Hans Georg Gadamer. In zijn *Die Aktualität des Schönen. Kunst als Spiel, Symbol und Fest* (Reclam, Stuttgart 1977) geeft Gadamer in begrijpelijke termen weer hoe kunst als filosofisch fenomeen functioneert. Hij houdt zich daarin onder andere tot Baumgarten en Kant, de grondleggers van de esthetiek.
- 12 Rick van der Ploeg poogde als staatssecretaris om verschillende minderheden door middel van de kunsten bij de samenleving te betrekken. Zijn 'doeldenken' schoot in de uitvoering echter te ver door, hij knipte de subsidies bijvoorbeeld zo ver op dat er te veel kleine gezelschappen ontstonden. Hij ging individuele kunstuitingen als middel beschouwen om een boodschap mee te verkondigen en dat kun je beter niet doen.
- 13 J. W. van Dijk, *Het socialisme spant zijn gouden net over de wereld. Het kunst- en cultuurbeleid van de SDAP* (Uriah Heep, Montfoort 1990), p. 65.
- 14 Tot 1986 heeft de veranderingsgezinde scheppende kunst 'voorrang' in de partijprogramma's van de PvdA.
- 15 Wilders is met zijn kritiek op kunst als 'linkse hobby' overigens te laat. Er bestaat al een systeem dat kunstsubsidies verstrekt zonder alleen de progressieve voorhoede te stimuleren. In feite verzet Wilders zich niet tegen de huidige kunstsector, maar tegen de tijd waarin partijen op ideologische grond progressieve kunst propageerden. Zijn verzet is rancuneus en ideologisch. Daar moet de sociaal-democratie buiten blijven.
- 16 Hier staat het voorbeeld van integratie, maar in feite geldt dit voor iedereen. Mijn opvatting over cultuur is gebaseerd op de hermeneutiek van Gadamer. Volgens Gadamer ontwikkelen we onze identiteit in dialoog met onze tradities. Ik beschouw kunst en cultuur als de stem van de tradities. Zonder die stem, zeggen tradities ons niets meer en raken we op den duur ontworteld. (H. G. Gadamer, *Wahrheit und Methode*, Tübingen 1960).
- 17 Zie bijvoorbeeld het interview met Oda den Boer in 'Ps Kind', supplement bij *Het Parool*, 18 november 2010, p. 6.
- 18 Het bezoeken van kunstinstellingen draagt bij aan de identificatie met Nederland en een positief effect heeft op de sociale cohesie. (In SCP-rapporten komt dit meermalen aan de orde, zie bijvoorbeeld: P. Schnabel en J. de Hart, *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en cultureel rapport 2008* (SCP, Den Haag 2008) 19-20, 348-349).
- 19 E. Hitters, *Patronen van patronage. Mecenaat, protectoraat en markt in de kunstwereld* (J. van Arkel, Utrecht 1996), p. 31.
- 20 Zo schreef Evelien Tonkens op 10 november jl. in de *Volkskrant* dat we een onderscheid moeten maken tussen goede en slechte kunst. De goede kunst zou geld moeten krijgen, de slechte kunst niet. Ik ben het behalve politiek, ook filosofisch met Tonkens oneens. Wat mooi is wordt bepaald door het individu in dialoog met een traditie. Er bestaat een globaal gemeenschappelijk oordeel over wat mooi is en er bestaat een collectie van persoonlijke oordelen, maar een persoon kan niet vastleggen wat 'goed' is voor de rest. Shakespeare, wiens werk Tonkens noemt als voorbeeld van absoluut goede kunst, is juist een voorbeeld van iemand die niet voldeed aan de eisen van de meest voor-
aanstaande kunstliefhebbers

van zijn tijd. Tonkens ontkent het hermeneutische karakter in de wording van kunst en gebruikt bovendien ethische termen (goed en slecht) voor kunst, terwijl ze misschien beter esthetische (mooi en lelijk) of de sociale (hoog en laag) had

kunnen gebruiken.

- 21 Natuurlijk is dit in kunsthistorische termen een ingewikkeld onderscheid. Maar voor beleidsmakers is het wel mogelijk om er mee te werken. Stel twee subsidiestromen in en laat kunstenaars, gezelschapsleiders en

museumdirecties in hun aanvraag bij de Raad voor Cultuur onderbouwen welke subsidie ze willen.

- 22 Kunst bekijken gaat niet alleen om smaak, vooral bij moderne kunst is dit ook een leerproces.

Hoe guur is het kunstklimaat? (4)

Uit nutteloze noodzaak

LIESBETH LEVY

‘Elke maatschappij die de textuur van haar samenhang vernietigt zal al snel uiteenvallen in het stof en de poeder van de individualiteit.’ Deze waarschuwing van de Ierse filosoof Edmund Burke is terug te lezen in het laatste boek van de Britse historicus Tony Judt, *Ill fares the land*. Judt onderzoekt daarin de gesteldheid van westerse verzorgingsstaten en komt tot sombere conclusies: ‘We zijn getuige van de geleidelijke verplaatsing van algemene verantwoordelijkheden naar de particuliere sector, zonder dat de maatschappij als geheel daar enig zichtbaar voordeel van heeft.’

Judt verdedigt de notie dat de staat niet alleen mag, maar ook moet interveniëren bij het tegemoetkomen aan bepaalde sociale noden en behoeften, zelfs al is zo’n voorziening onrendabel en economisch inefficiënt. Aldus zal de staat een significante rol spelen in het leven van burgers, maar dat betekent niet per definitie dat hun vrijheden worden beknot. Voor het garanderen van de stabiliteit van de democratie en de rechtsstaat is de staat hoe dan ook onmisbaar, betoogt Judt. Hij roept op tot het opnieuw definiëren van de rol van de overheid: de waarde en vormen van collectieve arrangementen moeten nauwkeurig in kaart worden gebracht. Een cruciale stap is het ontwerpen van een nieuwe seculiere politieke taal die het publieke debat over de verzorgingsstaat kan bezielen, een moreel narratief om onze collectieve keuzes in te situeren.

Over de auteur Liesbeth Levy is redacteur van S&D.

Noten zie pagina 41

Tot de gespreksonderwerpen die in Nederland de politieke discussie domineren, tegen de achtergrond van de € 18 mrd aan bezuinigingen die het kabinet-Rutte van plan is door te voeren, behoren behalve terreinen als sociale zekerheid en de zorg nadrukkelijk ook de kunsten. Waar het klassieke Bildungsideaal met zijn belofte van verdieping en verrijking al in de jaren zeventig sneuvelde, lijkt de overheid nu echt de handen af te trekken van het kunstdomein. Het kabinet stelt een bezuiniging voor van € 200 mln verspreid over vier jaar, een kwart van de totale overheidsbijdrage. Tegelijkertijd wil men ‘meer ruimte geven aan de samenleving en particulier initiatief’ en bovendien ‘het verstrekken van subsidies afhankelijk maken van de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven’, dit alles onder het motto: ‘Kunst en cultuur zijn (...) van en voor de samenleving.’¹

WELKE KLOOF?

De roep om democratisering van kunst en cultuur is niet uit de lucht komen vallen. Sinds de jaren tachtig zijn kunst en economie steeds nauwer vervlochten geraakt. De kunsten werden meer en meer onderworpen aan het marktmechanisme, de sector kreeg de trekken van een marktsegment. Economen en marketingexperts hamerden erop dat de kunsten een belangrijke welvaartsbron vormden binnen de nieuwe economie van moderne steden. De trend zette zich door. Ook onder het bewind van staatssecretaris van cultuur Rick van der Ploeg (1999-2002) deden de kunsteconomen flink van zich

spreken. Het zwaartepunt kwam nu te liggen bij cultureel ondernemerschap. De constante was het absolute geloof in de waarde van het economische model voor de sector kunst en cultuur.

Gaandeweg werd het onderscheid tussen de taak van de overheid als hoeder van de kunsten en die van de markt als schakel tussen vraag en aanbod diffuser. In zijn boek *In de schaduw van kunst* wierp socioloog en cultuurcriticus Paul Kuypers de vraag op of het beleid van Rick van der Ploeg, dat hij karakteriseerde als een mengvorm van neoliberal denken en het oude sociaal-democratische ideaal van 'kunst voor het volk', legitiem was.² Hij plaatste er de visie van cultuurfilosoof (en PvdA-senator) Jan Kassies tegenover: dat het bij spreiding niet alleen gaat om de democratisering van cultuur maar ook om culturele democratie.

Die gedachte is nu relevanter dan ooit tevoren. Niet alleen wil de overheid de kunstensector niet langer de bescherming bieden waar iedereen aan gewend is geraakt, het lijkt haar simpelweg aan het gezag te ontbreken om kunstsubsidies van legitimatie en draagvlak te voorzien. Her en der slaat onverschilligheid ten aanzien van de kunsten om in rancune jegens bepaalde kunststromingen. Er zou sprake zijn van een 'klassieke klassenstrijd tussen de hardwerkende Nederlander die belasting betaalt voor kunstbedrog en een parasiterende bourgeoisie die denkt vernieuwend te moeten zijn terwijl het volk hunkert naar volkkunst' (Nausicaa Marbe).³ De 'door de progressieve politiek omarmde, maar maatschappelijk geïsoleerde avant-garde' zou zich hebben vervreemd van haar publiek (Anton Zijderveld)⁴, terwijl 'het huidige kunstbeleid en de bijbehorende bureaucratie met een op het kwaliteitsoordeel van deskundigen gebaseerd aanbod' niet zou stroken met 'de individualisering van culturele voorkeuren en de opkomst van de vrije markt' (Thije Adams).⁵ Dit alles zou 'een onverzoenlijke tweedeling tussen elite- en volkkunst', en een 'onoverbrugbare kloof tussen gesubsidieerde kunsten en publiek' tot stand hebben gebracht.⁶

Maar is er wel écht sprake van een kloof? Of gaat het hier eerder om een politieke constructie, een gemanipuleerd volksgevoel? In beide gevallen is de hamvraag: hoe kunnen we de kunst opnieuw legitimeren nu haar bestaansrecht steeds gemakkelijker en feller in twijfel wordt getrokken? Zijn de argumenten die de kunstlob-

Nuttig zal kunst nooit worden, juist niet, dat kán ook niet

by inzet om subsidie veilig te stellen inderdaad niet meer bestand tegen de opstand van de gewone man en de sluimerende verontwaardiging over de subsidiëring van onbegrijpelijke kunst, zoals kunsteconoom Arjo Klamer betoogt?⁷ Of moet er juist nu, zoals kunstcritica en curator Anna Tilroe in haar onlangs uitgekomen manifest *De ja-sprong* betoogt, een verantwoordelijke kunstelite opstaan die helder zegt waar het op staat en uitlegt wat kwaliteit is, een elite die erop wijst dat goede kunst altijd in verband staat met morele vraagstukken, levensbeschouwing en verantwoordelijkheidsgevoel?⁸ Hoe moeten de kunstinstellingen de bezuinigingen tegemoet treden, wat moet hun antwoord zijn? Moeten ze, in de woorden van Klamer, 'creatiever worden op het gebied van private of bedrijfsmatige investeringen'? Of moeten kunstenaar en kunstwereld zich juist, zoals Tilroe voorstaat, ontworstelen aan de commercialisering die kunst als prestige- en speculatieobject neerzet, de verwachtingen van de markt en een kapitaalkrachtige elite negerend?

Het is Tilroe die het bij het juiste eind heeft, mij vindt zij aan haar zijde. Kunst en economie moeten niet nog verder worden vervlochten dan ze al zijn — integendeel, het is zaak de twee te ontvlechten. Nuttig zal kunst nooit worden, juist niet, dat kán ook niet. Misschien wel de beste omschrijving van waar het bij kunst om draait is te vinden in het *Manifest van Terschelling* van de dichter Ramsey Nasr: de noodzaak van het nutteloze.⁹

Kunst is zonder nut, zo is het precies, maar niet zonder betekenis. Het is niet iets triviaals — geen elitaire ‘linkse hobby’ — waarmee korte metten wordt gemaakt als de kunstensector wordt afgeknepen. Wat onze samenleving dreigt te verspelen is haar kritische massa, het vermogen om onderscheid te maken, perspectieven te kantelen. In plaats van zoveel mogelijk redenen te verzinnen waarom kunst de samenleving van pas komt, is het zaak om het kunstbeleid in het teken te plaatsen van ruimte geven aan het nutteloze, aan het ter discussie stellen van codes van het gevestigde bestaan, van geldende ideologieën en dominante verhoudingen. In de woorden van de eerdergenoemde Anna Tilroe: ‘Grote kunst onttrekt zich aan iedere moraal. Maar dat doet ze niet om morele principes dood te verklaren, maar om ons een geweten te schoppen. Een geweten dat ruim genoeg is om geen aspect van het menselijke uit te sluiten, maar geweten genoeg om de vraag naar het onmenselijke te stellen. Het dwingt ons tot reflectie over wie en waar wij zijn en hoe wij willen zijn als individu, maar ook in relatie tot het collectief. Kunst is daardoor naast persoonlijk ook politiek, esthetisch en ethisch.’¹⁰

KWALITEIT TELT

Hoe een kunstpolitiek te legitimeren in het licht van de noodzaak van het nutteloze? In ieder geval moet gebroken worden met het staatspaternalisme dat onder de dekmantel van Thorbecke het cultuurbeleid lange tijd heeft gedomineerd. Juist om zulk paternalisme te voorkomen kent Nederland sinds jaar en dag een Raad voor Cultuur, die de overheid aan de hand van de uitkomsten van een *peer review*-proces adviseert over de besteding van subsidiegeld. Deze constellatie heeft niet kunnen voorkomen dat de kunst door de decennia heen ondergeschikt is gemaakt aan allerlei buiten de kunst gelegen doelstellingen die staatssecretarissen aan hun kunstbeleid vastplakten (kwaliteit, cultuurparticipatie, welzijn, publieksbereik, sociale cohesie et cetera). Dat heeft veel geld gekost en rampzalige initiatieven

opgeleverd, zoals het Huis van de Geschiedenis alias Nationaal Historisch Museum en het Huis voor de Culturele Dialoog alias Kosmopolis. Het is overigens wrang te moeten constateren dat de Raad voor Cultuur, die zich vanwege de draconische bezuinigingen op de kunstsector voor de perverse taak gesteld ziet om burgemeester in oorlogstijd te spelen, van sommigen in de media nog een trap na krijgt ook.¹¹

Het versterken van de kritische competentie van onderscheidingsvermogen — dat moet de inzet zijn

In de recent verschenen bundel *Aan mijn voormalig vaderland. De beste essays en kritieken* beschrijft de in 2009 overleden criticus Michaël Zeeman twee dominante ontwikkelingen die van invloed zijn op wat hij een ‘crisis in het kritische idioom’ noemt: migratie en emancipatie.¹² Die twee door elkaar heen lopende bewegingen forceerden een grote onzekerheid in de omgang met cultuuruitingen, oude zowel als nieuwe. Die onzekerheid werd nog eens versterkt door het postmoderne adagium ‘anything goes.’ Dat het culturele domein waarbinnen wij allen onze keuzes kunnen maken groter is geworden neemt niet weg, aldus Zeeman, dat er nog altijd behoefte is aan kritische competenties, aan gezaghebbende critici. Hun kritische competenties zijn niet generiek maar specifiek; zo wijzen zij ons de weg. ‘Anything goes, but not everything matters.’ Of zoals Zeeman schrijft: ‘Wie lang genoeg naar Herman van Veen heeft moeten luisteren, zoekt vanzelf de stilte wel op.’¹³

Het versterken, in een zo breed mogelijke kring, van de kritische competentie van onderscheidingsvermogen — dát zou naar mijn stellige overtuiging de inzet moeten zijn van een robuuste sociaal-democratische kunst- en cultuurpolitiek die het aloude verheffingside-

aal revitaliseert. Het is een zaak die niet kan worden overgelaten aan de markt en het particulier initiatief; hier ligt (ook) een taak voor de overheid. Laat dit het tegengeluid worden dat de Partij van de Arbeid verwoordt vanuit de oppositiebankjes! Zo wordt recht gedaan aan een lange sociaal-democratische traditie waarvan de protagonisten kunst en cultuur steevast hebben opgevat als iets wat je deelt, niet als iets wat je bezit. Het lidmaatschap van een culturele elite is niet voorbehouden aan rijken of hoogopgeleiden, nee, het veroveren ervan is op te vatten als het sociaal-democratische equivalent van de route 'van krantenjongen tot miljonair'.

Het tegen elkaar uitspelen van volk en elite is een beproefde demagogische truc. Sociaal-democraten zouden die moeten weerleggen door actuele politieke keuzes te gronden in het eerbiedwaardige ideaal van het verbinden van

voorhoede en volk. Juist sociaal-democraten zouden de discussie over de legitimatie van kunstbeleid niet uitsluitend op basis van argumenten van utiliteit en kwantiteit moeten voeren, maar vooral ook op basis van kwaliteitsoordelen — en altijd in het volle besef van de waarde van het nutteloze.

Wat kunst vermag? Ons 'redden van de eeuwigheid', dat is het antwoord dat Ramsey Nasr geeft in zijn poëtisch manifest.¹⁴ En hij vervolgt:

bij een vijand zonder handvat
helpt alleen het nutteloze
dan helpt kerven in een bot
stieren schetsen in een grot
dan helpt de nachtwacht
en het zingen bij een dode
uit nutteloze noodzaak
schiep de kunst de mens

Noten

1	Vrijheid en Verantwoordelijkheid, Regeerakkoord kabinet VVD-CDA (2010).	5	Thije Adams, 'Het publiek staat steeds meer op afstand van de kunst', <i>NRC Handelsblad</i> , 9 oktober 2010.	9	Ramsey Nasr presenteerde zijn manifest bij de opening van het Oerolfestival 2010. Zie www.manifestvanterchelling.nl .
2	Paul Kuypers, <i>In de schaduw van kunst. Een kritische beschouwing van de Nederlandse cultuurpolitiek</i> . Amsterdam: Prometheus (2000).	6	Thije Adams, <i>ibid.</i>	10	Anna Tilroe, <i>ibid.</i> , p.57-58.
3	Nausicaa Marbe, 'Kunsthaat, dat klinkt pas lelijk', <i>de Volkskrant</i> , 29 oktober 2010.	7	Arjo Klamer, 'Weg met de sleetse excuses. Kunstensector door eigen toedoen kwetsbaar voor kritiek op subsidies', <i>NRC Handelsblad</i> , 27 augustus 2010.	11	Thije Adams, <i>ibid.</i>
4	Anton Zijdeveld, 'Beeld van on-	8	Anna Tilroe, <i>De ja-sprong. Naar een nieuwe vitaliteit in de kunst</i> .	12	Michaël Zeeman, <i>Aan mijn voormalig vaderland. De beste essays en kritieken</i> . Amsterdam: De Bezige Bij (2010).
				13	Michaël Zeeman, <i>ibid.</i> , p.406.
				14	Zie www.manifestvanterchelling.nl .

In antwoord op Martin Bosma

De schijn-élite van de valse munters heet het boek van
pvv'er Martin Bosma. Wat ervan te denken?

Zijn schets van links in de jaren zeventig is niet onjuist,
maar stuitend is de wijze waarop het denken van Jacques
de Kadt wordt geannexeerd, aldus **Floris Cohen**. 'Alsof
je alleen maar "communisme" door "islam" hoeft te
vervangen om alles op zijn plaats te laten vallen!'

Hans Wansink constateert dat Bosma selectief winkelt in
de vaderlandse geschiedenis. Zijn oordeel over vader en
zoon Drees moet PvdA'ers evenwel tot bezinning aanzetten.

Terecht wordt het superioriteitsgevoel van de 'linksmens'
aan de kaak gesteld, meent **Job van Amerongen**.

Bosma's mensbeeld is evenwel discutabel. 'Moet met
de islam ook de moslim worden bestreden?'

Ed van Thijn is bezorgd over de demonisering van de
'linkse kerk', het meest nog over het op een hoop vegen
van nationaal-socialisme en democratisch socialisme.

'Links moet frontaal in de tegenaanval gaan.'

Bosma's boek hangt van drogredenen aan elkaar, zegt
Adriaan van Veldhuizen, maar de thema's die hij aansnijdt
verdienen wel een echt debat — ook in de Tweede Kamer.



Martin Bosma



De schijn- élite van de valse munters

UITGEVERIJ BERT BAKKER

Drees, extreem rechts, de
sixties, nuttige idioten,
Groep Wilders en ik

In antwoord op Martin Bosma (1)

Jacques de Kadt als schutspatroon?

FLORIS COHEN

Van de Partij van de Arbeid ben ik maar kort lid geweest. Dat liep van 1964, toen ik me als 18-jarige pas mocht aansluiten, tot 1968. Toen zag ik in dat de bereidheid van de toenmalige partijleiding om de macht aan Nieuw Links over te dragen door niets en niemand meer te stuiten viel, ook door partijleider Joop den Uyl niet als hij dat al gewild had (wat overigens niet het geval bleek).

Ik was in 1968 al een jaar of drie bevriend met Jacques de Kadt, recent gepensioneerd als Tweede-Kamerlid van de PvdA, fel anti-communist en vóór de Tweede Wereldoorlog de man die als zo ongeveer eerste in Nederland de greep naar wereldheerschappij van de nationaal-socialistische beweging niet alleen doorzag maar ook meeslepend analyseerde in zijn klassiek geworden *Het fascisme en de nieuwe vrijheid* (voltooid in 1938, gepubliceerd in 1939).¹ Bij het doorsnuffelen van de boekenkast van mijn vader was ik in De Kadts essaybundel *Verdediging van het Westen* gaan bladeren, en daar had ik een kijk op de politiek in aangetroffen die ik nergens anders ooit zo was tegengekomen: een grandioos mengsel van machtspolitiek denken, erudiete geschiedschrijving, gedurfde actuele voorspellingen uitlopend op een wereldomspannende, in veel

opzichten trefzeker gebleken visie op de nabije en verdere toekomst. Ik zocht de schrijver op, we sloten vriendschap ondanks een halve eeuw leeftijdsverschil, en ik ben hem tot zijn dood in 1988 bezoeken blijven brengen. Het was op zijn aanraden dat ik me kort na de oprichting aansloot bij ds'70, de partij waar algauw Willem Drees, zoon van de vroegere minister-president en PvdA-voorman, de leiding over kreeg.

Dit drietal, Jacques de Kadt en de beide Willems Drees, wordt geregeld met instemming aangehaald in het recente boek van het rvv-Kamerlid Martin Bosma, *De schijn-élite van de valse munters*. Sterker nog, Bosma beschouwt zichzelf als de ware erfgenaam van het denken van deze sociaal-democraten. Het is, zo redeneert hij, juist de PvdA die hun gedachtegoed in de steek heeft gelaten, en vandaag de dag moet je voor de voortzetting en uitvoering van dat gedachtegoed bij de Partij voor de Vrijheid zijn. De titel van zijn boek heeft hij aan De Kadt ontleend, een portret van De Kadt hangt op Bosma's werkkamer op het Binnenhof aan de muur, en in een interview met *NRC Handelsblad* laat hij zich fotograferen met in zijn handen een exemplaar van wat De Kadts laatste grote boek is geworden, *De politiek der gematigden. Een open wereld voor de jaren zeventig*.

Van dat boek uit 1972 bezit ook ik een exemplaar, een present-exemplaar zelfs, door de schrijver indertijd van een persoonlijke opdracht voorzien omdat ik (gehinderd door

44

Over de auteur Floris Cohen is hoogleraar in de Vergelijkende geschiedenis van de natuurwetenschap aan de Universiteit Utrecht.

Noten zie pagina 47

de vele type- en zetfouten in zo ongeveer al zijn eerdere werk) hem intensief heb geholpen met de correctie ervan. Dat boek is niet geheel ten onrechte een flop geworden, en behalve Bosma en ik zal zowat geen sterveling het nog in de kast hebben staan. Dat het vier decennia na dato als pvv-icoon is gaan figuren, daar moest ik toen ik dat interview las wel even iets bij wegslikken.

De Kadt, overleden in 1988 op 91-jarige leeftijd, heeft de toen net op gang gekomen ondergang van het door hem zo intens en ook zo raak bestreden Sovjet-imperialisme niet meer bewust meegemaakt. De partij waarvoor hij van 1948 tot 1963 als een invloedrijk en prominent fractielid in de Tweede Kamer had gezeten, en waarvoor hij bovendien als redacteur van *Socialisme & Democratie* honderden pagina's in dit blad heeft volgeschreven, die intussen helemaal verNieuwLinkste partij had zich toen hij stierf allang teruggetrokken uit welk streven dan ook de ondergang van de Sovjet-Unie naderbij te brengen, en dan druk ik me nog heel zacht uit. De Kadt, in de jaren '70 nog verketterd, was bij zijn dood al zo ongeveer vergeten. Zijn crematie, waar ik een van de sprekers was,² moest het zonder vertegenwoordiging stellen van de voorzitter of trouwens van welke PvdA-functionaris dan ook – ook toen al had Marjanne Sint belangrijker zaken omhanden.

Waarom deze oude koeien hier uit de sloot halen? Dat heeft alles te maken met de grote lijn van Bosma's betoog. Die ziet er ongeveer zo uit. Van het eind van de jaren zestig tot de ondergang van het Sovjet-imperium aan toe vervulden de Partij van de Arbeid en meer in het algemeen de progressieve intellectuelen die in die jaren het politieke discours volledig beheersten de rol van (in Lenins terminologie) 'nuttige idioten' – politici die zonder dat nu *per se* doelbewust na te streven wel degelijk door hun uitlatingen ('erken de ДДР') en hun handelingen (met hun streven naar eenzijdige ontwapening de Nederlandse politiek zo ongeveer lamleggen; het ter wille van de 'ontspanning' negeren van de Russische en Oost-Europese dissidenten) de

triomf van het communisme en daarmee de ondergang van het Westen naderbij brachten. Wel, vandaag de dag zijn die progressieve intellectuelen nog altijd nuttige idioten, maar nu niet langer onbewust en onbedoeld doende de weg te plaveien naar de communistische heilstaat, maar naar de heerschappij van de sharia. 'In zekere zin woedt de oorlog tussen Nieuw Links en de stroming van Jacques de Kadt nog steeds', zo luidt een sleutelzin in Bosma's boek (p. 306). Opnieuw weten de progressieve intellectuelen niet wat ze aanrichten. Of eigenlijk hebben volgens hoofdstuk 27 ('De Nuttige-Idioten-Continuïteit') Femke Halsema en Jan Marijnissen en wie weet ook mijn broer Job tijdens een enkel helder ogenblik wel degelijk door wat er eigenlijk gaande is. Dat is de dreigende machts-overname van de islam, die aanstaande is tenzij het de nu net als indertijd De Kadt eenzame,

Ik erken, Bosma's schets van het verleden is bepaald niet helemaal uit de lucht gegrepen

onbegrepen, net zo gehoorde, net zo moedige strijders van de pvv lukt die nog op het nipperkje te voorkomen. Opnieuw, zo betoogt Bosma, staat de modieuze schijn-élite van de grachten-gordel klaar om de aanstaande tirannen, ditmaal niet de barbaren van buiten de poort maar de barbaren die we eigenhandig binnen de poorten hebben gesleept, die van de orthodoxe islam dus (en een andere islam bestaat volgens hem niet, kan niet eens bestaan), aan de macht te helpen.

Dit is waar Bosma's betoog op neerkomt, en dit is waar hij De Kadt en de beide Willems Drees als bewonderenswaardige voorgangers voor aanroept: de verstandige weg die de PvdA ooit, in de jaren vijftig en de vroege jaren zestig nog ging, is door de sociaal-democratie in de steek gelaten, en wel voorgoed. Het is de pvv die nu in plaats van die vroegere, solide sociaal-democratie opkomt voor de gewone man wiens belangen ooit bij

vader en zoon Drees veilig waren, maar die intussen door met name de PvdA is overgeleverd aan de willekeur van zijn islamitische burens en hun droom van een wereldomspannend kalifaat. Het is de pvv die het totalitaire gevaar van vandaag de dag doorziet, en daarmee het programma ten uitvoer legt van Jacques de Kadt en van die weinige anderen die het oorspronkelijke sociaal-democratische denken trouw zijn gebleven. Aldus, in grote lijnen, Bosma.

En ik erken, zijn schets van het verleden is bepaald niet helemaal uit de lucht gegrepen. Zijn beschrijving in de hoofdstukken waarin hij de anti-anti-communistische mode schetst waar de PvdA sinds de jaren zeventig aan ten prooi was gevallen, die herken ik. Datgene wat indertijd De Kadt en Drees en Drees de PvdA uit heeft gedreven, dat verafschuwde ik ook. Het onvermogen om in te zien dat een vanuit Moskou nogal doeltreffend georganiseerde beweging erop uit was ons aan haar imperialistische heilstaatsstreven te onderwerpen; het naïeve achter 'Oom Ho' aanlopen zonder ook maar even te beseffen dat Ho Tsji Minh een veroveringszuchtige massamoordenaar was; de terugkeer van de gebroken-geweertjes-reflex; het stereotype anti-Amerikanisme dat toen elk zichzelf respecterend progressief intellectueel in de mond bestorven lag: wat Bosma uit die periode oprakelt, dat heb ik, als een van de weinigen in mijn generatie onder de in principe progressief gezinden, in grote lijnen zo gezien en ervaren en beleefd als hij het, half verbeterd, half humoristisch en in elk geval behoorlijk raak, hier schetst.

46 Een tikje anders zit het met de wending die Bosma in zijn betoog maakt zodra hij de tijd waarin wij nu leven gaat opvatten als de vrijwel exacte herhaling van die eerdere periode. Alsof je alleen maar de term 'communisme' door 'islam' hoeft te vervangen om alles op zijn plaats te laten vallen! Alsof de sharia klaar staat om te worden ingevoerd (niet per grondwetswijziging weliswaar, maar via een zich uitbreidend vlekkenpatroon, te beginnen in de wijken waar moslims de meerderheid uitmaken), en wel op de manier waarop in decennia na de Tweede

Wereldoorlog communistische partijen in Frankrijk of Italië of later Portugal aan de vooravond van hun machtsovername leken te staan. En voor die gelijkstelling 'communisme toen, islam nu', die de ideologische ruggespraak van al Bosma's politieke handelen vormt, probeert hij het werk van Jacques de Kadt, de origineelste en trefzekerste politieke denker die ons land heeft gekend, in te schakelen, ja te annexeren.

Wat hij daarmee miskent, dat is, in één woord, *beschaving*. Weerzinwekkende verbale trucs als 'kopvoddentaks', of zelfs maar het onophoudelijk reppen van 'massa-immigratie', alsof niet al tien jaar geleden mijn broer daar met een knap staaltje wetgeving een eind aan heeft weten te maken; de schaamteloze demagogie waar Bosma's vereerde, zich in eigen gelijk wentelende partijleider zich bij voorkeur van bedient: nooit, nooit, nooit zouden bij uitstek beschaafde personen als Jacques de Kadt, Willem Drees en Willem Drees zich aan zoiets schuldig hebben gemaakt. 'Beschaafd' niet in

Wat Bosma miskent is, in één woord, beschaving

de zin van een oppervlakkig vernisje gesmeerd over de onverschilligheid van de gezeten bourgeoisie, maar in de authentieke betekenis van mensen die van cultuur doordrenkt zijn en alleen al daardoor in hun denken veel te beweeglijk om zich ooit aan groepsdenken schuldig te maken, hele bevolkingsgroepen daarbij tot minderwaardig verklarend.

Zich pittig, geregeld zelfs overdadig polemisch uitlaten, dat deed De Kadt zeker, maar een demagoog was hij niet. Sterker nog, weinigen hebben de demagogische fanatici van zijn tijd zo scherp doorzien als juist hij. De strijd voor een 'open samenleving', de noodzaak van een 'wapening der gematigden', het precieze tegendeel dus van het extremistisch fanatisme waar Bosma's partij zich aan overgeeft, werd De Kadts politieke recept, niet alleen tegen elke

totalitaire dreiging maar ook voor een weerbare democratie. Hoe te voorkomen dat de democratie onttaardt in 'ochlocratie', dat wil zeggen, ten onder gaat aan het demagogisch naar de mond praten van een stuurloze massa? Hoe in een democratisch bestel aan een werkelijke, dat wil zeggen, een weliswaar machtsbewuste maar tegelijk beschaafde elite te komen? Dat is het soort vraagstukken waar hij zich intensief mee bezighield, waar hij originele oplossingen voor vond, en waar Bosma's partij niet de voortzetter van is maar juist het complete, haast rabiate tegendeel.

Zijn politieke loopbaan is De Kadt begonnen als communist.³ Dat de economie alles overheerst en de politiek daar een afgeleide van is en de cultuur (in het Marxistische taaltje 'de bovenbouw') pas op de derde en laatste plaats komt, die wijsheid vormde kern en uitgangspunt van de communistische leer. Eén van de grootse dingen in De Kadts blijvende meesterwerk *Het*

fascisme en de nieuwe vrijheid is zijn uiteenzetting, in onze tijd minstens zo geldig als toentertijd, dat het precies omgekeerd zit. Cultuur, zo betoogt hij daar, behoort op de eerste plaats te komen, met als taak voor de politiek om die cultuur te bevorderen en te beschermen, en met als ondergeschikte functie voor de economie om de welvaartsbasis te scheppen waarop een beschaafde, dat is een van cultuur doortrokken, naar binnen en naar buiten toe open en avontuurlijk ingestelde samenleving kan worden ingericht en in stand gehouden.

Wie als tweede man van de meest cultuurvijandige partij die Nederland ooit heeft gekend, en als toegewijd volgeling van een even geslepen als dogmatisch fanaticus, het lef heeft uitgerekend Jacques de Kadt tot zijn schutspatroon uit te roepen, die zou zich diep moeten schamen. Haal dat portret van de muur, Bosma, je bent het niet waard, nu niet en naar je boek te oordelen nooit niet.

Noten

1 In dit boek komen de inzichten bij elkaar die De Kadt sedert 1933 neerlegde in het tijdschrift *De Nieuwe Kern*, dat hij samen met Sal Tas oprichtte en grotendeels zelf volschreef. Ronald

Havenaars proefschrift *De tocht naar het onbekende. Het politieke denken van Jacques de Kadt* (Amsterdam: Van Oorschot, 1990) vormt een betrouwbare wegwijzer door De Kadts hele oeuvre.
2 'Bij de crematie van Jacques de Kadt, 20 april 1988'. *Hollands*

Maandblad 30, 487, juni 1988, p. 23-25.

3 Die periode, van 1919 tot 1926, heeft De Kadt meeslepend beschreven in het eerste deel van zijn memoires, *Uit mijn communistentijd* (Amsterdam: Van Oorschot, 1965).

In antwoord op Martin Bosma (2)

In het geweer tegen modieus linksisme

HANS WANSINK

Naar buiten toe heeft de pvv van Geert Wilders altijd de indruk gewekt van een politiek eenmansbedrijf. Wilders is immers zelf het enige lid van zijn partij, en hij is er de man niet naar om de controle uit handen te geven — ook niet nu zijn fractie uit 24 leden bestaat. Uit zijn boek *De schijn-élite van de valse munters* komt evenwel auteur Martin Bosma naar voren als de stille vennoot van de firma-Wilders. Bosma is weliswaar speechschrijver, secretaris van de fractie en viervoudig campagneleider van de pvv, maar gaf tot voor kort de voorkeur aan de rol van souffleur achter de coulissen. De publicatie van zijn boek maakt duidelijk dat we hem moeten zien als de ideoloog van de pvv.

Bosma zag op 2 november 2004 Theo van Gogh, een kennis van hem, onder een wit laken op de Amsterdamse Linnaeusstraat liggen. Dat was voor hem het sein zijn diensten aan de zojuist voor zichzelf begonnen Wilders aan te bieden. Bosma was op dat moment een journalist van veertig jaar, had politicologie in Amsterdam en sociologie in New York gestudeerd en had ook nog een blauwe maandag campagne gevoerd voor Bill Clinton. Hij verbrandde alle schepen achter zich en nam genoegen met een stagevergoeding van € 500 per maand. Puur idealisme was het — en zijn vrouw vond het maar niks.

Over de auteur Hans Wansink is redacteur van 'de Volkskrant' en research fellow bij de Wiardi Beckman Stichting.

Bosma noemt *De schijn-élite van de valse munters* zijn memoires, maar het boek is in wezen een strijdschrift, een politiek traktaat. Aan reflectie op de — toch grotendeels op improvisatie gestoelde — bliksemcarrière van Wilders ontbreekt het volledig. Geert is onfeilbaar en alles wat de pvv zegt en doet is even doordacht als briljant. Het verongelijkte sektarisme van de revolutionair, de buitenstaander, de zendeling (zoals Bosma zichzelf noemt) is nooit ver weg. Bosma imiteert de koude-oorlogsretoriek van de ijzervreter Jacques de Kadt, de man die in de jaren dertig nog revolutionair-links was, één meesterwerk schreef (*Het fascisme en de nieuwe vrijheid* uit 1939), maar die zich na de oorlog als PvdA-Kamerlid ontwikkelde tot een Nederlandse versie van de beruchte communistenjager Joe McCarthy. Een groot deel van het boek is dan ook een afrekening met De Vijand, met de linkse elite van multiculturele valsemunters, die vanaf 1968 de toon heeft gezet in de progressieve beweging, de media, de ambtenarij en het (wetenschappelijk) onderwijs.

Bosma vertelde in interviews naar aanleiding van zijn boek hoe de pvv in één week door vier voormalige communisten met de nazi's werd vergeleken. Hij betaalt met gelijke munt terug. Dezelfde *fellow travelers* en goedpratere van het leninisme en het maoïsme praten nu het islamofascisme goed, illustreert Bosma met een handvol voorbeelden. Critici van de pvv zijn in zijn ogen vooral links-radicalen rijkeluiwiskinde-

ren die zich, met een diepe minachting voor de gewone man, vanaf de jaren zestig overgaven aan allerlei levensgevaarlijke sociale experimenten. Misplaatst schuldgevoel ten opzichte van de Derde Wereld, anti-Amerikanisme en cultuur-relativisme lagen ten grondslag aan de meest ingrijpende van die experimenten: de toelating van grote groepen ongeschoolde migranten uit moslimlanden. Daar zit wel wat in, maar dat wisten we al, onder andere uit geschriften van Vuijsje, Bolkestein, Scheffer, Schoo, en Fortuyn.

Het komt niet in de kraam van Bosma te pas om te wijzen op de rol van de werkgevers bij het rekruteren van de gastarbeiders. Bosma laat een man als de socioloog J.A.A. van Doorn opdraven om te wijzen op het socialistische gehalte in de politiek van Hitlers NSDAP, maar verzwijgt de felle kritiek van conservatieven als diezelfde Van Doorn op de pvv in het algemeen en de houding van Wilders ten opzichte van moslims in het bijzonder.

HERWAARDERING VOOR ERFLATERS

Deze werkwijze van selectief citeren is ook van toepassing op twee sociaal-democratische helden van Bosma: vader en zoon Drees. Klein-zoon Willem B. Drees beklagde zich al in *NRC Handelsblad* van 5 oktober 2010 over het verbinden van de naam Drees aan 'het verketteren van andermans overtuiging en bekrompen nationalisme' door Bosma en de pvv. Willem B. Drees heeft gelijk als hij erop wijst dat zijn vader het nooit over de islam heeft gehad. Evenzeer is het juist dat de oprichter van ds'70 zich grote zorgen maakte over natuur & milieu. Drees jr. heeft tegen mij zelfs eens gezegd dat hij ervan overtuigd was dat 'de planeet Aarde het jaar 2050 niet zou halen'. Dat is nogal in tegenspraak met de lichtzinnige opvatting van de pvv over de milieucrisis. Willem B. Drees memoreert hoe zijn grootvader schreef over de Centruumpartij: 'Zij is natuurlijk wel, net als het nationaal-socialisme, sterk gericht tegen buitenlandse arbeiders en dus ben ik tegen die partij.'

Toch heeft Bosma, die overigens meermalen te kennen heeft gegeven vader en zoon Drees niet te willen annexeren, wel enig recht van spreken. Beiden hebben zich van de Partij van de Arbeid afgekeerd toen die na 1966 radicaliseerde onder invloed van Nieuw Links. Bosma wijst

Dit zijn geen memoires — dit is een strijdschrift, een politiek traktaat

erop dat Drees sr. 'fel atlanticus en 100 procent pro-Israel' was. Hij citeert uitgebreid uit twee artikelen van de voormalige minister-president in *NRC Handelsblad* van 10 en 13 augustus 1974. Daarin keert Drees zich tegen het aantrekken van gastarbeiders en het laten overkomen van Surinamers:

'Ons volk wordt voortdurend voorgehouden dat geboortebeperving noodzakelijk is, wil ons land, het dichtsbevolkte ter wereld, nog een enigszins redelijk leefklimaat behouden. Intussen bevordert men een snelle toeneming van de bevolking door buitenlandse gezinnen, juist in de grote steden, waar de moeilijkheden het grootst zijn (...) Het is duidelijk dat dit alles absurd is (...) Moet het zo doorgaan? Is de tijd niet gekomen om beslissingen te nemen, die verdere verslechtering van de situatie voorkomen? Met inachtneming van bestaande overeenkomsten moet echter het nodige worden gedaan om buitenlandse arbeiders met hun gezinnen naar hun land te doen terugkeren.' Drees keerde zich tegen bemoeienis van de Europese Gemeenschap met het immigratiebeleid, tegen vergunningen voor illegale asielzoekers en tegen gezinshereniging, in artikelen in *ESB* en *Het Parool* in 1975. 'Zo zijn woningnood en werkloosheid in sterke mate bevorderd door het regeringsbeleid.' En: 'Men moet niet als vluchtelingen in ons land toelaten hen die niet werkelijk gevaar lopen, en ook niet hen die ver van ons land wonen en beter elders een toevlucht kunnen nemen.' Bosma wijst op een rapport van de staatscommissie-Muntendam uit 1978, waarin wordt ge-

waarschuwd tegen de 'ontwrichtende werking' van verder gaande immigratie. Behalve oudstaatssecretaris Muntendam zelf, waren er nog twee prominente PvdA'ers lid van de commissie: econoom Jan Pen en socioloog Hilda Verwey-Jonker. Met Hilda Verwey mist Bosma overigens een kans voor open doel om een getuige aan te roepen tegen het multiculturalisme. Zij heeft zich altijd fel gekant tegen iedereen die immigratie zag als een verrijking van de westerse cultuur, want die was in haar ogen volstrekt superieur.

Drees jr. wordt door Bosma gretig aangehaald met het citaat 'Mensen die van honden houden, fokken honden, en mensen die van zwakken houden, zorgen dat er zwakke groepen komen. De PvdA fokt zwakkeren, zoals een ander honden fokt.' Drees jr. schatte in de jaren zeventig het bedrag dat de Nederlandse belastingbetalers bespaard zou worden als gehoor zou worden gegeven aan het pleidooi van ds'70 tegen immigratie op f 400 mln per jaar. ds'70 verzette zich tegen het generaal pardon voor illegalen uit 1975, tegen de massale komst van Surinamers, pleitte voor een visumplicht voor mensen die van buiten de EEG naar Nederland kwamen. Het in dienst nemen van illegalen moest strenger worden gestraft, remigratie moest worden bevorderd en mensen met een andere cultuur moesten zich aan de Nederlandse samenleving aanpassen.

Bosma omschrijft ds'70 als 'oersociaaldemocratische erfflater van de authentieke traditie van de Partij van de Arbeid, geleid door iemand met de roemrijkste achternaam van de moderne arbeidersbeweging'. Vast staat dat vader en

grote steden die aangewezen waren op sociale huisvesting en op hen afgestemd toegankelijk onderwijs. Beiden keerden zich tegen de werkgevers, die al te gemakkelijk ongeschoolde en illegale werknemers van buiten inschakelden. Beiden waren beducht voor hoge collectieve lasten aan extra overheidsuitgaven en uitkeringen.

Het gedachtegoed van vader en zoon Drees verdient een herwaardering

In de zojuist verschenen *Rode Canon. Een geschiedenis van de Nederlandse sociaal-democratie in 32 verhalen* van de WBS komt Drees sr. er bekaaid van af — als een kleurloze pragmatische bestuurder zonder veel visie. Dat doet geen recht aan de man die niet alleen van 1948 tot 1959 minister-president was, maar die bovendien in talrijke boeken en geschriften heeft getuigd van zijn socialisme (hij noemde zich zonder ironie marxist) én verantwoording heeft afgelegd over zijn keuzen en daden. Drees jr. wordt in de canon niet eens genoemd. Dit doet geen recht aan de blijvende betekenis van Drees jr. als criticus van modieus linksisme — niet alleen op het terrein van immigratie, maar ook op dat van de sociale zekerheid en wat hij noemde de 'ontwrichting' van de overheidsfinanciën vanaf de jaren zeventig.

Bosma nodigt er als het ware toe uit om het gedachtegoed van vader en zoon Drees en andere sociaal-democraten die door Nieuw Links onder de voet zijn gelopen, aan een herwaardering te onderwerpen. Dat lijkt me geen slecht idee.

In antwoord op Martin Bosma (3)

De lessen en de lariekoek

JOB VAN AMERONGEN

In de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer van mei 2002 werd de lijsttrekker van de LPF, Pim Fortuyn, door de actualiteitenrubriek NOVA gevraagd om de politieke betekenis te duiden van Hans Janmaat, oud-politiek leider van de Centruumpartij en de Centrumdemocraten. Fortuyn kenschetste Janmaat als 'een man met een foute uitstraling die gedeeltelijk ware beweringen heeft gedaan'. Fortuyn was strateeg genoeg om niet al te dicht tegen de lachwekkende Janmaat aan te schurken en tegelijkertijd diens politieke erfenis veilig te stellen.

Hoe zullen de politieke opvolgers van Geert Wilders — vooropgesteld dat die er zullen komen — terugkijken op de pvv en haar oprichter? Die vraag bekwam mij bij het lezen van *De schijn-élite van de valse munters* van de partij-ideoloog van de pvv, Martin Bosma. Het antwoord weet ik natuurlijk niet. Wel waag ik een poging om Bosma's boek te beschouwen vanuit de optiek van een in vele opzichten teleurgestelde sociaal-democraat, die door partijgenoten vaak is weggezet als 'rechts' en eigenlijk niet bij de Partij van de Arbeid behorend. Waar mogelijk zal ik aangeven hoe de PvdA de 'lessen' van Bosma ter harte kan nemen. Gelukkig — wie even schrok kan nu opgelucht ademen — zijn er ook veel punten waarover ik ernstig met Bosma van mening verschil.

WIE IS HIER NU SUPERIEUR?

Zonder de verontwaardiging van Bosma op alle punten te delen, waardeer ik verontwaardiging

Over de auteur Job van Amerongen is politicoloog.

en ongenoegen als politieke drijfveren wel. Het zijn emoties die ik bij mijn eigen volksvertegenwoordigers vaak node mis. Die vinden zelden iets een godgeklaagd schandaal. Ze zijn akelig genuanceerd en beschouwen de dingen graag vanuit een breed kader. Ze blijven ver weg van de menselijke maat. Wanneer het bijvoorbeeld om veiligheid gaat, zijn PvdA'ers meesters in het opsommen van wat er allemaal niet kan. Dit gegeven, vaak gecombineerd met langdurig en langdradig rechtsstatelijk geneuzel, wekt enorme ergernis. Bosma en zijn pvv komen wel tegemoet aan het geschonden rechtsgevoel. Strenger straffen. Twee of meer op een cel. Samenscholingsverboden of straatverboden. De 'ontregelde onderbuik' van onze natuurlijke achterban wordt allang niet meer door de PvdA bediend. Te vrezen valt dat zij die ons om die reden (electoraal) hebben verlaten, nooit meer in de moederschoot zullen terugkeren.

Bosma valt 'de linksmens' ook aan op het zelden onder stoelen of banken gestoken superioriteitsgevoel, het idee van 'wij zijn een beter soort mensen'. Noch specifieke politieke stellingnames, noch de immer gedegen en zorgvuldige afwegingen die daaraan voorafgaan, maken van de politieke progressief een hoogstaand mens. Ik begrijp de ergernis van Bosma op dit punt heel goed. Sterker nog: ik deel die ergernis. Ik vind het heimelijk ook wel mooi dat hij de linkse intellectueel nog eens inpepert dat de theoretische blijheid over de veelkleurige maatschappij in de praktijk wel wat meer gevolgd mag worden door daden. Ook ik ken ze: de mensen die luidruchtig de diversiteit bezingen

en hen die dat niet doen graag de maat nemen, maar die ondertussen de gemengde school en veelkleurige voetbalvereniging voorbijfietsen. Bij Bosma is de ergernis over dit alles echter aan het omslaan in haat en cynisme. Dat stadium hoop ik nooit te bereiken.

Ook ik ken ze: mensen die de diversiteit bezingen, maar de gemengde school en veelkleurige voetbalvereniging voorbijfietsen

In het logische verlengde van het morele superioriteitsgevoel van links ligt de badinerende houding ten opzichte van de pvv. Daarbij springt vooral het veelvuldig gebruik van de term 'populisme' in het oog. Dat dient ertoe om nog maar eens goed te benadrukken dat wij nadenken, terwijl zij alleen maar schreeuwen om gemakkelijk en snel bij de kiezer in het gevlei te komen. En dat terwijl het populistisch tekort — in mijn definitie is dat het onvermogen om in begrijpelijk proza uiteen te zetten hoe je bepaalde maatschappelijke problemen snel(ler) zou willen aanpakken — juist een van de redenen is voor de electorale crisis waarin onze partij zich bevindt. Nog driester — en helaas ook in onze kring verre van ongebruikelijk — is het linken van de pvv aan gebeurtenissen in de jaren dertig van de vorige eeuw. Wie de dreigende terugkeer van marcherende bruinhemden in de straten inzet in de strijd tegen de pvv heeft volstrekt onvoldoende historisch besef en vertroebelt op een onaangename manier de politieke discussie.

Merkwaardig is dat Bosma bijna twee pagina's uittrekt om Ahmed Marcouch te kapittelen, juist een van die sociaal-democratische volksvertegenwoordigers die de stem van de straat wel in de politieke arena willen laten doorklinken. Daarbij is Marcouch bij uitstek een man die zonder 'mitsen, maren en je moet het in de context zien' stelling durft te nemen.

Voor homorechten. Voor een verbeterde positie van de vrouw in moslimgezinnen. Tegen de slachtoffercultuur en voor het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid. Tegen onzinnige cursussen 'omgaan met overlastgevende jongeren' die de belaagde burger zou moeten ondergaan. Omarm die man als (potentiële) bondgenoot op een aantal terreinen, zou je zeggen. Maar nee, Marcouch wordt weggezet als het islamitische prijsdier van de Partij van de Arbeid. Bosma beoordeelt hem op basis van wat hij is (islamiet) in plaats van op basis van wat hij doet. Nogal goedkoop.

DE WIL VAN HET VOLK

Een ander punt dan: zijn er grenzen aan de mate waarin de stem des volks in het beleid moet doorklinken? Nergens zegt Bosma het expliciet, maar hij lijkt te vinden van niet. Wanneer het gaat om zaken als het remmen van immigratie, het korten op ontwikkelingshulp en kunst en het tegengaan van islamisering voert hij consequent staatjes op waaruit blijkt dat het regeringsbeleid 'out of touch' is met de wensen van het volk. Dat de wil van de meerderheid niet altijd in het beleid tot uiting komt valt niet te ontkennen. Maar anders dan Bosma ben ik de mening toegedaan dat dat niet per se een slechte zaak is. Het gevaar is dat anders de zorgplicht die de overheid heeft ten aanzien van de zwakkeren in de (internationale) samenleving in het geding komt. Om een voorbeeld te noemen: als iedere nieuw te bouwen voorziening voor verstandelijk gehandicapten, psychiatrische patiënten of asielzoekers aan de volkswil werd overgelaten, zou dat soort noodzakelijke voorzieningen waarschijnlijk nooit meer tot stand komen.

Hiermee is niet gezegd dat er niets hoeft te veranderen in de manier waarop overheden dit soort kwesties aankaarten. Het credo zou moeten zijn: de burgers met overtuiging informeren en hen in het project meenemen. 'U wilt dat de junks zoveel mogelijk van de straat verdwijnen? Dat begrijpen wij en dat willen wij ook. Een opvanghuis in de buurt kan de oplossing zijn.'

Niets is zo fnuikend voor het draagvlak in de samenleving als mensen het idee geven dat alles beleidsmatig gezien nog mogelijk is, terwijl de keuze van de overheid allang vaststaat. Ik ben ervan overtuigd dat mensen zijn mee te nemen in voor hen moeilijke beleidsbeslissingen, mits er tijdig en duidelijk wordt ingespeeld op hun bedenkingen en op mogelijke negatieve effecten van beleid in de uitvoeringsfase. Laat de vestiging van een voorziening voor verslaafden aantoonbaar samengaan met verhoogd politietoezicht. De opening van een asielzoekerscentrum is voor 'de buurt' makkelijker te verteren wanneer dit geschiedt tegen de achtergrond van een restrictief nationaal asielbeleid. Het is nu eenmaal makkelijker om solidair te zijn met weinigen dan met velen.

Dat de omvang van de immigratie in de afgelopen decennia (veel) te fors is geweest, daarin heeft de geachte afgevaardigde van de pvv gelijk. Het is wel vreemd dat hij de schuld hiervoor bijna exclusief bij links legt. Hij erkent weliswaar dat ook CDA en VVD een te weinig restrictief beleid hebben gevoerd en gesteund, maar zij zijn minder schuldig omdat hun denken geïnfecteerd is geraakt door de waanideeën van de linkse elite. Ik blijf dit een ontkenning van de eigen verantwoordelijkheid van politieke partijen en daarmee een merkwaardige redenering van Bosma vinden. Bovendien ben ik er, anders dan hij, niet van overtuigd dat de massaimmigratie diende ter verwezenlijking van het multiculturele ideaal van links. Ik denk dat er over de gevolgen van grootschalige immigratie gewoon onvoldoende is nagedacht. Het zou vanzelf allemaal wel goed komen. De bewijsvoering voor 'kwaadaardige opzet' — het kweken van een poel met kwetsbaren — vind ik dun.

In tegenstelling tot Bosma geloof ik niet dat er met luidruchtig en grootschalig hakken op een godsdienst, de islam, een wereld te winnen valt — nog los van het feit dat je op die manier je strijd niet eens moet willen winnen. Ik wil mij ook verre houden van kreten als 'bestrijding van het kwaad' en 'inperking van godsdienstvrijheid', zoals Bosma die bezigt wanneer het over

de islam gaat. In zijn zoektocht naar medestanders winkelt hij selectief. Zo voert hij Karel van het Reve op — inderdaad een overtuigd bestrijder van het (communistiche) kwaad — als een 'inperker' en 'verbieder'. Voor het gemak laat hij onvermeld dat Van het Reve juist erg geloofde in de weerbaarheid van de Westerse democratie en dat hij de orthodoxe communisten in de CPN in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw in hun hoedanigheid van uitstervend ras wilde laten subsidiëren. Dit soort luchtigheid is Bosma en de pvv volstrekt vreemd.

Zou Bosma behalve de hardwerkende Nederlander ook weleens 'de gewone moslim' spreken?

Waar ik Bosma en de zijnen wel weer meer vertrouwen dan menig verlichte en progressieve medeburger, is in hun stevige opstelling ten aanzien van het verbinden van consequenties aan de uitwassen en/of perfide interpretaties van een godsdienst. Ik geef twee voorbeelden uit de praktijk van de grotestadswijk waarin ik woon. Ons lieve buurmeisje van dertien kreeg bij een uitje van het lokale buurthuis in de bus op weg naar huis enige malen van Marokkaanse leeftijdgenootjes toegevoegd dat haar moeder een hoer is omdat de familie ongelovig is. Een klasgenootje van mijn zoon (groep 7 basisschool) kreeg te horen dat ze zal branden in de hel, omdat ze niet islamitisch is. De multicultigelovigen van buurthuis en school wikken en wegen, maar ze komen niet tot actie. Terwijl een stevig gesprek met jongeren en ouders hier toch geïndiceerd lijkt.

OPEN VRAGEN

Uit Bosma's boek rijst het beeld op van een man die vindt dat standvastigheid een zeer te waarderen eigenschap is. Daar heeft hij gelijk

in. Toch valt er ook wel iets bij aan te tekenen. Is het niet zo dat de mens een natuurlijk recht heeft om van mening te veranderen? Kan 'beïnvloedbaarheid' niet juist een te waarderen eigenschap zijn? Spijtig is dat Bosma zijn persoonlijke geschiedenis onbesproken laat, althans voor wat betreft het verschijnsel van met het klimmen der jaren veranderende opinies. Hij komt niet verder dan het obligate 'ik heb de sociaal-democratie niet verlaten, maar de sociaal-democratie heeft mij verlaten'. Wat heeft Bosma nu eigenlijk, historisch gezien, met de sociaal-democratie? Dat hij nu voornamelijk van de afdeling bestrijding is, moge duidelijk zijn. Maar omarmde hij ooit de idealen van verheffing en emancipatie?

Ook op een ander cruciaal punt ontbreekt de persoonlijke noot in zijn verhaal. Hij gaat er prat het gezonde verstand van de hardwerkende Nederlander te begrijpen en politiek te kunnen vertellen. Dat zal best. Maar zou hij ook wel eens 'de gewone moslim' spreken? De bakker op de hoek. De voetbalvader. De moeder bij school. Zijn zij het gesprek niet waard? Moet met de islam ook de moslim worden bestreden? Door te zwijgen over dit specifieke onderwerp en wel veel tijd en energie te besteden aan 'godsdienstbestrijding' laadt Bosma wel de verdenking op zich.

Tot slot een opmerking over het denken over de (on)gelijkheid der culturen. Bosma is daar zeer expliciet over: de cultuur van het vrije Westen is superieur. Aan alle andere en bovenal aan de islamitische. Helaas gaat hij ook op dit punt weer kort door de bocht en zet hij het begrip

cultuur niet nader uiteen. Wanneer hij doelt op de politieke en economische structuren in de westerse wereld vindt hij in mij absoluut een bondgenoot. Als ik de Nederlandse parlementaire democratie gelijk zou waarderen als het politieke systeem in Saoedi-Arabië, zou ik mijn lidmaatschap van Amnesty International wel kunnen beëindigen. Ook ben ik het met Bosma eens dat links — althans het huidige links — met te weinig trots onze westerse en nationale verworvenheden durft uit te dragen. Cultuurrelativisme is al te zeer een tweede natuur geworden.

Maar de vraag die blijft openstaan na lezing van Bosma's boek is of volgens hem de *mens* die leeft in de vrije wereld van een beter soort is dan de mens die geknecht wordt. Met andere woorden: is de individuele seculier, christen of jood uit het vrije Westen een mooier, verhevener en verstandiger wezen dan de individuele moslim in een staat zonder democratie? Het zou kunnen dat Bosma deze mening is toegedaan, maar helemaal duidelijk wordt het niet. Ziet hij het inderdaad zo — en voor de goede orde: hier vindt hij mij dan pal tegenover zich — dan is de volgende vraag hoe het zit met de individuele moslim die is geboren en getogen in het vrije Westen en die leeft naar aan alle daar geldende wetten en gangbare fatsoensregels. Is zo iemand in de ogen van Martin Bosma een inferieur persoon, een gegijzelde in de greep van een ideologie vermomd als geloof?

Uit zijn boek valt het antwoord niet op te maken.

In antwoord op Martin Bosma (4)

Valsheid in geschrifte

ED VAN THIJN

Een van de meest sinistere kenmerken van totalitaire gedachtestromen, zowel van links als van rechts, vind ik de onuitputtelijke behoefte tot geschiedvervalsing. Zo wisten de Nazi's aan de macht te komen op basis van de 'dolkstootlegende': het Duitse leger was ten tijde van de Eerste Wereldoorlog van binnenuit verslagen door een monsterverbond van linkse partijen en de vijfde colonne van het internationale Jodendom. Communisten, van hun kant, haalden elke vijf jaar hun geschiedenisboeken door de wasstraat van de jongste krachtsverhoudingen. In mijn Franse tijd (1958-1960) nam ik een keer de moeite alle drukken van de memoires van de Franse communistenleider Maurice Thorez met elkaar te vergelijken. Daarin werden, begin jaren vijftig, de communistische verzetsstrijders André Marty en Francois Tillon als grote volkshelden vereerd, om in latere drukken te worden weggezet als collaborateurs en CIA-agenten. Hetzelfde overkwam in Nederland Gerben Wagenaar en Henk Gortzak, bijvoorbeeld in *De CPN in de oorlog* van Marcus Bakker (herpublicatie in 1982). Een totalitaire ideologie verslindt zonder gewetensnood niet alleen haar kinderen, maar ook haar vaders.

In zijn *De schijn-élite van de valse munters* betoont Martin Bosma zich een begenadigd beoefenaar van dit soort sinistere praktijken. Hoewel hij zich pagina's lang in felle bewoordingen keert tegen de ongenueanceerde manier waarop de PvdV systematisch wordt 'gedemoni-

seerd', schrikt hij er zelf niet voor terug om zijn (gelukkig) vele tegenstanders met duivelsdrek te besmeuren. Aan de hand van tientallen voetnoten, die de indruk wekken dat hij zich goed gedocumenteerd heeft, worden tal van 'iconen uit het linkse pantheon' in de verdachtenbank geplaatst. Zo wordt Joop den Uyl opgehangen aan een citaat uit zijn jongste jaren, uit de tijd dat hij als gereformeerde jongeling nog dweepte met Colijn en de Duitsers zag als een 'herboren zelfbewust volk, dat in eensgezindheid om den Führer was geschaard'. Alsof de overige 550 pagina's van Anet Bleichs biografie ongeschreven hadden kunnen blijven!

Ook ik heb het voorrecht vele malen te worden aangehaald, met als hoogtepunt dat ik geen principiële bezwaren tegen het communisme zou hebben gehad (quod non). Gelukkig wisten vooraanstaande dissidenten en refushniks als Sacharov, Sharanski, Amalrik en Slepak, die ik eind jaren zeventig met een PvdA-delegatie in Moskou heb bezocht, wel beter.

Ernstiger dan de rondgestrooide verwijten aan personen is de demonisering van wat in het PvdV-jargon de 'linkse kerk' heet, een containerbegrip voor alles wat in de Nederlandse politiek en samenleving vies en voos is. Onder deze lekkende paraplu worden de vreemdste kostgangers samengebracht: sociaal-democraten en communisten, linkse regenten en anarchisten, vakbondsleiders en wilde stakers, het gros van de journalisten (van *VPRO* tot *Telegraaf*), maar ook kunstbeoefenaars en andere linkse hobbyisten, politiebazen en rechters en, last but not least, het merendeel van de ambtenaren.

55

Over de auteur Ed van Thijn is lid van de Partij van de Arbeid.

Het is één grote, elitaire samenzwering tegen de belangen van gewone Nederlanders, door de decennia heen. Stuk voor stuk mensen met een slappe rug toen het er echt op aan kwam. Ze zwichtten toen het nationaal-socialisme ons land in de greep kreeg, bogen mee met het naoorlogse communisme en staan nu klaar om

Het boek van Bosma verradt een verderfelijke, anti-historische en dus ook anti-democratische mentaliteit

ons land uit te leveren aan de jongste totalitaire ideologie: de Islam. De geschiedenis is er een van eindeloze herhalingen.

Deze ziekelijke neiging tot geschiedvervalsing, die aanvankelijk slechts de lachlust opwekt, wordt pas echt kwaadaardig als Bosma een poging doet het nationaal-socialisme en het democratisch socialisme op één hoop te vegen. Velen hadden al aanstoot genomen aan de zinsnede in het pvv-programma: 'Op 5 mei herdenken wij de bevrijding van Nederland van het (nationaal-) socialisme.' In dit boek werkt Bosma deze vuige bewering in tientallen pagina's verder uit, zich ten onrechte beroepend op onder anderen Jacques van Doorn, die in zijn boek *Duits socialisme* Ferdinand Lasalle (1825-1864) een voorloper van het nationaal georiënteerde socialisme noemde — een (dis)kwalificatie waarvan Bernstein noch Ebert, Brandt noch Schmidt zullen hebben wakker gelegen. Een feit is dat Duitse sociaaldemocraten de eersten waren die in Hitlers gevangenkampen werden omgebracht.

Voor de Nederlandse sociaal-democratie is de associatie met onze Duitse beulen al helemaal een gruwel. Niet voor niets heette het eerste partijprogramma van de naoorlogse PvdA *De weg naar vrijheid*. Willem Drees, die aan het eind van de oorlog door het Verzet als vertrouwensman naar voren werd geschoven en die nu op een even geraffineerde als misplaatste

wijze door Bosma wordt geïncorporeerd als een pvv'er *avant la lettre*, zou zich in zijn graf hebben omgedraaid.

Woedend word ik als ik lees hoe Adolf Hitler als socialist wordt afgeschilderd. Hitler, met zijn ideeën over een vanuit de staat gedirigeerde economie, een aanpak die door Keynes nog werd toegejuicht, was volgens Bosma in elk opzicht een voorloper van 'de' linkse kerk, die dan ook een toontje lager zou moeten zingen als ze probeert de pvv in een rechts-extremistische hoek te dringen. 'Hitler is een socialist, met economische ideeën die niet afwijken van Stalin of andere linkse denkers', aldus Bosma, die daar nog kritiekloos een ander citaat aan toevoegt: 'Hoe kun je socialist zijn, zonder antisemitie te wezen?' Als klap op de vuurpijl vermeldt hij nog dat Adolf Eichmann meerdere malen voor zijn rechters verklaarde dat zijn politieke gevoelens links waren.

Deze identificatie tussen Hitler en links gaat mij door merg en been. Ben ik, als kind van de oorlog, overgevoelig? Dat zou best kunnen. Maar ik pas ervoor om in hetzelfde kamp te worden geplaatst als de moordenaars waaraan ik, anders dan mijn familie, maar amper ontsnapt ben.

Het boek van Bosma is natuurlijk pulp dat je op het eerste gezicht maar het beste ongelezen kunt laten, maar het verradt, als je toch de moeite neemt, een verderfelijke, anti-historische en dus ook anti-democratische mentaliteit die ten onrechte aan veler aandacht ontsnapt, getuige ook de vele zoetsappige interviews met Bosma in de media. Bosma is de ideoloog van de pvv en de belangrijkste adviseur en ghostwriter van Wilders. De dragers van dit gedachtegoed gedogen de huidige regering en wat erger is: de huidige regeringspartijen gedogen dit gedachtegoed! En, zoals Ernst Hirsch Ballin op het CDA-congres van 2 oktober zei: het meest verontrustend nog is de gewenning.

Wij raken gewend aan opvattingen die democratisch socialist in één rijtje plaatsen met Adolf Hitler en Adolf Eichmann. Dit is een constatering waaraan we niet zwijgend voorbij mogen gaan. Ze gaat hand in hand met een

felle beschuldiging aan het adres van de linkse kerk: dat die een welbewuste bevordering van de massa-immigratie op haar geweten heeft. Daaraan ligt volgens Bosma (en dus Wilders) een nieuwe ideologie ten grondslag. 'Links heeft zijn nieuwe revolutionaire klasse gevonden. Die draagt geen overall, maar een hoofddoek.' Een nieuwe dolkstootlegende is geboren.

Bosma's betoog is een staaltje demonisering van de koude grond. En wij mogen om electorale redenen niet zeggen dat de Pvv een rechts-extremistische partij is? Met racistische trekken? Moeten wij hier maar aan wennen? Ik dacht het niet. Het wordt tijd dat links zijn schroom aflegt en frontaal en gezamenlijk in de tegenaanval gaat.

In antwoord op Martin Bosma (5)

Weeg het ‘wat’, maar ook het ‘hoe’

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

Toen *De schijn-élite van de valse munters* van Martin Bosma verscheen, was de eerste reactie van links Nederland beschamend. ‘Een boek om dood te zwijgen’ werd op internet gezegd, of: ‘Belachelijk! Hij maakt in de titel al drie taalfouten!’ Het gaf pijnlijk weer hoe sterk de reflex kan zijn om van overtuiging rechtse mensen bij voorbaat te diskwalificeren.

Maar de zo hevig aangevallen linkse kerk herpakte zichzelf en toen het eerste stof was neergedaald, kwamen er inhoudelijke reacties. Willem Drees, de zoon van Willem Drees jr. en kleinzoon van Willem Drees sr., schreef in *NRC Handelsblad* een artikel waarin hij zijn vader en grootvader verdedigde tegen de schijn van racisme die Bosma had gewekt.¹ Bas Heijne schreef, eveneens in de *NRC* een deugdelijke recensie waarin hij Bosma’s klachten serieus nam, zonder zijn analyse van de oorzaak te delen.²

In dit nummer van *S&D* hebben we op die toon willen voortgaan. Vier auteurs leverden een bijdrage waarin inhoudelijk op de gedachten en argumenten van de pvv-ideoloog wordt ingegaan. Floris Cohen, Hans Wansink, Job van Amerongen en Ed van Thijn reageren vanuit verschillende invalshoeken en komen tot uiteenlopende, over het geheel genomen ‘gemengde’ conclusies.

Over de auteur Adriaan van Veldhuizen is redacteur van *S&D*.

Noten zie pagina 61

Graag grijp ik de gelegenheid aan om aan het slot van dit debatablok een paar woorden te wijden aan een andere dimensie van Bosma’s boek. Naast de inhoud ervan verdienen namelijk ook zijn taalgebruik en argumentatiestijl aandacht. Menig lezer zal bij veel van Bosma’s hoofdstukken het gevoel krijgen dat zijn ideeën weliswaar wat extreem zijn, maar dat hij best weleens gelijk zou kunnen hebben. Dat zal voor een deel te maken hebben met wat hij beweert en door het bewijsmateriaal dat hij daartoe aanvoert, maar bovenal komt het door *hoe* hij zegt wat hij zegt.

DE INHOUD VAN DE VORM

De rode draad in Bosma’s betoog is de these dat alles wat er de afgelopen honderd jaar in Nederland is misgegaan te wijten is aan links in het algemeen en aan de sociaal-democratie in het bijzonder. Dat is een enigszins ongeloofwaardige stelling. Hij vermoedt ook nog eens dat het gaat om een soort intentionele vernieling. Dat is ronduit absurd. Hoe kan het dat hij er toch in slaagt om een flink deel van zijn lezers voor deze boude stellingen te winnen?

Dat heeft alles te maken met vernuftig taalgebruik. Bosma beheerst, misschien wel beter dan ieder ander politicus in ons land, de kunst van het ‘framen’. Dat wil zeggen dat hij er steeds in slaagt om zijn politieke verhaal in het door hem gewenste daglicht te zetten. Hij doet dat voornamelijk door het hanteren van wat in de

argumentatietheorie 'drogreden' heten. Een drogreden — die overigens niet per definitie leidt tot onwaarheid — is een geval van verkeerd of onduidelijk gebruik van argumenten in een debat. Soms ontstaan ze per ongeluk door taalfouten of onhandige opmerkingen, soms ontstaan ze expres. Dat kan zijn omdat iemand gelooft in een drogreden ('Het is zo omdat de Paus het zegt') of omdat iemand er bewust voor kiest om het instrument van de drogreden in te zetten. Het lijkt erop dat Bosma tot de laatste categorie gerekend kan worden.

Laat ik een paar voorbeelden geven. In het stukje hieronder citeert Bosma GroenLinks-parlementariër Tofik Dibi. Diens opmerking gaat over uitkeringsgebruik onder allochtonen. Maar Bosma citeert daarna ook een andere bron. Let op hoe die twee door elkaar gaan lopen. 'Tofik Dibi, Kamerlid van GroenLinks zeg: "Als ik in Marokko op vakantie ga, is er geen enkel jong iemand die niet nadenkt over hoe ze Europa kunnen bereiken. Nederland wordt gezien als Utopia. Dat heeft onder andere te maken met de uitkeringen die je hier zo zou kunnen krijgen." Overigens is dat geen nieuwe vaststelling. Zo lezen we in het rapport *Etnische minderheden* van de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid uit 1978: "Alle onderzoeken schetsen eenzelfde beeld van de in Nederland arriverende mediterrane arbeider: zijn motieven zijn voor het overgrote deel economisch."³ In de pagina's daarop gaat Bosma door over uitkeringsgebruik en fraude.

Bosma plakt hier de begrippenverzamelingen 'Dibi, uitkering, nu' en 'WRR, economisch perspectief, toen' op elkaar en doet alsof ze eigenlijk hetzelfde zijn. Zijn boodschap wordt uiteindelijk: moslims komen hier al dertig jaar voor de uitkeringen naartoe, dat is wetenschappelijk aangetoond en links Nederland wil het niet zien.

Een ander voorbeeld. Bosma gebruikt een lang citaat van Karel van het Reve en plakt daar vervolgens een uitspraak van Job Cohen achteraan: 'Karel van het Reve zegt het zo: "De onuitgesproken theorie is: als we ze moordenaar

noemen, gaan ze misschien juist meer moorden. Laat ons daarom neutrale deftige termen gebruiken, zoals idealisten, revolutionairen, leden van het bevrijdingsfront, kapers, 'gijzelhouders'. (...) Het gevoel van 'als wij nou maar heel stil zijn, dan doet hij ons niets'. Laten wij conflict vermijden." Dat vindt zijn equivalent bij

*Joop den Uyl, Hendrik de Man,
Arie van der Zwan, Adolf Hitler
— ze gaan samen de blender in*

Job Cohens woorden om maar te zwijgen voor de lieve vrede. Hij zegt het zo: "Respect betekent dat je bepaalde kritiek over het gedrag van andere groepen niet moet uiten wanneer het een hoger ideaal dient, het ideaal van de boel bij elkaar houden."⁴

Dit is wederom een drogreden. Karel van het Reve wordt hier als stroman opgevoerd. In het licht van zijn citaat lijkt het alsof Job Cohen zo nu en dan een moord door de vingers ziet, terwijl Cohen nooit heeft gezegd dat we de andere kant op moeten kijken als iemand een ander bedreigt, vermoordt of verdrukt.

Een derde voorbeeld. In een idiote poging om het socialisme en het nationaal-socialisme te laten versmelten, gooit Bosma *Het plan van de arbeid*, Joop den Uyl, Hendrik de Man, Arie van der Zwan en Adolf Hitler in de blender. Op het eerste gezicht houdt deze combinatie het midden tussen een volstrekt abjecte mengelmoes van namen en een hysterisch naïef gedachte-experiment, maar als Bosma het uitschrijft staat er dit:

'De progressieve econoom Keynes, na de oorlog held van alle linkse economen, onder wie Joop den Uyl, roemt de economische politiek van Hitler-Duitsland. Hij vindt dit beleid voor driekwart uitstekend en zonder meer aan te bevelen voor Engeland. (...) PvdA-icoon en econoom Jan Tinbergen is na de oorlog van mening dat nazi-Duitsland het juiste antwoord op het

werkloosheidsvraagstuk heeft gegeven. Niet zo gek, omdat het Plan van de Arbeid waarmee de SDAP (de voorloper van de PvdA) de crisis wil aanpakken, niet echt verschilt van Hitlers ideeën. (...) Het Plan van de Arbeid is geïnspireerd door Hendrik de Man, een Belgische socialist die zich later aansluit bij de nationaal socialisten. Arie van der Zwan, PvdA-econoom en Nieuw Linkser, is om die reden positief over het economisch beleid van Hitler. "Het recept van nazi-Duitsland voor het economisch herstel was zó goed, dat de wereld een tamelijk welwillende indruk kreeg. Je kunt vragen stellen over de legitimiteit ervan, maar het recept is bruikbaar."⁵

Dat we hier met een — weliswaar knap opgeschreven — drogreden van doen hebben staat buiten kijf. De redenering moet de grenzen tussen sociaal-democratie en nationaal-socialisme doen vervagen. Bosma gebruikt het beproefde concept van iemand die één vieze sok in de schone was legt, waarmee hij de hele boel laat stinken.

Laat de PvdA in de Tweede Kamer actief het debat opzoeken met Bosma en zijn collega's

Telkens weer slaagt Bosma erin om zaken met elkaar in verband te brengen die in de praktijk maar zelden onder dezelfde noemen vallen. Hij zegt: 'Kunstenaars zijn vaak het doelwit van islamieten. Toch komen kunstenaars daar niet tegen in actie. Een verklaring voor het zwijgen van de kunstenaars ligt waarschijnlijk in hun afhankelijkheid van subsidie. Subsidieontvangers hebben over het algemeen de neiging de subsidiegever "tegemeet" te werken.'⁶ De rest van de betreffende paragraaf gaat over kunst, subsidies en vooral over de islam. Het zou hilarisch zijn als het niet schokkend was.

Ik herinner mij hoe op mijn oude middelbare school zo nu en dan het volgende spelletje werd gespeeld: iedereen kreeg twee woorden en de

opdracht om die in een zo kort maar logisch mogelijke zin met elkaar in verband te brengen. Dat kon best lastig zijn. Martin Bosma is de absolute eindbaas van dit spelletje. Vooral de woorden 'islam', 'links' en 'subsidies' liggen hem goed. Hij weet er binnen één zin van alles mee in verband te brengen: de media, universiteiten, politieke partijen, overheidsinstellingen, de rechtspraak en ga zo maar door. Een op zinsniveau onschuldig spelletje wordt gevaarlijk op het niveau van een boek. In feite kneedt Bosma in zijn betoog 'links Nederland', 'islam' en 'onderdrukking' samen tot een eenheid waartegen hij verzet wil mobiliseren.

DEBATTEREN OP NIVEAU

Wat nu te denken van dit alles? Bosma's boek leest makkelijk weg, zijn laconieke toon geeft blijk van een frisse blik. Bovendien heeft hij waarschijnlijk meer gelezen over de geschiedenis en de ideologie van de sociaal-democratie dan het gemiddelde lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA. Zou dat de reden zijn dat er vanuit die burelen nog niet echt is gereageerd op het boek? Hoe het ook moge zijn, de mensen die namens de PvdA in het parlement zitten zijn wel degelijk de mensen van wie verwacht mag worden dat ze actief het debat met Bosma opzoeken om dat vervolgens nauwgezet en met kennis van zaken te voeren.

Op pagina 317 van zijn boek zegt Bosma geen historicus te zijn. En inderdaad, lessen over de geschiedenis zijn er moeilijk uit te trekken. Lessen over het *gebruik* van het verleden des te meer — en dan vooral lessen met betrekking tot taal en argumentatietheorie. Ik denk dan ook dat het niet Bosma's historische of politologische inzichten zijn waarmee hij zich onderscheidt, maar dat we hem veler moeten plaatsen in de categorie Jack de Vries. Bosma betoont zich in zijn *De schijn-élite van de valse munters* een spindoctor die een poging doet om links Nederland uit de tent te lokken.

Leuk geprobeerd. Actie geslaagd. En juist daarom ben ik zo benieuwd naar wat er komen

gaat. Op opiniestukken zal Bosma waarschijnlijk niet reageren, dus moet de confrontatie op andere podia plaatsvinden — in de Tweede Kamer dus. En omdat ik denk dat Bosma een aantal werkelijk interessante thema's aansnijdt, hoop ik dat daar een echt debat over gevoerd kan worden. Met hemzelf natuurlijk, maar het

kan ook met andere pvv-parlementariërs. Het is alleen nog even de vraag in hoeverre het gedachtegoed van Bosma bij zijn directe collega's is doorgedrongen — niet ver, denk ik. Wie aan Dion Graus vraagt wat hij van De Kadt vindt, krijgt waarschijnlijk als antwoord dat hij meer een hondenmens is.

Noten

1	Willem Drees, 'Misbruik de naam Drees niet', <i>NRC Handelsblad</i> , 5 oktober 2010.	2	Bas Heijne, 'Als jonge honden staan we klaar', <i>NRC Handelsblad</i> , 1 oktober 2010.	3	Martin Bosma, <i>De schijn-élite van de valse munters</i> , Amsterdam: Bert Bakker (2010), p. 189.
		4	Bosma, <i>ibid.</i> , p. 311.	5	Bosma, <i>ibid.</i> , p. 249.
		6	Bosma, <i>ibid.</i> , p. 97.		

Nederland in Afghanistan

Binnenkort valt het besluit over Nederlandse deelname aan een politietrainingsmissie in Afghanistan.

De internationale druk om toe te zeggen is groot.

VVD en CDA zijn vóór, de PVV is tegen en de oppositiepartijen zijn verdeeld.

Margriet Drent en **Nelleke van de Walle**, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, vinden dat Nederland zich niet achter de dijken kan terugtrekken. De kwaliteit van de NAVO-missie laat veel te wensen over, vinden zij. Versterking van de missie van de EU (EUPOL) verdient daarom de voorkeur. ‘Daarbij wordt wél de vitale link tussen stabiliteit en een goed functionerende rechtsstaat gelegd.’

Jan Gruijters, directeur van IKV Pax Christi, noemt een politietrainingsmissie in Afghanistan in welke vorm dan ook een onverstandig avontuur. ‘Een nieuwe missie zonder reële kans op succes is niet te verantwoorden tegenover Afghaanse burgers en tegenover de uit te zenden militairen en politiemensen.’



Exitstrategie of ontwikkelingsstrategie?

MARGRIET DRENT & NELLEKE VAN DE WALLE

Opnieuw ligt de vraag voor: moet Nederland een inspanning leveren in Afghanistan? Ja, moet het antwoord volgens ons luiden. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de internationale rechtsorde en omwille van de ontwikkeling van Afghanistan, mag Nederland zich niet achter de dijken terugtrekken. Nederland dient zich solidair te tonen met zijn bondgenoten en met de Afghaanse bevolking. Militair hebben we ons steentje bijgedragen, de beste optie is nu om civiel personeel te leveren voor een politietrainingsmissie.

De vorm waarin die inspanning gegoten wordt, moet zeer zorgvuldig worden afgewogen. Zonder meer aansluiten bij de trainingsmissie van de NAVO kent zwaarwegende bezwaren. Bovenal menen wij dat Nederland bij de afweging voor een nieuwe Afghanistan-missie trouw moet zijn aan zijn eigen doelstelling die het bij het begin van de bemoeienis met Afghanistan had. Het zwaartepunt van een missie moet daarom liggen bij het in positieve zin bijdragen aan de ontwikkeling van Afghanistan op de lange termijn. In dit licht moet ook goed

worden gekeken naar het alternatief voor de NAVO-trainingsmissie: de politietrainingsmissie van de Europese Unie, EUPOL Afghanistan. De EU-missie is — anders dan de trainingsmissie van de NAVO — geen exit-strategie, maar dient een ontwikkelingsdoel. Voor het civiele karakter van deze EU-missie bestaat in de Nederlandse politiek naar verhouding meer draagvlak.

NAVO TRAININGSMISSIE: MEER KWANTITEIT DAN KWALITEIT

Hoewel de Amerikaanse bevelhebber van de NATO Training Mission (NTM-A) William Caldwell IV inzet op zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het politieapparaat, laat die kwaliteit duidelijk te wensen over.¹ Een groot deel van de politiemensen is ongeletterd, het drugsgebruik is hoog en het materiaal is ontoereikend. Wel zal NTM-A nog voor het einde van 2010 de ten doel gestelde groei van het aantal Afghaanse politiemensen bereiken. Met de wijze waarop dit gebeurt, dient Nederland zich evenwel niet te associëren.

Het trainingsprogramma werd ingekort van acht naar zes weken, waarbij de training zich voornamelijk nog richt op contraterreur. Verder is het uitvalpercentage onder politiemensen hoog doordat zij afhaken of overlopen naar de Taliban; de in antiterroristische activiteiten gespecialiseerde Afghaanse Nationale Civiele

Over de auteur Margriet Drent en Nelleke van de Walle zijn verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen. Margriet Drent is daarnaast onderzoeksmedewerker bij het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

Noten zie pagina 68

Orde Politie (ANCOF) kende in juni 2010 een uitval van 18%. Ook het dodental onder agenten is schrikbarend hoog.² In het Afghaanse leger vallen beduidend minder doden.

Daarbij komt dat de Amerikanen private veiligheidsbedrijven inzetten voor de training van politiemensen. Dit heeft geleid tot een gebrek aan coördinatie, controle en overzicht.³ NTM-A kampt bovendien met een gebrek aan politie-trainers. De roep om een Nederlandse bijdrage aan de NTM-A is dus groot. Nederland zou zich echter moeten beraden op de wenselijkheid om aan een dergelijke operatie deel te nemen. Een duurzame bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan lijkt nauwelijks te verenigen met de huidige aanpak van de NTM-A.

EUPOL AFGHANISTAN

In juni 2007 heeft ook de Europese Unie een politiemissie in Afghanistan gelanceerd (EUPOL Afghanistan), waarbij wél de vitale link tussen stabiliteit en een goed functionerende rechtsstaat gelegd werd.⁴ Dit jaar is deze missie verlengd voor een periode van drie jaar tot eind mei 2013.⁵ De doelstelling van de EUPOL-missie is om de Afghaanse regering te steunen bij het

versterken van de rechtsstaat, in het bijzonder bij het verbeteren van de capaciteit van justitie en politie.

EUPOL beoogt bij te dragen aan het hervormingsproces om tot een efficiënte, civiele politie te komen waarin de bevolking vertrouwen heeft en die functioneert binnen internationale

EUPOL wil de Afghaanse regering ondersteunen bij het versterken van de rechtsstaat

standaarden van de rechtsstaat en met respect voor mensenrechten. Hiertoe richt EUPOL zich op de training, begeleiding en advisering van het hogere politiekader op centraal, regionaal en provinciaal niveau. Op verzoek van het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken zal EUPOL zich vanaf 2010 bezighouden met twee takken van de Afghaanse Nationale Politie (ANP), namelijk de Afghaanse Civiele Politie (AUCP) en de Afghaanse Anti-Misdaad Politie (AACP).

Nederland in Afghanistan

In het voorjaar van 2006 stemde de Tweede Kamer in met een leidende Nederlandse rol in de wederopbouw van de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan. Nederland was al sinds 2002 militair betrokken bij de International Security Assistance Force (ISAF), maar vanaf augustus 2006 kreeg de krijgsmacht voor een periode van twee jaar een meer verantwoordelijke taak. Het besluit om als 'lead nation' actief te zijn in Uruzgan werd ingegeven door de ambitie om een terugval van Afghanistan te helpen voorkomen. Een vrijplaats voor terroristen mocht het land niet meer worden. Verder wilde Nederland zich inzetten voor de duurzame ontwikkeling van Afghanistan door zich te richten op het bevorderen van goed bestuur en de rechtsstaat, een efficiënte politie en een effectief leger. Het bereiken van een stabiel en democratisch Afghanistan was de belangrijkste inzet.⁶

Een NAVO-verzoek tot verlenging van de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw werd vervolgens ingewilligd. Binnenlands politiek en maatschappelijk draagvlak werd gecreëerd door voortzetting van de missie te koppelen aan een helder geformuleerde vertrekdatum: 1 augustus 2010.⁷ Een tweede beroep van de NAVO op de Nederlandse krijgsmacht leidde in februari 2010 tot de val van het kabinet-Balkenende IV. Het besluit tot terugtrekking vanaf 1 augustus 2010 bleef van kracht. In politieke kringen bestaat evenwel de behoefte om betrokken te blijven bij de wederopbouw van Afghanistan en ook vanuit de internationale gemeenschap wordt gevraagd om voortzetting van de Nederlandse betrokkenheid.

Al sinds 2002 verzorgt de Europese Commissie ontwikkelingsprogramma's in Afghanistan; zij is daarmee een belangrijke donor van het land. De EU heeft met deze programma's en met de EUPOL-missie voor een *top down*-benadering gekozen — een aanpak waarbij gepoogd wordt om de ambtelijke structuren, de opleiding van het politiekader, maar ook het functioneren van justitie en het openbaar ministerie op een geïntegreerde manier te verbeteren.

Voor een duurzame stabiliteit van Afghanistan bestaan geen *quick fixes*. In een rapport van de International Crisis Group werd dat onlangs weer eens benadrukt.⁸ De resultaten van EUPOL, die vooral gericht zijn op de lange termijn, zijn na drie jaar dan ook bescheiden te noemen. EUPOL heeft het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken bijgestaan in de ontwikkeling van een strategie voor politiehervorming — op dit moment zijn nog ongeveer twintig adviseurs van EUPOL werkzaam op het ministerie. Nog onder Duitse leiding werd er een politieacademie in Kabul opgericht, waar officieren uit het midden en hogere kader worden opgeleid. En met geld van de Europese Commissie worden trainingscentra opgericht in de provincie Bاميان.

EUPOL wordt gefinancierd vanuit het algemene budget van de Europese Unie (bijdrage € 54,5 mln in 2010), waarbij de deelnemende lidstaten hun eigen kosten dekken. De Europese Commissie draagt het grootste deel van de kosten voor het Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA) — een fonds voor de lopende kosten van de Afghaanse politie. In totaal besteedden de Europese Unie en de afzonderlijke lidstaten de laatste acht jaar € 8 mrd aan de ontwikkeling van Afghanistan.

EUPOL ontwikkelt gecertificeerde curricula voor trainingen, die vervolgens door de Afghaanse autoriteiten worden gebruikt. De nadruk ligt op duurzame capaciteitsontwikkeling binnen het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ministerie, zodat zij uiteindelijk zelf de trainingen kunnen overnemen. Doordat EUPOL een strategisch

mandaat heeft, is het trainen van politiemensen meer een secundair doel. Europese experts trainen, begeleiden en adviseren Afghaanse politiemensen in de vijf regionale hoofdkwartieren van de politie (Mazar-e-Sharif, Herat, Kandahar, Gardez en Kabul) en in 12 van de 34 Afghaanse provincies. Een belangrijk project

In veel gebieden hebben de Taliban parallelle justitie- en politiesystemen opgezet

is het 'Stadspolitie- en justitieproject', dat in dertien Afghaanse provinciesteden is geïmplementeerd en dat is gemodelleerd naar het relatieve succes in Kabul. Bij dit project wordt de link tussen justitie en politie versterkt, zoals het bevorderen van samenwerking tussen de Afghaanse recherche en openbare aanklagers. Ook wordt de politiemensen de beginselen van 'community-policing' bijgebracht — een aanpak waarbij nauw contact van de politie met de burgers en andere organisaties die kunnen bijdragen aan veiligheid centraal staat. Ook nadat de trainingen zijn afgerond, blijft EUPOL de getrainde politiemensen begeleiden (monitoring).

EUPOL heeft tot doel om de Afghaanse bevolking alternatieven te bieden voor de parallelle justitie- en politiesystemen die de Taliban in veel gebieden hebben opgezet. Het is een doelstelling die een bijna utopische indruk maakt in het Afghanistan van nu, maar die toch, ondanks alles, het richtsnoer moet blijven.

Vanaf het begin zag EUPOL zich met grote problemen geconfronteerd. De missie is onderbemand, kan zich maar moeizaam in alle delen van Afghanistan bewegen en pogingen om de wirwar aan internationale actoren te coördineren verlopen moeizaam. Een structureel probleem is de tekortschietende bereidheid van de lidstaten om personeel te leveren. Bij een volledige bezetting bestaat EUPOL uit

vierhonderd personeelsleden, maar momenteel zijn slechts ongeveer driehonderd mensen beschikbaar gesteld door de lidstaten. Onder hen bevinden zich ongeveer twintig Nederlanders, voornamelijk van de Koninklijke Marechaussee, één gender-expert en één expert op het terrein van goed bestuur. Een bijkomend probleem bij het werven van personeel is dat EUPOL hierbij concurreert met de NTM-A: zij hebben behoefte aan dezelfde politie-experts uit de lidstaten van de Europese Unie.

Het complexe web van internationale actoren die zich met politie en justitie bezighouden in Afghanistan blijkt hardnekkig lastig te coördineren. Zo heeft de NAVO verschillende operaties lopen — ISAF, OEF, de nationaal georganiseerde PRT's — en UNAMA (United Nations Assistance Mission to Afghanistan). Een gevolg hiervan is een gebrek aan standaardisering van de aanpak en de programma's voor trainingen.

Nederland moet zijn trans-atlantische reflex in bedwang houden en opteren voor versterking van EUPOL

EUPOL heeft het ambitieuze doel om te komen tot een gedeelde strategie voor politiehervorming van de internationale gemeenschap en om de samenwerking met ISAF en de NTM-A te verbeteren. Ze wil deze coördinatie vormgeven via de International Police Coordination Board (IPCB). Vooral de Amerikanen blijken hier echter weinig medewerking aan te verlenen.

De EU heeft geen eigen beveiligers mee, maar moet een beroep doen op de *lead nations* van de PRT's als het in de gevaarlijke regio's van Afghanistan actief wil zijn. Het is onmogelijk gebleken om een algemene overeenkomst te sluiten tussen de EU en ISAF over het beschermen van EUPOL-staf. Dit werd in het zuiden en oosten geblokkeerd door Turkije. Ankara is

fel tegen enige verdieping van de EU/NAVO-samenwerking zolang de kwestie Cyprus niet is opgelost. Ook speelt mee dat de Amerikanen weigeren om staf van EUPOL door hun militairen te laten beschermen. De activiteiten van EUPOL worden als te marginaal beschouwd om de levens van Amerikaanse soldaten voor te riskeren.⁹

STANDPUNT PVDA DOORSLAGGEVEND

In Nederland lijken binnenlandpolitieke overwegingen de hoofdrol te spelen als het gaat om het verlenen van steun aan Afghanistan. Bij het besluit tot de terugtrekking van de troepen vanaf augustus 2010 was het geringe draagvlak onder de bevolking van belang. Ook voor een mogelijke politiemissie in Afghanistan is het draagvlak gering.

Onder politieke partijen leven verschillende opvattingen over toekomstige Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan. Het minderheidskabinet is voor een besluit hierover afhankelijk van de oppositiepartijen, omdat de PVV tegen elke vorm van Nederlandse aanwezigheid is. VVD en CDA hebben in het regeerakkoord vastgelegd dat ons land zijn internationale verantwoordelijkheid serieus neemt. Hoewel de VVD van mening is dat ook buiten EU-verband kan worden opgeleid en het CDA geen voorwaarden stelt aan de vormgeving van een missie, lijkt er voor EUPOL meer draagvlak te bestaan dan voor de NTM-A.

GroenLinks en D66 hebben verklaard een gezamenlijk standpunt in te zullen nemen. Onder leiding van Mariko Peters heeft GroenLinks zich de afgelopen maanden herhaaldelijk uitgesproken voor een EU-politiemissie. Van de kleine christelijke partijen is de SGP positief over een missie in welke vorm dan ook; de ChristenUnie twijfelt nog. De Partij voor de Dieren en de SP zijn uitgesproken tegen. Bij de uiteindelijke keuze voor een trainingsmissie onder EU- dan wel NAVO-vlag is de mening van de PvdA doorslaggevend voor een duidelijk parlementair mandaat.

Uiteindelijk is de keuze voor Nederland er niet een van óf bijdragen aan EUPOL óf bijdragen aan NTM-A. Zo zwart-wit liggen de zaken niet. Wij willen er wel voor pleiten dat Nederland om inhoudelijke redenen zijn transatlantische reflex in bedwang houdt en na een stevige militaire operatie in Uruzgan nu inzet op een civiele bijdrage gericht op ontwikkeling van Afghanistan op de langere termijn.

Een bundeling van de inspanningen van de NAVO en de EU zou de meest logische en efficiënte weg vooruit zijn. Maar gezien de verschillende filosofieën van de Verenigde Staten en de EU op dit terrein lijkt dit op korte termijn niet haalbaar. Daarom zou het op dit moment voor Nederland een wijze keuze zijn om bij te dragen aan de kwaliteit van de Afghaanse politie en justitie door te opteren voor een versterking van EUPOL.

Noten

- 1 NATO Training Mission, *Year in Review. November 2009 to November 2010*, november 2010: 'Quantity is important, but quality is imperative', p. 7.
- 2 Een precies sterftecijfer is lastig te geven vanwege contrasterende berichtgeving en onduidelijkheid over het exacte aantal politiemensen.
- 3 European Parliament, (draft) *Report on a new strategy for Afghanistan* (2009/2217 (ini)), 19-11-2010 (rapporteur: Pino Arlacchi).
- 4 Council of the European Union, 'Establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)', *Council Joint Action 2007/369/CFSP*, 30 mei 2007.
- 5 Council of the European Union, 'On the European Union Police Mission in Afghanistan', *Council Decision 2010/279/CFSP*, 18 mei 2010.
- 6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 193.
- 7 Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 37, p. 2953-2979.
- 8 International Crisis Group, 'Afghanistan: Exit vs Engagement', *Update Briefing*, No. 115, Kabul/Brussel, 28 november 2010.
- 9 Ronja Kempin en Stefan Steinicke, 'EUPOL Afghanistan: The credibility-test for Europe's civilian engagement', in: Muriel Asseburg en Ronja Kempin (eds.), *The EU as a strategic actor in the realm of security and defence?*, december 2009, p. 136-147.

Politietrainingsmissie: een onverantwoord avontuur

JAN GRUITERS

Het is gênant om nee te zeggen tegen een nieuwe missie in Afghanistan, vindt de nieuwe minister van Defensie Hans Hillen. Hij wijst erop dat alle NAVO-landen in Afghanistan actief zijn. 'Als wij in Afghanistan zeggen dat het welletjes is geweest, toedeloë, ben je in de ogen van andere landen opportunistisch.'¹

Nee zeggen is inderdaad gênant, niet in de eerste plaats tegenover de NAVO-bondgenoten maar vooral tegenover de Afghaanse bevolking. Het is meer dan gênant; het is onverdraaglijk dat de internationale gemeenschap er na negen jaar niet in is geslaagd haar beloften aan het Afghaanse volk na te komen. Toch is er alle aanleiding om nee te zeggen, niet om opportunistische redenen, maar simpelweg omdat er nauwelijks kans is op doelbereiking.

In de recente briefing *Exit vs Engagement* schetst de International Crisis Group (ICG) een inktzwart beeld van de actuele situatie in Afghanistan. Opstandelingen controleren parallelle justitiële organen en veiligheidsstructuren in bijna alle rurale gebieden. Afghaanse kleptomane elites controleren de machtscentra en de internationale contacten.

De miljarden euro's en dollars aan internationale steun vormen het cement tussen corrupte leden van de Afghaanse regering en geweldda-

dige lokale commandanten, actief in zowel de opstand als in de criminaliteit. Een explosieve zwarte markt tast de economische groei aan en maakt het onmogelijk kleine tekenen van succes te onderscheiden van de voorboden van een totale ineenstorting. De verwaarlozing van bestuur, een aan bloedarmoede lijdend rechtssysteem en een zwakke rechtsstaat liggen aan deze problemen ten grondslag. Er is te weinig moeite gedaan om de politieke instellingen, een lokale overheid en een goed functionerende rechterlijke macht te ontwikkelen. Opstandelingen en criminele elementen binnen de politieke elite hebben het vacuüm opgevuld dat de zwakke Afghaanse staat achterlaat.²

Dit is het sombere beeld dat de ICG schetst na negen jaar inzet in Afghanistan — na kostbare tijdverspilling direct na 2001; na herhaalde pogingen om de tekortschietende strategie van ISAF bij te stellen teneinde succes in Afghanistan alsnog te verzekeren; na evenzoveel mislukkingen bij het implementeren van deze nieuwe strategieën. Intussen groeit de onveiligheid in Afghanistan. In de eerste helft van 2010 steeg het aantal gewelddadige incidenten met bijna zeventig procent, het aantal burger-slachtoffers steeg met een derde³ en het aantal gesneuvelde NAVO-militairen was hoger dan ooit tevoren sinds 2001.

Tegen deze achtergrond worstelt de Nederlandse regering opnieuw met Afghanistan. Al in het regeerakkoord kondigde het nieuwe

Over de auteur Jan Grueters is directeur van IKV Pax Christi.

Noten zie pagina 74

kabinet een artikel 100-brief aan ten behoeve van Nederlandse deelname aan een trainingsmissie van de Afghaanse Nationale Politie (ANP). Verwijzingen naar de bondgenootschappelijke solidariteit, de hoge kwaliteit van de Nederlandse inzet en de vermeende successen van de Nederlandse geïntegreerde aanpak moeten het pad effenen naar een Kamermeerderheid voor deze nieuwe missie. Ongetwijfeld zullen voorstanders van Nederlandse deelname ook wijzen op de vooruitgang die in Afghanistan op diverse terreinen is geboekt. Die vooruitgang valt ook niet te ontkennen, ook niet in Uruzgan. De centrale vraag is echter niet of de ISAF-missie tactische overwinningen en beperkte kortetermijnverbeteringen wist te realiseren, maar of er een realistisch uitzicht bestaat op wat het uiteindelijke doel moet zijn: duurzame stabiliteit in Afghanistan en de regio en een veilig en menswaardig bestaan voor Afghaanse burgers.

EEN REDELIJK VOORUITZICHT?

De waarschijnlijkheid van doelbereiking is een noodzakelijke voorwaarde voor deelname aan een nieuwe missie. Daarom enkele opmerkingen over dit beginsel. De politieke, juridische, militaire en ethische afwegingen van een besluit over de inzet van militair geweld als uiterste middel kan niet om de vraag naar de kans op succes heen. De waarschijnlijkheid van doelbereiking of het beginsel van effectiviteit maakt onderdeel uit van het normatieve referentiekader dat ontleend is aan de traditie van de rechtvaardige oorlog en eist dat er bij de inzet van militair geweld een aantoonbare en reële kans op succes moet zijn, hoe rechtmatig en nobel de doelen die men nastreeft ook zijn.⁴

Het redelijke vooruitzicht op doelbereiking maakt daarom ook onderdeel uit van het zogenoemde toetsingskader dat Nederland gebruikt voor de structurering van de gedachtewisseling tussen parlement en regering over de inzet van Nederlandse militairen in internationale crisisbeheersingsoperaties. Volgens het toetsingskader dient de regering toe te lichten 'waarom een

militaire operatie onder de gegeven omstandigheden het meest aangewezen is in termen van (politieke) haalbaarheid' en moet 'de beoordeling van de militair-operationele haalbaarheid van de operatie' onderbouwd worden.⁵ Ik meen dat de ervaringen in Irak en Afghanistan ertoe zouden moeten leiden dat de kans op doelbe-

Een heilig geloof in de maakbaarheid van de wereld verdringt een realistische taxatie van de kans op doelbereiking

reiking aanmerkelijk meer profiel en aandacht krijgt binnen het toetsingskader.

De reële kans op het uiteindelijk bereiken van het doel blijkt ook een bepalende factor te zijn voor de maatschappelijke steun voor de specifieke internationale inzet van (Nederlandse) militairen. Zo leidde het uitblijven van succes in Irak in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tot een steeds verder dalende publieke steun voor deze operatie. Succes in eerdere acties heeft een positief effect voor de steun voor nieuwe acties, maar het omgekeerde is ook het geval⁶. Er lijkt een samenhang te bestaan tussen het gebrek aan succes in Afghanistan en het gebrek aan publieke steun aan nieuwe missies. In het laatste onderzoek van Defensie blijkt slechts 33% van de bevolking een sterk voorstander te zijn van de ISAF-missie⁷. Een dergelijk laag percentage heeft uiteindelijk ook gevolgen heeft voor de ervaren legitimiteit van de missie.

GEBREK AAN TRANSPARANTIE

Het redelijke vooruitzicht op doelbereiking moet, kortom, een vitale rol spelen in de besluitvorming over en bij het mobiliseren en op peil houden van parlementaire en publieke steun voor de Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties. De complexe crisisbeheersings-

operaties in fragiele staten worden gekenmerkt door een ongemakkelijk contrast tussen veelal hooggestemde politieke ambities tijdens de besluitvorming en praktijkervaringen die juist tot nuchterheid en bescheidenheid dwingen.⁸

Juist dit kenmerk zorgt ervoor dat besluitvormers gaan schipperen met de resultaten. Voor het realiseren van politiek en publiek draagvlak zijn ambitieuze doelstellingen en optimisme over de haalbaarheid van de missie immers noodzakelijk. Een heilig geloof in de maakbaarheid van de wereld verdringt dan een realistische taxatie van de kans op doelbereiking.

Dat vormt wellicht ook een verklaring voor het gebrek aan transparantie over de vooruitgang die nu werkelijk is geboekt in Afghanistan — een nuchtere analyse van de actuele situatie in het land ontbreekt. De International Crisis Group constateert dat er 'eerder inputs dan outcomes worden geëvalueerd, hetgeen bureaucraten in staat stelt illusoire successen te bejubelen'.⁹

Dit gebrek aan transparantie over de voortgang van de ISAF-missie wordt doelbewust in stand gehouden, stelt het gezaghebbende Amerikaanse onderzoeksinstituut Center for Strategic and International Studies (CSIS): 'The White House has blocked ISAF attempts to issue unclassified monthly and quarterly status reports, directing ISAF to keep them classified and restrict their distribution.' En: 'Since June, ISAF has reacted by steadily restricting the distribution of unclassified command and other status briefings — reverting to the constant efforts to "control the message" that dominated its reporting until the reviews that led to the new strategy. (...) Officials in Washington, the US country team, and ISAF need to use the December [briefing] report to make a new start in honest reporting about what has happened to date, and to start creating far more realistic expectations about the future.'¹⁰

Deze mist rond de vooruitgang van de ISAF-missie bemoeilijkt de beantwoording van de cruciale vraag of er nog een redelijke kans bestaat om de gestelde doelen in Afghanistan

te bereiken. Het antwoord op deze vraag moet evenwel elke keer onderbouwd worden wanneer Nederland voor nieuwe besluiten staat. Of het nu gaat om de verlenging van een bestaande missie of de deelname aan een nieuwe trainingsmissie.

VOORTSCHRIJDEND INZICHT

Ook de steeds veranderende realiteit in Afghanistan dwingt iedere keer tot een nieuwe verantwoording van de kans op doelbereiking. Het voortschrijdend inzicht in veranderende omstandigheden, de zich opdringende noodzaak van nuchterheid en bescheidenheid kunnen ertoe leiden dat politieke oordelen over de wenselijkheid van Nederlandse deelname aan de ISAF-missie met het verstrijken van de tijd veranderen. Dat heeft niets te maken met politiek gedraai of gebrek aan bondgenootschappelijke loyaliteit — integendeel. Het kritisch blijven beoordelen van de kans op succes is

Veel van de problemen die de ISAF-missie ondervindt hebben een chronisch karakter gekregen

een inherent onderdeel van een gewetensvolle besluitvorming bij de inzet van Nederlandse militairen en politiemensen in de steeds veranderende context van Afghanistan.

Tijdens het debat over de mogelijke verlenging van de Nederlandse militaire deelname aan de ISAF-missie bestond er nog hoop dat de nieuwe Afghanistan-strategie, zoals die door president Obama was aangekondigd, ondanks evidente tekortkomingen toch een positief effect zou hebben. In november 2010 constateerde het CSIS echter dat de nieuwe strategie op veel fronten stagneert en ernstig is vertraagd.¹¹ Het CSIS wijst onder meer op het gebrek aan middelen, de onzekerheid die is ontstaan door het aangekondigde vertrek (te beginnen in het

arbitrair vastgestelde jaar 2011), de spanningen onder de bondgenoten binnen ISAF, de crisis rond de Afghaanse presidentsverkiezingen, het dubbelzinnige commitment van Pakistan, het ontbreken van een effectieve anti-corruptie-aanpak, de gevolgen van de toenemende druk om te onderhandelen met de Taliban en de meningsverschillen hierover met Pakistan, het ontbreken van een transitiestrategie, het gebrek aan trainers.

Bedenk wel dat dit slechts een greep uit de problemen is. En dat terwijl het moment waarop Amerikaanse troepen een start zouden maken met hun terugtrekking, medio 2011, snel dichterbij komt. Veel van de problemen die de nieuwe strategie van de ISAF-missie momenteel ondervindt, hebben helaas een chronisch karakter gekregen. Er zijn weinig tekenen die erop wijzen dat oorzaken van stagnatie effectief worden aangepakt. Hiervoor zou een zeer ingrijpende wijziging van de ISAF-strategie noodzakelijk zijn.¹²

DE TOEKOMST VAN DE AFGHAANSE NATIONALE POLITIE

De problemen met betrekking tot de stagnerende implementatie van de nieuwe ISAF-strategie hebben natuurlijk ook een negatief effect op de kans op doelbereiking van de trainingsmissies voor de Afghan National Police (ANP) waaraan de Nederlandse regering een bijdrage overweegt. Enkele klemmende tekortkomingen met betrekking tot die trainingsmissie zal ik hieronder opsommen.

- 72 > *Er is geen gemeenschappelijke visie op de rol van de ANP.*¹³ Duitsland vervult, binnen de politiemissie van de EU, een leidende rol bij de opbouw en hervorming van de Afghaanse politie, terwijl de Verenigde Staten binnen de NATO Training Mission (NTM-A) de leiding hebben bij het opleiden van politie-eenheden. De Duitse langetermijnbenadering richt zich op een ordehandhavende en civielrechtelijk georiënteerde politie. Dit conflicteert met de Amerikaanse kortetermijnbenadering die zich

richt op de politie als paramilitaire eenheid in de *counter-insurgency*-strijd. Er heerst dus verwarring over het einddoel van de hervorming van de Afghaanse politie. Als Nederland een bijdrage wil leveren aan de opbouw van de ANP, zonder dat onder bondgenoten duidelijkheid bestaat over welk doel daarmee gediend wordt, hoe maak je dan een juiste inschatting van de kans op doelbereiking?

Het vertrouwen van de Afghanen in de eigen justitie neemt verder af

> *Een samenhang met — en voortgang van — andere hervormingen ontbreekt.* De politiemissie is tot mislukken gedoemd zolang er geen sprake is van adequate wet- en regelgeving, opgeleide en betrouwbare aanklagers en rechters en een goed werkend gevangeniswezen. Op al deze terreinen, die randvoorwaarden zijn voor het goed functioneren van de Afghaanse politie, is onvoldoende voortgang geboekt en er bestaat amper zicht op de kans dat dit in de toekomst wel zal gebeuren. Het vertrouwen van de Afghaanse bevolking in de eigen overheid op het gebied van justitie groeit niet, maar neemt steeds verder af.¹⁴

> *De ANP kan niet op eigen kracht voortbestaan.* De gewenste omvang van de ANP is in de afgelopen jaren vanwege de verslechterde veiligheids-situatie en de gewenste 'Afghanisering' van de oorlog steeds verder vergroot en de taken zijn van wethandhaving verschoven naar militaire taken. Daarbij is geen rekening gehouden met de vraag of de Afghaanse overheid na beëindiging van de financiële hulp vanuit de internationale gemeenschap de eigen veiligheidsstructuren duurzaam kan financieren. Het Duitse Politieprojectbureau berekende in 2005 dat de Afghaanse Nationale Politie, gelet op de veiligheidssituatie toen, een omvang zou kunnen hebben van 62.000 politiemensen. De Afghaanse overheid zou een politieapparaat van deze omvang kunnen bekostigen. De Amerikaanse regering gaat inmiddels uit van een

gewenste omvang van 134.000 politiemensen in oktober 2011¹⁵ zonder dat er garanties zijn voor de financiële duurzaamheid van een organisatie met een dergelijke omvang.

> *Er zijn onvoldoende gespecialiseerde trainers.*¹⁶ De betrokken ministers stellen in de Kamerbrief van 28 september jl. over de stand van zaken in Afghanistan: 'De behoefte aan extra capaciteit voor de training van de Afghaanse veiligheidstroepen is nog altijd groot.' Dat is juist. In september 2010 bleek dat slechts 1,1% van de 819 meest noodzakelijke gespecialiseerde trainers binnen NTM-A beschikbaar was. Het verschil tussen het aantal benodigde en het aantal toegezegde trainers loopt in maart 2012 op tot ruim duizend trainers. Dat maakt het bijzonder twijfelachtig of de Afghaanse veiligheidstroepen bijtijds in staat zullen zijn de veiligheid te garanderen. Het hoge aantal politierekruten dat afhaakt — een netto toename van 14.000 politiemensen vergt de training van 50.000 rekruten¹⁷ — maakt dit tekort aan trainers extra problematisch. De relatief beperkte bijdrage vanuit Nederland zal hierbij niet het verschil maken.

> *De planning is niet transparant en niet realistisch.* De aankondiging van het begin van vertrek van Amerikaanse troepen uit Afghanistan in 2011 dicteert het tempo van de Afghanisering van de veiligheidsstructuren waaraan ook Nederland wil bijdragen. Er bestaat in dit licht geen goed zicht op de kwaliteit en inzetbaarheid van de ANA en de ANP en een realistische transitieplanning ontbreekt.

Daarnaast zijn er dan nog de problemen rond corruptie, drugshandel en andere criminele praktijken, de te lage honorering van de politie in vergelijking met de Taliban, veiligheid en uitrusting. Het zijn problemen die stuk voor stuk een negatief effect hebben op het klaarstomen van de Afghaanse veiligheidstroepen.

HUMANITAIRE HULP ALS ALTERNATIEF

Het is bijzonder teleurstellend dat de nieuwe strategie van president Obama, hoe ontoereikend deze ook is, grote vertraging en stagnatie

ondervindt. De vele tekortkomingen in zowel de strategie van ISAF als de opzet van de bestaande trainingsmissies maken een Nederlandse politietrainingsmissie een onverantwoord avontuur zonder reëel uitzicht op doelbereiking en succes.

Een schrale troost is dat ook zonder te participeren in de ISAF-missie Nederland zijn betrokkenheid bij de Afghaanse bevolking kan vormgeven door humanitaire hulp en wederopbouw hulp, via onze ontwikkelingsrelatie met Pakistan en door een politiek en diplomatiek engagement. Een schrale troost is ook dat de Nederlandse krijgsmacht zijn handen dan vrij heeft en inzetbaar is in andere gebieden, bijvoorbeeld in Afrika, waar stabiliteit dikwijls op een veel lager niveau van het geweldsspectrum is te realiseren.¹⁸

Het is waar: nee zeggen tegen de trainingsmissie roept een gevoel van gène op. Het is onverdraaglijk dat de internationale gemeenschap er tot op heden niet in is geslaagd in Afghanistan een onomkeerbaar proces op gang te brengen in de richting van meer veiligheid, een beter bestuur en sociale en economische ontwikkeling.

Het is waar: nee zeggen tegen de trainingsmissie roept een gevoel van gène op

De Nederlandse regering mag de lastige vraag naar de kans op doelbereiking van de trainingsmissie niet uit de weg gaan omdat alle NAVO-bondgenoten nu eenmaal in Afghanistan zitten. Gênant is ook de gedachte dat er alleen troepen geleverd worden 'uit respect voor de Verenigde Staten' zonder nog in succes in Afghanistan te geloven, zoals EU-president Van Rompuy tegenover de Amerikaanse ambassadeur in Brussel zou hebben gezegd, althans volgens documenten die Wikileaks publiceerde.¹⁹

Een gereede kans op doelbereiking is geen voldoende maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor Nederlandse deelname aan de trainingsmissie. Een nieuwe missie zonder reële kans hierop is niet te verantwoorden tegenover Af-

ghaanse burgers en tegenover de uit te zenden militairen en politiemensen. Zo'n onderneming zou bovendien funest zijn voor het draagvlak onder de Nederlandse bevolking — zowel voor deze missie als voor missies in de toekomst.

Noten

- 1 Zie *de Volkskrant*, 27 november 2010.
- 2 *Afghanistan: Exit vs Engagement*, International Crisis Group, Kabul/Brussel, 28 november 2010.
- 3 *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, rapport van de secretaris-generaal van de VN, 14 september 2010.
- 4 Zie bijvoorbeeld: *The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, p. 37 e.v., 2001 en *Vreedzaam veilig. Een sociaal-democratische internationale koers in een veranderende wereld*, rapport van de PvdA-projectgroep over internationale vrede en veiligheid, 2005.
- 5 *Toetsingskader 2009*, Kamerbrief 1 juli 2009.
- 6 Maatschappijen en krijgsmacht, Adviesraad Internationale Vraagstukken, april 2006.
- 7 *Monitor steun en draagvlak, Publieke opinie Uruzgan*, juli 2010, Ministerie van Defensie, juli 2010.
- 8 *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Adviesraad Internationale Vraagstukken, maart 2009.
- 9 *Afghanistan: Exit vs Engagement*, *ibid.*, p. 1.
- 10 Anthony Cordesman, *Afghanistan and the December review: Making the right judgments*, Washington: CSIS, 2 november 2010.
- 11 *Ibid.*
- 12 Zie: *Naar een begin van vrede in een onbegonnen oorlog*, IKV Pax Christi, juli 2010.
- 13 J.L. Hovens, *To serve and to protect? Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestedel*, Nederlandse Defensie Academie, december 2009.
- 14 *Progress towards security and stability in Afghanistan*, rapport voor het Congres, Washington, november 2010.
- 15 Rod Nordland, *US approves training to expand Afghan Army*, *New York Times*, 15 januari 2010.
- 16 Anthony Cordesman, *Afghan National Security Forces. What it will take to implement the ISAF-strategy*, Washington: CSIS, september 2010.
- 17 NTM-A, oktober 2010.
- 18 *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: WRR, 2010.
- 19 'Van Rompuy: EU gelooft niet in succes Afghanistan', *de Volkskrant*, 6 december 2010.



Twée ‘Londense’ gedichten van J.W. Albarda

FRANS BECKER

In de zomer van 2010 was in Delft een bijzondere tentoonstelling te zien over de activiteiten van een groep vooruitstrevende studenten die rond 1930 aan de Technische Hogeschool studeerden. Centraal in deze groep stond J.H. (Jan) Albarda, zoon van de voormalige SDAP-voorman J.W. (Willem) Albarda (1877-1957). Naast de tentoonstelling was er een serie lezingen en er werd een boek gepubliceerd: *Moderniteit in een behoudende omgeving. Jan Albarda en De Groep van Delft*. Het werd geschreven door Jan Molema — de grote motor achter het hele project — en Suzy Leemans.

J.W. (Hans) Albarda, zoon van Jan en kleinzoon van Willem, opende de tentoonstelling. Ik was namens de Wiardi Beckman Stichting bij het project betrokken geraakt en had daardoor het voorrecht om Hans Albarda, die in Canada woont, enkele malen te ontmoeten. Hij bleek niet alleen kraakheldere herinneringen aan zijn grootvader te hebben, maar ook nog enkele gedichten die zijn ‘Gofa’ eind 1942, tijdens zijn verblijf als minister in Londen, had geschreven: ‘Storm!’ en ‘Sailing ships at a glance’. Aan SED gaf hij toestemming om deze, voor het eerst, af te drukken (zie p. 79-81).

Willem Albarda was partijleider en voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de SDAP van

1925 tot 1939, tussen de periode-Troelstra en de periode-Drees in. Hij heeft niet de bekendheid gekregen van zijn voorganger en opvolger, maar speelde een niet te onderschatten rol bij het op koers houden van de SDAP in een uiterst moeilijk tijdsgewricht. Zoals W. Drees in 1984 zei: ‘Hij was een zeer bijzondere figuur en in die zin een leider: een leider in de Kamer, een leider in het partijbestuur, een leider in het congres, een leider in de algemene propaganda. Maar hij kon zich niet als de wethouders beroepen op directe resultaten.’ Zelf zei Albarda in een interview in 1939 over deze tijd: ‘De jaren waarin ik de fractie leidde, waren zeer moeilijke jaren. Onder zware politieke omstandigheden heb ik Troelstra’s werk moeten voortzetten. Het was steeds weer: crisistijd. Het was steeds weer: tijd van politieke spanningen, die vooral na 1933, na de opkomst van het fascisme, verhevigd werden. En het was de laatste tijd bovendien: tijd van telkens opnieuw dreigend oorlogsgevaar.’²

Als student aan de Delftse Polytechnische School had hij na rijp beraad — en daartoe geholpen door zijn correspondentie met F.M. Wibaut — besloten toe te treden tot de SDAP. Zijn socialisme was sterk ethisch gekleurd — het zou altijd iets van het fabianisme uit zijn studententijd behouden, aldus P.J. Knegtmans in een van de zeldzame biografische artikelen die aan Albarda zijn gewijd. ‘Hij droeg zijn idealisme uit in bevlogen redevoeringen, waarin veelvuldig het beeld voorkwam van het socia-

75

Over de auteur Frans Becker is adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Noten zie pagina 78



lisme als een schip in stormtij, dat echter eens het socialistisch land zou bereiken.³ Hij was overigens niet de enige Delftse student die socialist werd. Een belangrijke groep ingenieurs die in de 'rode tijd' in Delft studeerden koos voor de SDAP en zou zijn sporen nalaten in de volkshuisvesting, de wetenschappelijke bedrijfsvoering en de politiek, waar zij met hun 'ingenieurs-socialisme' bijdroegen aan de reformistische koers van de SDAP.⁴

Albarda werd in 1913 gekozen als lid van de Tweede Kamer en in 1915 als lid van de gemeenteraad van Den Haag. Van 1917 tot 1923 was hij wethouder — in een tijd waarin de socialistische gemeentepolitiek zijn vleugels uitsloeg. Hij was verantwoordelijk voor de onderwijspolitiek in Den Haag en onderdeel van wat we tegenwoordig een breed netwerk zouden noemen. Architecten, dichters en intellectuelen maakten er deel van uit. Samen met zijn vrouw Anna Brals maakte hij van hun huis, wat Molema en Leemans noemen, 'een sociaal-democratisch cultureel centrum'.⁵

Vanaf 1923 nam het Tweede-Kamerlidmaatschap — en vanaf 1925 het fractievoorzitterschap, inclusief het partijleiderschap — al zijn politieke energie in beslag. In die tijd wist hij, soms aarzelend, soms met uitgesproken opvattingen, de SDAP bijeen te houden en voorzichtig in de richting van regeringsverantwoordelijkheid te sturen, zonder directe persoonlijke ambitie op dat vlak. Hij had, aldus Knegtmans, 'een scherp oog voor politiek talent onder de intellectuele jongeren en hij gaf hun de kans hun ideeën uit te werken in partijprogramma's en te incorporeren in de socialistische ideologie. Sommigen, zoals M. van der Goes van Naters en Wiardi Beckman, hadden hun snelle opkomst mede aan Albarda te danken'.⁶ Op die manier benutte hij zijn partijleiderschap om de weg naar vernieuwing van de sociaal-democratie in Nederland te effenen.

Hij was al vroeg diep overtuigd van de grote gevaren van het nationaal-socialisme en het fascisme. Ondubbelzinnige verdediging van de democratie en uiteindelijk ook de landsverdediging vormden belangrijke bestanddelen van zijn politieke overtuiging. Hij ondervond de dreiging van het nationaal-socialisme ook persoonlijk. Hij schreef daarover: 'Sedert 1932 en tot de dag der invasie hadden NSB-ers mij aanhoudend met bedreigingen, schriftelijk en telefonisch, bij dag en bij nacht, en meer dan eens ook met overlast vervolgd.' De dreiging was zodanig dat de politie beschermende maatregelen nodig achtte.⁷

In 1939 trad hij, samen met J. van der Tempel, toe tot het kabinet-De Geer: de eerste sociaal-democratische ministers in het door liberalen en confessionelen gedomineerde politieke landschap van het Interbellum. Hij maakte deel uit van de Nederlandse regering in ballingschap in Londen, als minister van Waterstaat en van Financiën ad interim. Na de oorlog bleef hij in de luwte van de politiek, als lid van diverse commissies van onder meer de Wiardi Beckman Stichting en als gesprekspartner van Drees. Van 1945 tot 1952 was hij lid van de Raad van State.

Albarda was een gepassioneerd zeiler. In de jaren twintig leende het gezin enkele malen de boot van H.P. Berlage om de zomervakantie op door te brengen. Van 1928 tot 1935 was Albarda eigenaar van de Friese boeier Maartje — een schip dat nog steeds in de vaart is en waaraan zijn zoon Jan zijn leven lang buitengewoon sterke herinneringen zou houden, zoals kleinzoon Hans mij vertelde. Het gedicht 'Sailing ships at a glance' verwijst — althans in Hans' herinnering — naar een onder dezelfde titel verschenen fotoboek van de Amerikaan Morris Rosenfeld (1885-1968).

Ook het andere gedicht dat hier staat afgedrukt, 'Storm!', getuigt van Albarda's passie voor zeilen. Geschreven in 1942 getuigen de gedichten ook van zijn worsteling met de oorlogsomstandigheden en een verlangen naar het einde van de oorlog. Zij laten misschien ook

J.W. (Willem) Albarda aan het roer, met zijn dochter Maria (1907-1983) en bij de mast zijn zoon Jan (1910-1993). Foto uit het archief van de familie Albarda.



zien hoe eenzaam Albarda was. Voor hem, die bijzonder gesteld was op een hecht familieleven, waren de onzekerheid en de zorg die hij ervoer bijna ondraaglijk. Hij raakte bovendien verwickeld in een taai gevecht in het kabinet en met koningin Wilhelmina over het herstel van de democratische orde na de oorlog — een gevecht dat uiteindelijk tot zijn terugtreden als minister leidde.⁸

Politieke overtuiging, persoonlijke standvastigheid en de liefde voor het zeilen: de drie levenslijnen van Willem Albarda komen samen in het Ex Libris dat zijn boeken siert. In een brief van 16 maart 1951 aan zijn kleinzoon Hans, gevoegd bij een aantal brochures en redevoeringen die hij hem opstuurt, schrijft hij: 'Ik hoop dat, als je eens in deze geschriften bladert, je zult gevoelen, hoe rijk het leven kan zijn voor een mens, als hij naar een verheven doel streeft, dat hoog boven zijn eigen belangen gaat. En ik hoop, dat je dit in je eigen leven zult mogen ondervinden. In sommige van deze boekjes zul je mijn ex-libris aantreffen met het devies: "Segui il tuo corso". Deze woorden zijn ontleend aan Dante's "Divina Commedia", het beroemde boek, dat omstreeks 1300 is geschreven. Vergilius sprak deze woorden tot Dante, toen hij de dichter geleidde op zijn tocht door de hel. Voluit luiden zij: "Segui il tuo corso e lascia dir le genti", dit wil zeggen: volg uw eigen weg en laat de mensen maar praten. Het Friese volk, waarvan jij langs vaders- en moederszijde afstamt, zegt ongeveer hetzelfde zo: "Doch dyn plicht en lit de ljue rabje" (doe uw plicht en laat de mensen kwaadspreken). Ik nam de Italiaanse woorden als lijfspreuk in mijn studententijd, toen ik socialist was geworden en tegen veel moeilijkheden te kampen had. Die woorden gaven mij veel kracht. Ik ken geen betere om jou in je leven mee te geven. Ik hoop dat ze jou zullen sterken, zoals ze het mij hebben gedaan.'⁹

Noten

78

- 1 'Negentig jaar sociaal-democratie in de herinnering van een reformist', interview met dr. W. Drees door J. Th. J. van den Berg, in: *SG-D*, 41 (1984) 7/8.
- 2 Geciteerd in Peter Jan Knegtmans, 'Johan Willem Albarda: democratisch socialist', in: Frans Becker e.a. (red.), *Van Troelstra tot Den Uyl. Het vijftiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1994, 78.
- 3 Knegtmans, 63.
- 4 Harry Lintsen, 'De Delftse Polytechnische School als bakermat van socialisme 1900-1925', in: Jan Bank e.a. (red.), *Het tweede jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1978, 81-109.
- 5 Jan Molema en Suzy Leemans, *Moderniteit in een behoudende omgeving. Jan Albarda en De Groep van Delft*, JAP SAM 2010, 22-33.
- 6 Knegtmans, 92.
- 7 Knegtmans, 82.
- 8 Knegtmans, 87-90.
- 9 Brief van J.W. Albarda aan zijn kleinzoon Hans, 16 maart 1951, ter beschikking gesteld door Hans Albarda.

Sailing Ships at a Glance

Als 'k blader in dit boek
dan gaan de muren
der kamer stil verdwijnen,
dan op'nen zich de wijde horizonnen.
Ik voel 't geluk opwelle' uit oude bronnen,
ik zie de zoete lijnen
van 't schip; 'k doorleef de heil'ge uren
als d'adem van den wind in 't witte doek.

Uit nauwen toegang zacht te glijden
in 't wijde meer — de borst verwijdt zich;
weg is gedachte aan lichaam'lijk lijden,
het hart verblijdt zich.

Zoo denk ik mij het sterven:
Door nauwen poort dringt zich ons wezen,
dan opent zich de wijde en wij lezen
wat wij voor eeuwigheid dan zullen erven,
volledig alles of 't volstreckte Niet,
maar zeker einde van het aardsch verdriet.

Wat heb ik vaak den wind zacht hooren zingen
door 't riet, de golfjes hooren babb'len,
het water tegen walkant hooren kabb'len,
't zwijgen gehoord van alle and're dingen.

Op 't water zijn wij vrij — met niets meer om ons henen
dan de Natuur en haar genaad'ge krachten;
zij fluistert het geheim, waarneer wij smachten,
het is haar zoete stem wij 't oor nu leenen.

Dan breekt het zwijgen. In een juichend lied
prijzen wij 't Leven en zijn schoone waarde.
O, waan! Nu kermt de heele aarde
in pijnen en in nameloos verdriet...

J.W.A., Kerstmis 1942

Storm!

De zeilen strak,
De touwen fel gespannen;
Krom staat de mast.
Zie hoe de wilde vlagen
Rukken aan schote' en stagen.
Over den boeg spat schuim.
Den rappen fokkegast
Druipt water van de jekker.
Een golf glanst langs het boord,
Komt snel naar binnen glippen.
De stuurman, met opeen geklemde lippen,
Drukt op den helmstok
Met zijn sterke lijf,
En 't schip richt zich weer op.
Laat af nu, schipper,
Houd de vaart in 't schip,
Vul snel de zeilen weer
Dat wind het schip niet keer'.
Hoor, hoe de spanten kraken
En 't schip nu stampet en hijgt
Als 't duikt en rijst —
Er is geen vogel meer die krijscht
En nergens meer insecten zoemen,
De baren slaan over de waterbloemen.
Het riet kan nu zijn pluimen niet omhoog meer beuren,
De wind is nu de wolken aan 't verscheuren,
Die vluchten snel vandaan;
Daar komen nieuwe aan,
Maar ook met hen zal 't zelfde lot gebeuren.
Wind's heerschappij — O, kleine mensch!

— — —

Dit was een droom op stillen winterdag.
Maar 't is geen droom wat 'k voor mijn oogen zag:
Zoo worstelen met storm en kwaad getij,
Zoo zwoegen en zoo strijden wij,
De branding tegemoet, waardoor w'ons henen breken
Naar 't strand van de beminde streken,
Om weër te zien zoo menig lief gelaat,
Om weër te keeren in dien zaal'gen staat
Van liefde en vriendschap in den ouden kring..
O, wind, raas door de touwen, zing
Uw lied van strijd, uw lied van zegepraal;
Help ons nu met uw sterke wilde kracht.
Maar leg U neer wanneer het is volbracht.
Laat ons dan rusten — geef ons dan den vrede
Waarnaar wij hunk'ren in het woeste heden.

J.W.A., Kerstmis 1942

THEMA'S

- > Naschokken van de crisis – Wie betaalt de rekening?, nr. 1/2
- > De val van Balkenende IV – Hoe verder?, nr. 3
- > De Derde Weg voorbij – De Den Uyl-lezing van Wouter Bos, nr. 3
- > Een nieuwe balans – Bakens voor een progressieve koers, nr. 4
- > Polemiek – Over 'Niemand's land' van Marcel van Dam, nr. 4
- > Brieven aan Job Cohen, nr. 5/6
- > Woonbeleid in Nederland – Fundamenten & zichtlijnen, nr. 5/6
- > Denken over democratie – Ingangen & uitwegen, nr. 7/8
- > Gouvernementeel populisme, nr. 10/11
- > Labour in de oppositie, nr. 10/11
- > Hoe guur is het klimaat?, nr. 12
- > In antwoord op Martin Bosma, nr. 12
- > Nederland in Afghanistan, nr. 12

COLUMNS

- > Kosten en baten in de zorg, Marijke Linthorst, nr. 1/2
- > Nacht van de Democratie, Adriaan van Veldhuizen, nr. 3
- > Verlieft op Job Cohen, Liesbeth Levy, nr. 4
- > Ongelijksoortige ongelijkheid, Kees Schuyt, nr. 5/6
- 82 > De ondraaglijke lichtheid van het debat, Rutger Claassen, nr. 7/8
- > Valse beloften, Paul de Beer, nr. 9
- > Koddebeiers, Marijke Linthorst, nr. 10/11
- > Op het kruispunt, Mare Faber, nr. 12

INTERVENTIE

- Akkerboom, Broer
- Eerlijk delen?, nr. 9, p. 4

- Belkum, Afke van
- Op de banken voor de psychoanalyse, nr. 5/6, p. 7 (zie ook Wolf, Thijs de)
- Bordewijk, Paul
- Stemmen op z'n Frans, nr. 7/8, p. 8
- Bruin, Johan de
- Niet-stemmers bestaan écht!, nr. 5/6, p. 9
- Cuperus, René
- Verder na Kopenhagen [2], nr. 1/2, p. 7
- Doormaal, Tom van
- Eerst denken, dan snoeien, nr. 4, p. 5
- Dunk, Thomas von der
- Terug naar de moederkerk, nr. 1/2, p. 10
- Eldik, Hanno van
- Tweestrijd op links, nr. 12, p. 6
- Engbers, Anita
- Blind date met een raadslid, nr. 1/2, p. 4
- Godfroy, Frans
- Stijgende pensioenkosten, stijgende premies?, nr. 3, p. 6
- Haan, Peter de
- Werk en/of uitkering?, nr. 5/6, p. 6
- Hofstee, Wim
- Hoe te kiezen?, nr. 7/8, p. 9
- Horst, Michiel ter
- Koning, kiezer en legitimatie, nr. 12, p. 4
- Jong, Arie de
- Kamerleden selecteren, nr. 5/6, p. 4
- Kerkhof, Peter
- Krijgt Bolkestein gelijk?, nr. 10/11, p. 6
- Köbben, André J.F.
- Vorm een linkse unie, nr. 9, p. 4
- Kolthoff, Kees
- Oorlog en politiek, nr. 1/2, p. 9
- Koning, Wouter
- Schaf dualisme weer af, nr. 3, p. 5
- Politieke steun, geen militaire, nr. 4, p. 4
- Konst, Hans
- Maxi-democratie, nr. 10/11, p. 5 (zie ook Mulder, Bertus)
- Lunsing, Jan R.
- De truc van Emmen, nr. 3, p. 7

- Een ritueel toneelstuk, nr. 5/6, p. 5
- Wat is er mis met solidariteit?, nr. 10/11, p. 8
- Menges, Jelle
- Eigen schuld, dikke bult, nr. 12, p. 5
- Mulder, Bertus
- Telt iedereen mee?, nr. 7/8, p. 4
- Maxi-democratie, nr. 10/11, p. 5 (zie ook Konst, Hans)
- Nieuwenhuijsen, Pieter
- De boel bij elkaar, nr. 7/8, p. 6
- Nix, Lucien
- Slow (but solid) campaigning, nr. 7/8, p. 5
- Ophoven, Erik van
- Paternalistisch? Laten we het hopen!, nr. 10/11, p. 7
- Pauw, John van der
- De inflatie van eenvoudige arbeid, nr. 10/11, p. 5
- Renkema, Arnold
- De waarde van echte raadsverkiezingen, nr. 1/2, p. 5
- Rooduijn, Matthijs
- Weg uit de achterkamertjes, nr. 7/8, p. 7
- Rozemond, Sam
- Nederlands staatsrecht en Europa, nr. 9, p. 5
- Sanders, Daan
- Sturen op geluk, nr. 5/6, p. 8
- Steen, Frans van der
- Verder na Kopenhagen [1], nr. 1/2, p. 6
- Swaak, Klaas
- Gezocht: visie op lokale politiek, nr. 3, p. 4
- De stemming in de regio, nr. 9, p. 7
- Vols, Michel
- Het t-woord, nr. 4, p. 6
- Wolf, Thijs de
- Op de banken voor de psychoanalyse, nr. 5/6, p. 7 (zie ook Belkum, Afke van)
- Woltring Naomi
- Bied Serviërs perspectief, nr. 10/11, p. 4

ARTIKELEN

- Amerongen, Job van
- De lessen en de lariekoek, nr. 12, p. 51

- Becker, Frans
- Op zoek naar een nieuw wethouders-socialisme, nr. 1/2, p. 69 (zie ook Hurenkamp, Menno)
- Over links of door het midden?, nr. 3, p. 36 (zie ook Cuperus, René)
- Twee 'Londense' gedichten van J.W. Albarda, nr. 12, p. 75
- Beckers, Theo
- Meer tijd, meer welvaart, nr. 4, p. 57
- Beekers, Wouter
- Hoe woningcorporaties ontworteld raakten, nr. 5/6, p. 54
- Beer, Paul de
- Om de kwaliteit van het bestaan 'revisited', nr. 1/2, p. 14 (zie ook Sie Dhian Ho, Monika)
- Rekenen met waarden – Pleidooi voor helderheid in het heroverwegingsdebat, nr. 4, p. 10 (zie ook Sie Dhian Ho, Monika)
- Wie gedooft dit kabinet nu eigenlijk?, nr. 10/11, p. 22
- Benali, Abdelkader
- Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 50
- Berg, J.Th.J. van den
- En weer botsten de oude rivalen, nr. 3, p. 28
- Ongeliefd en verre van onmisbaar – De PvdA en de formatie van 2010, nr. 10/11, p. 12
- Berg, Jurre van den
- Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 41
- Berg, Marten van den
- Bezuinigen met beleid, nr. 3, p. 68
- Buijsen, Martin
- De rechtvaardige verdeling van gezondheidszorg, nr. 10/11, p. 61
- Caminada, Koen
- Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk, nr. 1/2, p. 20 (zie ook Kam, Flip de)
- Claassen, Rutger
- De markt als paard van Troje, nr. 1/2, p. 35
- Kunstsubsidies: een oefening in tegendenken, nr. 12, p. 20
- Cohen, Floris
- Jacques de Kadt als schutspatroon?, nr. 12, p. 44

Cohen, Job

- Juist in moeilijke tijden zijn creatieve oplossingen te vinden – Lezing bij de inontvangstneming van de Rode Canon, nr. 10/11, p. 30

Cuperus, René

- Over links of door het midden?, nr. 3, p. 36 (zie ook Becker, Frans)
- De achilleshiel van het globalisme, nr. 3, p. 63 (zie ook Paulusma, Pim)

Dam, Marcel van

- ‘De groep achterblijvers verdient net zoveel respect als welke yup dan ook’, nr. 4, p. 71

Derksen, Wim

- Een betoog met politieke consequenties, nr. 3, p. 48

Dijsselbloem, Jeroen

- Gedogen in de praktijk – Een vergelijking tussen Denemarken en Nederland, nr. 10/11, p. 25

Drent, Margriet

- Exitsstrategie of ontwikkelingsstrategie? (zie ook Walle, Nelleke van de), nr. 12, p. 64

Duivesteijn, Adri

- Pleidooi voor een radicale stelselherziening, nr. 5/6, p. 79

Elchardus, Mark

- Van bnp-obsessie naar geluksbeleid, nr. 4, p. 50

Engels, Hans

- Maak een einde aan de top-down democratie, nr. 7/8, p. 30

Gerrichhauzen, Leo

- Woningcorporaties: de onmisbare schakel, nr. 5/6, p. 70

Giddens, Anthony

- De opkomst en ondergang van New Labour, nr. 10/11, p. 52

Giebel, Lambert J.

- Mini-provinci of maxi-gemeente?, nr. 7/8, p. 100

Gruiters, Jan

- Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 33
- Politietrainingsmissie: een onverantwoord avontuur, nr. 12, p. 69

Harchaoui, Sadik

- Rechtvaardigheid als richtsnoer, nr. 4, p. 30 (zie ook Janssens, Rienk)

Heintze, Peter

- Wringende machtsrelaties – Ontwikkelings-samenwerking slaagt niet zonder visie, nr. 10/11, p. 69

Hek, Arie van der

- Rigoreus bezuinigen is een politieke keuze, nr. 9, p. 30

Hoekstra, Rein Jan

- Geen crisis, wel turbulentie, nr. 7/8, p. 38

Holsteyn, Joop van

- Ijs en weder dienende. De invloed van het weer op opkomst en kiesgedrag, nr. 3, p. 42

Hoorn, André van

- Geluk is niet te koop, wel te sturen, nr. 4, p. 43 (zie ook Sent, Esther-Mirjam)

Horrevorts, Ton

- Verbeter de overheid, begin bij de politiek, nr. 9, p. 36

Hurenkamp, Menno

- Op zoek naar een nieuw wethouderssocialisme, nr. 1/2, p. 69 (zie ook Becker, Frans)
- Democratie is als een darmstelsel, nr. 7/8, p. 92

Inja, Cor

- FNV en PvdA: ontdooi de bevroren liefde, nr. 9, p. 21

Jakson, Jola

- In tradities schuilen kennis en ervaring – Lessen van het conservatisme, nr. 10/11, p. 37

Janssens, Rienk

- Rechtvaardigheid als richtsnoer, nr. 4, p. 30 (zie ook Harchaoui, Sadik)

Kam, Flip de

- Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk, nr. 1/2, p. 20 (zie ook Caminada, Koen)

Keulen, Sjoerd

- Breken met het verleden, nr. 3, p. 54 (zie ook Kroeze, Ronald)

Knotter, Loes

- Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 45

- Kombrink, Hans
— Lessen uit de crisis van 1981, nr. 1/2, p. 60
- Kroeze, Ronald
— Breken met het verleden, nr. 3, p. 54 (zie ook Keulen, Sjoerd)
- Lans, Jos van der
— Een woning om vooruit te komen, nr. 5/6, p. 61
- Levy, Liesbeth
— Uit nutteloze noodzaak, nr. 12, p. 38
- Luyten, Marcia
— Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 19
- Paulusma, Pim
— De achilleshiel van het globalisme, nr. 3, p. 63 (zie ook Cuperus, René)
— De strijd om de Engelse middenklasse, nr. 10/11, p. 58
- Pels, Dick
— GroenLinks en de populistische uitdaging, nr. 7/8, p. 61
- Plasterk, Ronald
— Waarom cultuur subsidiëren? Bart Tromp-lezing 2010, nr. 12, p. 10
- Praag, Bernard van
— Het hete hangijzer van de vergrijzing, nr. 1/2, p. 46
- Pronk, Jan
— In Memoriam Hans van Mierlo, nr. 4, p. 76
- Putters, Kim
— Zorgen waar het moet, ondernemen waar het kan, nr. 9, p. 9
- Riel, Bart van
— Wat doen de andere eurolanden?, nr. 1/2, p. 53
- Rooy, Piet de
— Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 14
- Rossem, Maarten van
— Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 47
- Rotmans, Jan
— Duurzaamheid: banenmotor van de toekomst, nr. 4, p. 36
- Schenk, Hans
— Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 28
- Sent, Esther-Mirjam
— Geluk is niet te koop, wel te sturen, nr. 4, p. 43 (zie ook Hoorn, André van)
- Sie Dhian Ho, Monika
— Om de kwaliteit van het bestaan 'revisited', nr. 1/2, p. 14 (zie ook Beer, Paul de)
— Rekenen met waarden – Pleidooi voor helderheid in het heroverwegingsdebat, nr. 4, p. 10 (zie ook Beer, Paul de)
— Het dispuut over democratie: overbruggen we de kloof?, nr. 7/8, p. 20
- Stienen, Petra
— 'Het woord "onrendabelen" is stigmatiserend', nr. 4, p. 67
- Tang, Paul
— De schuld van rechts en het tekort van links, nr. 4, p. 15
- Thijn, Ed van
— 'Zijn wij wel bij machte om dwars tegen de tijdgeest in te gaan?', nr. 4, p. 63
— Het stelsel op de schop: minder partijen, méér keuze, nr. 7/8, p. 45
— Valsheid in geschrifte, nr. 12, p. 55
- Vaessen, Jannet
— Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 37
- Veen, Romke van der
— Zorguitgaven laten zich lastig beteugelen, nr. 4, p. 22
— 'Van Dam zet het ideaal van emancipatie bij het grofvuil', nr. 4, p. 65
- Veerman, Cees
— Vertrouwen herwinnen: politieke partijen aan zet, nr. 7/8, p. 56
- Veldhuizen, Adriaan van
— Wordt het niet eens, maar oneens over de toekomst, nr. 7/8, p. 87
— Laat kunst werken, nr. 12, p. 28
— Weeg het 'wat', maar ook het 'hoe'. nr. 12, p. 58
- Verheijen, Bart
— Een democratie in crisis? – Winnend essay Banningprijs 2010, nr. 10/11, p. 45
- Verhoeven, Imrat
— Politici zijn nergens zonder emoties, nr. 7/8, p. 75

Vis, Jan

— Yes, we cannot, nr. 7/8, p. 81

Vliegthart, Arjan

— Elke politiek krijgt het electoraat dat ze verdient, nr. 7/8, p. 50

Vos, Mei Li

— Voorstellen voor een bijgestelde koers, nr. 3, p. 9

Vries, Gerard de

— Brief aan Job Cohen, nr. 5/6, p. 23

Walle, Nelleke van de

— Exitstrategie of ontwikkelingsstrategie? (zie ook Drent, Margriet), nr. 12, p. 64

Wansink, Hans

— In het geweer tegen modieus linksisme, nr. 12, p. 48

Witteveen, Willem

— Hardop denken over een parlement nieuwe stijl, nr. 7/8, p. 69

Wolfson, Dik

— In Memoriam Jan Pen, nr. 3, p. 80

Zwart, Rutger

— 'De verzorgingsstaat zal activerend zijn of hij zal niet zijn', nr. 4, p. 69

BOEKESSAYS

Hollanders, David

— Ontmoedig het maken van schulden, nr. 5/6, p. 87

• Pieter Klok en Xander van Uffelen, *Bonus! Waarom bankiers de grote winnaars zijn van deze crisis*

• Paul Krugman, *The return of depression economics and the crisis of 2008*

• Eric Mecking, *Deflatie in aantocht. De historische achtergronden van de kredietcrisis en de komende grote depressie*

• Willem Middelkoop, *Overleef de kredietcrisis*

• Redactie Economie de Volkskrant, *De opkomst en ondergang van DSB*

Janssen, Joks

— Geef steden de ruimte, nr. 9, p. 44

• Richard Florida, *The great reset. How new ways of living and working drive post-crash prosperity*

• Marlet, Gerard, *De aantrekkelijke stad*

• Weel, Bas ter, *The Netherlands of 2040*

Schils, Trudie

— Exit baan voor het leven, nr. 3, p. 73

• Heejung Chung, *Flexibility for whom? Working time flexibility practices of European companies*

• Henning Jørgensen en Per Kongshøj Madsen (red.), *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model*

• Ruud J. A. Muffels (red.), *Flexibility and employment security in Europe. Labour markets in transition*

Smeets, Hubert

— Onder het eigen gewicht bezwijken, nr. 1/2, p. 78

• Lodewijk Asscher, *De ontsluitende stad*

• Frans Becker, Menno Hurenkamp en Pieter Tops (red.), *Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees. WBS Jaarboek 2009*

• Job Cohen, *Binden*

OP DE AGENDA

— Het nieuwe nutsbedrijf,

Jeltje van Nieuwenhoven, nr. 1/2, p. 86

— Terug naar het edele ambacht,

Jacques Wallage, nr. 3, p. 82

— Progressieve samenwerking,

Felix Rottenberg, nr. 4, p. 78

— Flexibilisering van de vakbond,

Pim Paulusma, nr. 5/6, p. 94

— Geen politiemissie naar Afghanistan,

Sietse Bosgra, nr. 7/8, p. 106