

Hogerop komen

Onlangs stelde minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken 28 miljoen euro beschikbaar voor programma's om radicalisering onder (rechts-extremistische en islamitische) jongeren tegen te gaan. Een uitstekend initiatief, al was het maar omdat een van de oorzaken van radicalisering lijkt te liggen in het feit dat kinderen zich buitengesloten voelen in de samenleving. Daar zouden wij, radicalisering of niet, iets aan moeten willen doen.

Tot mijn verbazing blijkt in het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart een deel van het geld besteed te gaan worden aan trainingen voor leerkrachten over de islam. Zij moeten geïnformeerd worden over kernbegrippen, verschijningsvormen, politieke en apolitieke stromingen. Nu heeft iedereen die zich wil verdiepen in de islam — of in het jodendom, het reformisme, het christendom, voor mijn part het holisme — mijn zegen. Maar laten we niet de illusie koesteren dat dit plan zal helpen tegen radicalisering.

Wat helpt wel? Een van de belangrijkste oorzaken van de gebrekkige participatie van jongeren uit achterstandsgroepen is het uitblijven van 'gesprek' tussen professionals (zoals leerkrachten) en anderen die bij deze jongeren betrokken zijn (zoals hun ouders). Kennis van de religie die een gezin aanhangt is voor een leraar geen *voorwaarde* om respectvol met ouders en kinderen in gesprek te gaan. Zulke kennis is ook geen *garantie* dat het überhaupt tot zo'n gesprek zal komen.

Als er iets is waar ouders en leerkrachten het over eens zijn, dan is het dat zij willen dat 'hun' kinderen succesvol zijn in de maatschappij. Alleen weten beide partijen van elkaar vaak niet welke voorwaarden en belemmeringen zij daarvoor zien. Over het einddoel zijn ze het eens, maar in de praktijk gaan ze zelden bij elkaar te rade.

Bij de presentatie van de plannen in Slotervaart werd een mooi voorbeeld gegeven van hoe het ook kan. Een zesjarig meisje had tegen haar leerkracht gezegd: 'Juf, ik mag hier niet naar kijken, want er komen varkens in beeld. Dat zijn onreine dieren! Als je daarnaar kijkt, ga je branden in de hel.' De directeur van de school deed het enig juiste: hij ging bij de ouders op bezoek om te vragen hoe het zat. Die bezwoeren hem dat hun dochter deze opvatting niet van hen had.

Meestal gaat het anders. Te vaak wordt gehandeld op basis van veronderstellingen. Doet een kind iets wat buiten de maatschappelijke norm valt? Dat zal het dan wel van huis uit hebben meegekregen. Komen ouders niet naar een informatieavond? Kennelijk zijn ze niet geïnteresseerd. Krijgt een kind straf op school? De leerkracht heeft zeker een hekel aan hem.

Een extra probleem is de beperkte tijd die kinderen gegund wordt op weg naar een diploma. Wat is er mis mee als een kind dat begint met een achterstand wat langer over zijn schoolloopbaan doet dan andere kinderen, als het op die manier zijn talenten kan ontplooiën?

Radicalisering ga je niet tegen door je te verdiepen in een geloof, maar door jongeren serieus te nemen, hoge verwachtingen van hen te koesteren en hun de mogelijkheid te geven om hun ambities te realiseren. Dat betekent: investeren in het contact tussen ouders en leerkrachten en het scheppen van méér mogelijkheden voor leerlingen om, desnoods met een omweg, hogerop te komen. Laten we daar ons geld aan uitgeven.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur s&d

Toppers en managers

Ronald Plasterk wil het onderwijs teruggeven aan de leraren. 'Zij moeten verlost worden van de uitdijende kaste van managers die de docenten de afgelopen jaren steeds meer buitenspel heeft gezet', betoogt de minister van Onderwijs in een interview in *Vrij Nederland* (30 juni 2007). Het is een stelling die ik van harte onderschrijf.

De afstand tussen managers en docenten is veel te groot geworden, zoals onder meer tot uitdrukking komt in de salarissen. In juni publiceerde het ROC waar ik werk zijn jaarverslag voor 2006. Daarin staat de bezoldiging vermeld van de drie heren van het college van bestuur: samen ontvingen zij 737.500 euro. Een docent verdient gemiddeld zo'n 40.000 euro bruto per jaar. Het signaal dat van dit enorme verschil uitgaat is funest: onderwijs geven is onbelangrijk, de leraar is een loser. Word manager en je wordt rijk!

4 Onze bestuurders veranderen de maatschappelijke opdracht van de school en geven allerlei randverschijnselen prioriteit. Met steeds weer nieuwe modes komen ze. Op dit moment is het domeinenverhaal in zwang: het beroepsonderwijs (zowel HBO als MBO) moet worden georganiseerd in domeinen. De maatschappelijke en pedagogische opdracht van het onderwijs is in de hoofddoelstellingen van de school niet meer terug te vinden. Onderwijskundigen van allerlei adviesbureaus hebben hieraan meegewerkt door een situatie te scheppen waarin de individualiteit van de leerling centraal staat (het competentiegerichte leren). De waarde van kennis en de rol van de leraar trekken zij onophoudelijk in twijfel.

Management en leraren werken in twee totaal verschillende werelden. In het personeelsblad wordt in Jip-en-Janneketaal en met behulp van grote foto's (onder andere van de bestuurders zelf) uiteengezet hoe docenten over hun school moeten denken. Doel: het beheersen van de beeldvorming. Deze

aanpak getuigt van de opvatting dat de bestuurder om gehoord en erkend te worden de lof van zijn eigen voortreffelijkheid moet zingen. Dat onze managers er niet in slagen om de onderwijsgeevenden van die voortreffelijkheid te overtuigen, bewijzen de uitslagen van de medewerkerstevredenheidsonderzoeken: telkens weer scoort het hoogste management bij de docenten zwaar onvoldoende.

In het verlengde van de beschreven bestuursstijl ligt de grote nadruk op toppers en uitblinkers. Er worden avonden in de schouwburg georganiseerd om de 'helden' — in feite gewone, goede leerlingen — van onze school toe te juichen. Brochures met toppers, prijzen voor uitblinkers, het kan allemaal niet op. Deze pseudo-gebeurtenissen wekken de indruk dat onze bestuurders het helemaal van de fanfare moeten hebben. Docenten mogen tussen het publiek zitten en meeklappen.

Wat ontbreekt in deze bestuursstijl van 'personalisering' en 'evenementisering' is aandacht voor het verhaal van grote groepen (allochtone) leerlingen en voor het verhaal van de docenten. Voor zover het hoogste management belangstelling heeft voor het onderwijs, gaat het om topconcepten zoals dat van het Johan Cruijff College of samenwerking met vips uit het bedrijfsleven. Dat is wrang, aangezien het overgrote deel van de ROC-leerlingen bestaat uit jongeren die het niet gemakkelijk hebben. Schoolbestuurders reduceren de sociale problematiek tot individuele keuzes en gedragingen van de leerlingen. Voor een analyse van de maatschappelijke context waarin dat gedrag tot stand komt en wat dat betekent voor docenten bestaat nauwelijks interesse.

Om de onderwijssector aantrekkelijk te maken voor huidige én toekomstige docenten is het noodzakelijk om de salarissen van de leraren te verhogen en die van de topmanagers te verlagen. Verder is inspraak in het beleid van de school van het grootste belang: docenten moeten het gevoel hebben dat het hun school is waar ze voor werken. De meeste onderwijsgeevenden hebben een

INTERVENTIE

HBO- of universitaire opleiding, maar hun denkkracht wordt niet gebruikt. Beleidsmatig zijn ze buitenspel gezet. Daarom: geef leraren een stem in het beleid van de scholen. Niet via vrijblijvende dialogen of debatten waar bestuurders minzaam luisteren naar de opinies van hun medewerkers, maar via formeel georganiseerde discussierondes en verwerking van de uitkomsten daarvan tot actieprogramma's. Minister Plasterk, geef het onderwijs terug aan de leraren en geef scholen managers die naast hun docenten staan!

EVELIEN POLTER

Docent aan een ROC

Brede wetenschap, smal onderwijs

Het huidige onderwijs aan economische faculteiten geeft een te smal beeld van de interacties tussen economie, staat, politiek en maatschappij. Als het doel is om kritische academici met een gedegen maatschappelijke vorming af te leveren, schiet dit onderwijs ernstig tekort.

Mijn eigen academische carrière heeft mij langs twee binnenlandse en vier buitenlandse universiteiten gevoerd. Mijn ervaringen aan deze economische faculteiten hebben een beeld geschapen van eenzijdig economisch onderwijs. Neem nu de manier waarop een onderwerp als het minimumloon wordt besproken. Wat studieboeken daarover zeggen komt hierop neer: invoering van een minimumloon zorgt ervoor dat de markt zijn equilibrium niet kan bereiken, er wordt een gat gecreëerd tussen het aanbod van en de vraag naar arbeid. Dit veroorzaakt werkloosheid en economisch verlies — *deadweight loss*, in vaktaal. De sociale dimensies van de maatregel komen meestal niet aan bod en waar ze wel worden genoemd komen ze er bekaaid vanaf.

Een tweede voorbeeld is de behandeling van de samenhang tussen welvaart, efficiëntie en verdeling. Welvaart wordt gemeten aan de hand van het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking. Onderwerpen als ongelijkheid en sociale gerech-

tigheid blijven onderbelicht. Graadmeters van ongelijkheid van inkomen, zoals de Gini-coëfficiënt, schitteren door afwezigheid. Grote denkers als John Rawls worden weggezet met een paar zinnen in het laatste hoofdstuk. Tot de verplichte examenstof behoort dergelijke materie zelden. Het denken over het evenwicht tussen efficiëntie en ongelijkheid wordt in studieboeken afgedaan als een debat in de kantlijn. Het credo 'a rising tide lifts all boats' regeert.

De economische wetenschap is rijk aan verschillende benaderingen en laat dit soort debatten dan ook zeker niet links liggen. Waar komt die bias in het onderwijs dan vandaan? Volgens mij moet de verklaring worden gezocht in het idee dat economisch onderwijs een positieve en geen normatieve benadering zou moeten hebben. Aangezien onderwerpen als verdeling en ongelijkheid op het hellende vlak tussen positief en normatief liggen, worden deze angstvallig vermeden. De economie is echter geen afgesloten maar juist een integraal deel van de samenleving; ze speelt een belangrijke rol in de totstandkoming van sociaal kapitaal en sociale cohesie. Maar omdat deze *output* zo goed als onmeetbaar is, valt die niet in te passen in de mooi sluitende neoklassieke modellen die studenten worden voorgeschoteld.

Ik ben het eens met het uitgangspunt dat er afstand moet bestaan tussen wetenschap en maatschappij. Maar als dit resulteert in het verwaarlozen van belangrijke elementen van een wetenschap in het onderwijs, rijst de vraag waar dit onderwijs precies op aanstuurt. In het universitaire onderwijs zou mijns inziens meer aandacht moeten worden besteed aan de dwarsverbanden tussen economie, staat, politiek en maatschappij. Meer dan nu het geval is moet het onderwijs inzicht geven in wat ons eigen sociaal-economisch model nu eigenlijk inhoudt. Met zo'n bredere vorming creëer je kritische en betrokken studenten die de Nederlandse kenniseconomie tot grotere hoogten kunnen helpen opstuwten.

Ik betoog hier niet dat de antwoorden die het huidige economische onderwijs aanbiedt pertinent fout zijn. Ik wil alleen benadrukken dat niet zozeer de antwoorden maar de vragen centraal zouden

INTERVENTIE

moeten staan. Economie is geen exacte wetenschap, dus verschillende ‘waarheden’ kunnen naast elkaar bestaan. Universiteiten hebben tot taak om deze verschillende visies op studenten over te brengen, zodat die daar zelf een mening over kunnen vormen. Maak van economie weer een kritische en creatieve opleiding, niet louter een exercitie in het reproduceren van bestaande ideeën.

RENÉ ROLLINGSWIJER

Stagiair bij de WBS

Een opgetuigde affaire

Na een maand of twee moeten de pro's en contra's over het demonstratief geloofsafvallige PvdA-gemeenteraadslid Ehsan Jami, zijn fans, tegenstanders, adviseurs en controleurs, zijn kwetsen of zijn kwetsbaarheid, en de beschermwaardigheid van zijn meningsuiting en van hemzelf, toch wel in drie-, vier-, of tienvoud in interviews, rapportages en commentaren zijn uitgemolken. Als dit wordt opgeschreven is het eind augustus. De uitverkoop en de komkommertijd lopen op hun einde. Tijd voor een paar opmerkingen achteraf.

Een van de typerende verschijnselen bij kwesties als de affaire-Jami is de scherpte waarmee de reacties erop in tweeën uiteenvallen: verontwaardigde ondersteuning en grenzeloze generalisatie tegenover nauwkeurige beoordeling en terugbrengen tot zijn essentie, politiek-publicitaire uitbuiting van alle heisa versus goede trouw bij het reageren op de feiten. Het huidige politieke en publicitaire klimaat is blijkbaar dusdanig verhit dat elk incident een afkoelingsperiode vergt om het opgestookte vuur te doven.

Waar vuur is, is rook. Zoals wel vaker bij affaires die zich lenen voor het mobiliseren van publieke verontwaardiging, blijken de feiten op de keeper beschouwd niet allemaal even scherp, de schurken iets minder schurkachtig en de helden minder heldhaftig — de hele toestand wat minder ernstig dan het zich in de media aanvankelijk liet aanzien. Is er wel écht ‘gemarteld’, ‘gefraudeerd’, ‘benadeeld’ of ‘ontrecht’? Daarna volgen er schie-

lijk terugtrekkende bewegingen: de redactionele commentaren worden wat voorzichtiger en nog nietszeggender dan te doen gebruikelijk en publiciteitsbeluste opinieleiders iets omzichtiger en terughoudender dan in hun primaire reacties. Zo ging het ook de afgelopen maanden.

Een jonge man van Iraanse komaf, politiek actief voor de Partij van de Arbeid, is wel of niet van huis uit mohammedaans, wel of niet ‘onder curatele gesteld’ door goedwillend klungelende partijgenoten na een aantal drieste kwalificaties van de islam, wel of niet ‘in elkaar geslagen’ door snode moslim-fundamentalisten, wel of niet door zijn partij in de steek gelaten. Dat alles blijkt zo langzamerhand meer niet dan wel het geval te zijn. Zo wordt na een tijdje een, niet geheel onschuldige, affaire tot zijn ware proporties teruggebracht.

Na alle commotie zijn ook de reacties of het uitblijven ervan bij de oppositie vermeldenswaard. Mark Rutte, met de hete wind van het PvdE-extremisme, de Ayaan-aanbidders en de Verdonk-factie in zijn nek sloot het PvdA-gemeenteraadslid in zijn armen. En de linkse oppositie, normaal gesproken nooit te beroerd om bij monde van Jan Marijnissen en Femke Halsema een prompte en duidelijke stellingname uit te dragen, liet de uitverkoop nu even voorgaan — en de koopjesjacht over aan de woordvoerders van het rechtse geweten der natie.

Eén ding blijft mij daarbij storen: de gretigheid en opzettelijkheid waarmee van tal van kanten de Partij van de Arbeid de verantwoordelijkheid voor de affaire-Jami en zijn oplossing krijgt toegeschoven. Daaraan zit een fundamentele, zelfs historische kant.

De PvdA maakt als sociaal-democratische doorbraakpartij deel uit van een stroming die wortelt in socialistische en liberale beginselen. Zij komt op voor arme, onrechte, welvarende, domme, knappe, gewone, artistieke en intellectuele burgers, ‘autochtoon’ of ‘allochtoon’. En ze bepleit en praktiseert solidariteit en gelijkheid van kansen tussen al die groepen. Dat kan niet anders dan tot gematigdheid en genuanceerdheid, compromissen en verzoeningsbereidheid leiden. Soms ook tot ergerlijke onduidelijkheid of halfheid, die haar dan ook op kritiek komt te staan.

INTERVENTIE

Velen zijn er als de kippen bij om de geweldadige bejegening van een demonstratief geloofsafvallig PvdA-gemeenteraadslid toe te rekenen aan de politieke partij die zij wantrouwen of verfoeien. De kwestie-Jami en de ondubbelzinnige reactie erop van de partijvoorzitter en de politiek leider — categorisch afwijzen van geweld, pal staan voor de vrijheid van geloofs- of ongeloofsbeleving en van de vrijheid van meningsuiting ook dáárvan — gaat niet onder de sociaal-democratische erfzonde gebukt, hoe graag sommigen dat ook willen doen geloven.

Als je per se kritiek wilt leveren op de leiding van de PvdA in deze zaak, ligt het meer voor de hand vast te stellen dat die zich nog onvoldoende heeft verweerd tegen het misbruik van een opgetuigde affaire dan te klagen dat zij een telefoontje aan een afgetuigde partijgenoot achterwege zou hebben gelaten.

KEES KOLTHOFF

Voormalig lid van het partijbestuur en de Tweede-Kamerfractie van de PvdA

Kippenhok

‘PvdA-prominent steunt ex-moslims’, kopt het ochtendblad van 14 augustus. Die prominent, Jos de Beus, laat weten dat het steunen van het comité van afvallige moslims ‘dwars door partijpolitiek heen-gaat’ en ‘geen speeltje mag zijn van neo-conservatieven’. Daar kan men het alleen maar mee eens zijn. Alleen had De Beus het nog wel wat scherper mogen zeggen: bedoeld comité moet buiten de politiek blijven. Aan dat gezonde inzicht heeft het ontbroken, zowel bij het comité als bij de PvdA. Wat heeft deze zich onnodig in de hoek laten drijven!

De oprichting van het comité van Ehsan Jami is een levensbeschouwelijk initiatief, niet meer en niet minder. Daarbij past geen (partij)politieke begeleiding of patronage. Sinds mensenheugenis is dat het uitgangspunt in Nederland, maar in onze tijd raakt alles wat door de islam is aangeraakt blijkbaar meteen gepolitiseerd. Het zou nogal merkwaardig, ja onwenselijk, zijn als de politieke top van Nederland — de fractievoorzitters in de

Tweede Kamer zijn uitgenodigd voor een plaats in het steuncomité — zich zo direct met dit onderwerp zou inlaten. Hier ligt een taak voor de ‘civil society’ — denk aan levensbeschouwelijke organisaties of gezaghebbende geestelijke leiders en professoren. Als we geloof en politiek gescheiden houden, dan ook graag scheiding van geloofsafval en politiek.

Nu zouden de initiatiefnemers kunnen tegenwerpen dat het hun (ook) gaat om de veiligheid en zo nodig de bescherming van de door hun voormalige geloofsgemeenschap verstoten ex-moslims. Daar mag ‘de politiek’ toch op worden aangesproken? Maar de zorg voor veiligheid is al een normale staatstaak in een land als het onze. Niets nieuws onder de zon dus. Het nieuwe van het comité zou eruit moeten bestaan dat het de moslimgemeenschap in Nederland overhaalt tot tolerantere gedachten jegens geloofsafvalligen. Dat is geen politiek, maar een levensbeschouwelijk of cultureel doel.

Dat ze zelf het middelpunt werd van onrust en controversie heeft de PvdA in hoge mate aan zichzelf te wijten. Van meet af aan had ze moeten laten weten principieel geen rol te zien voor een politieke partij in of rond het afvalligencomité. Een algemene steunbetuiging aan het doel van het initiatief had volstaan, onder verwijzing naar de eigen beginselen. Coördinatie met partijgenoot Vogelaar van Integratie (waarom niet?) had tot een onderzoek kunnen leiden naar de aard en de omvang van het probleem rond geloofsafval. Allemaal ter zake.

Maar nee, binnen de kortste keren was de PvdA een kippenhok: initiatiefnemer Ehsan Jami moest worden afgehouden van wilde dingen en iedereen, van cineast Terstall tot diverse Kamerleden, bemoeide zich ermee. Alle lastige tactische en psychologische vragen die het comité zichzelf had behoren te stellen, ontploften in het sociaal-democratische gezicht. Ja, zo haal je als politieke partij onnodig alle sores naar je toe. De multiculturele samenleving, de islam, het lukt de PvdA maar niet om een consistent handelingsrepertoire te ontwikkelen. Op naar het volgende incident?

PIETER NIEUWENHUIJSEN

Freelance journalist

De noodzaak van een nieuwe economische politiek

In de vorige eeuw maakte Nederland een ongeken- de economische ontwikkeling door. Maar die storm gaat liggen en wat rest is een briesje, voorspelt **Paul de Beer**. Pogingen om het groeitempo op peil te houden zijn gedoemd te mislukken.

Is dat erg? Nee, we zijn al rijk genoeg. ‘Het streven naar kwantitatieve groei moet plaatsmaken voor een beleid gericht op kwalitatieve groei.’ Die omslag komt neer op niets minder dan een paradigmawisseling.

Jaap van Duijn vult in hoe in ons volle, verzadigde en vergrijzende land een ‘economisch beleid nieuwe stijl’ eruit zou kunnen zien. Terwijl aan het spectrum van overheidstaken niets verandert, zal bezuinigen ‘een absolute betekenis krijgen’: én-én wordt óf-óf. Tot de centrale aandachtspunten voor beleid moeten behoren: natuur, milieu, de markten voor arbeid en ruimte, economische dynamiek en conjunctuurschommelingen.

Flip de Kam buigt zich over onze overheidsfinanciën.

8 Bij ongewijzigd beleid in de komende decennia zullen de collectieve uitgaven een steeds groter beslag leggen op het bruto binnenlands product. Dat noopt tot lastige keuzes.

De Kam doet een voorzet voor ‘een door linkse idealen geïnspireerd bezuinigingsbeleid’ en lastenverzwaring ‘op een manier die recht doet aan het uitgangspunt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen’.



ouderen

30

km/h

De noodzaak van een nieuwe economische politiek (1)

Minder groei, minder welzijn?

PAUL DE BEER

10 Nederland maakte, net als de rest van de rijke westerse wereld, de afgelopen honderd jaar een ongekende economische ontwikkeling door. In een eeuw tijd werd de totale productie 24 maal zo groot en het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking achtmaal zo hoog (zie tabel 1). De belangrijkste drijvende kracht hierachter was de technologische ontwikkeling. Mechanisering en automatisering resulteerden in een explosieve groei van de productiviteit. In 2000 produceerde een arbeidskracht in een uur tijd gemiddeld dertien maal zoveel als in 1900. Tevens maakte de technologie de introductie van een breed scala aan (consumptie)goederen mogelijk, waarvan men in de voorgaande eeuwen niet eens had kunnen dromen — simpelweg omdat ze nog moesten worden uitgevonden: telefoon, radio, tv, cd-speler, stofzuiger, wasmachine, koelkast, computer, auto, vliegtuig et cetera. In 1935 was er één auto op iedere vijftig volwassen Nederlanders, inmiddels is dat één auto per twee volwassenen. In 1972 had nog slechts 17 procent van de huishoudens een diepvriezer, nu beschikt ruim twee derde van de huishoudens hierover; het percentage huishoudens met een kleurentelevisie groeide in dezelfde periode van 14 naar 98. Magnetron, videorecorder en pc bestonden in 1972 nog niet; inmiddels beschikken minimaal

twee op iedere drie huishoudens hierover.

Nauw gerelateerd aan de stormachtige technologische ontwikkeling waren ingrijpende veranderingen op tal van andere terreinen — waarbij het vaak moeilijk is vast te stellen wat oorzaak en wat gevolg was. De snelle welvaartsgroei ging gepaard met een sterke bevolkingsgroei, die voortvloeide uit een demografische transitie, waarbij eerst het sterftecijfer sterk daalde en de levensverwachting steeg en pas later het geboortecijfer daalde. Het aantal sterfgevallen per duizend inwoners daalde in het eerste kwart van de twintigste eeuw scherp van 18 naar 10, om daarna nog licht verder te dalen tot ruim 8. Het gemiddelde kindertal per vrouw zakte aanvankelijk veel geleidelijker, van 4,5 in 1900 naar 3,2 in 1964, om na de introductie van de pil in tien jaar tijd te halveren tot 1,6 en vervolgens op dat lage niveau te stabiliseren. Als gevolg hiervan verdrievoudigde de Nederlandse bevolking in de twintigste eeuw van ruim vijf naar zestien miljoen personen, hetgeen de verachtvoudiging van de welvaart per hoofd van de bevolking des te indrukwekkender maakt.

Massaal trok de bevolking van het platteland naar de steden. Er ontwikkelde zich een volwassen kapitalistische economie, gebaseerd op het principe van particulier eigendom van productiemiddelen en het marktmechanisme, maar tevens op ordening, regulering en bijsturing door de overheid. De economische betekenis van de overheid nam sterk toe, enerzijds door omvang-

Over de auteur Paul de Beer is bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en redacteur van S&D

rijke infrastructurele projecten (auto-, spoor- en waterwegen, industrieterreinen, water-, gas-, elektriciteits- en telecommunicatienetten), anderzijds door de opbouw van een verzorgingsstaat met omvangrijke overdrachtsuitgaven en een uitgebreid systeem van publieke dienstverlening (onderwijs, gezondheidszorg et cetera). De collectieve uitgaven liepen op van tien procent van het bruto binnenlands product in 1900 naar 45 procent momenteel. Dit alles ging samen met al even indrukwekkende sprongen

voorwaarts op het terrein van burgerrechten en politieke rechten: persvrijheid, invoering van algemeen kiesrecht, gelijkberechtiging van alle maatschappelijke groepen (vrouwen, gelovigen, etnische minderheden).

Veel andere landen maakten in de twintigste eeuw een vergelijkbare ontwikkeling mee: eerst in Europa, Noord-Amerika en Oceanië, later ook in Azië en Zuid-Amerika. Alleen aan Afrika is de welvaartsgroei grotendeels voorbijgegaan. Ingrijpende verschuivingen in de internationale

Tabel 1. Gemiddelde jaarlijkse groei in procenten

periode	bbp ^a	bevolking	arbeidsproductiviteit ^b	welvaartsniveau ^c
1900-'10	3,2	1,4	1,9	1,8
1910-'20	3,1	1,5	3,6	1,5
1920-'30	4,4	1,4	2,9	2,9
1930-'39	1,5	1,2	0,8	0,3
1939-'50	2,0	1,3	1,0	0,7
1950-'60	4,6	1,3	3,7	3,3
1960-'70	5,2	1,3	4,4	3,8
1970-'80	2,9	0,8	3,6	2,1
1980-'90	2,3	0,6	2,0	1,7
1990-2000	3,2	0,6	1,6	2,5
2000-'05	1,2	0,5	1,4	0,7
totale groei				
1900-2000	3,2	1,1	2,6	2,1
1815-1900	1,4	1,0	–	0,4
1900-2000	2276	210	1155	667
1815-1900	217	130	–	38

a) reëel bruto binnenlands product

b) reëel bbp per arbeidsuur

c) reëel bbp per hoofd van de bevolking

Bron: CBS (Statline, *Historische reeksen. Tweehonderd jaar statistiek in tijdreeksen, 1800-1999*); bewerking door de auteur

arbeidsverdeling resulteerden in veel intensievere internationale economische relaties (overigens na een sterke terugval direct na de Eerste Wereldoorlog) en in een toenemende onderlinge afhankelijkheid van nationale economieën.

Het belang van deze ongekende economische ontwikkeling in de twintigste eeuw kan onmogelijk worden overschat. Dat geldt ook voor het belang ervan voor de sociaal-democratie. Niet

Men kan zich afvragen of verdere consumptiegroei nog veel bijdraagt aan het welzijn van de bevolking

alleen valt de geschiedenis van de sociaal-democratie — niet toevallig — grotendeels met deze periode samen, de indrukwekkende resultaten die zij in deze eeuw boekte, zouden zonder die snelle economische ontwikkeling niet mogelijk zijn geweest. Denk aan de sterke verhoging van het levenspeil, de verbetering van de leef- en werkomstandigheden, de invoering van tal van sociale voorzieningen en de verlenging van de onderwijsdeelname.

DIE TIJD KOMT NOOIT MEER TERUG

12 Hoewel het onmogelijk is de economische ontwikkeling in de komende honderd jaar te voorspellen, lijkt wel vast te staan dat deze niet zo stormachtig zal zijn als in de afgelopen honderd jaar. Sterker nog, er zijn goede redenen om aan te nemen dat we de komende decennia een overgang zullen doormaken naar een economische ontwikkeling die niet langer wordt gekarakteriseerd door sterke kwantitatieve groei, maar door kwalitatieve verdieping en verbreding: van een ongekende storm naar een weldadige bries.

Deze stelling zal bij de wat oudere lezer herinneringen oproepen aan de beroemde uitspraak van toenmalig minister-president Joop den Uyl ten tijde van de eerste oliecrisis

in 1973: 'Die tijd komt nooit meer terug.' In een toespraak met dezelfde titel kort voor de verkiezingen van 1977 lichtte Den Uyl toe dat hij vooral om drie redenen verwachtte dat de hoge groeicijfers van de decennia na de Tweede Wereldoorlog niet meer terug zouden keren, namelijk 'de verzadiging met consumptiegoederen, de fundamentele schaarste aan energie en grondstoffen en het geringe tempo van de bevolkingsgroei' (Den Uyl 1988: 223). Daarnaast noemde hij de groei van het aandeel van de collectieve sector in de economie als een remmende factor.

Met uitzondering van de eerste factor heeft de analyse van Den Uyl dertig jaar later nog weinig aan relevantie ingeboet. Ten aanzien van 'de verzadiging met consumptiegoederen' was Den Uyl echter te pessimistisch — of was hier de wens de vader van de gedachte? Zoals aan het begin van dit artikel is geschetst, heeft er de afgelopen decennia juist een enorme verbreiding van nieuwe consumptiegoederen plaatsgevonden. Wel kan men zich afvragen of deze consumptiegroei nog veel bijdraagt aan het welzijn van de bevolking. In het verlengde van Den Uyls analyse zie ik zeker vier redenen waarom de tijd van hoge economische groei niet meer zal terugkeren.

Krimpende bevolking

Allereerst bevinden de meeste rijke (Europese) landen zich momenteel in een overgangsfase van een groeiende naar een stabiele of zelfs krimpende bevolking, als gevolg van de sterke daling van het geboortecijfer. Het CBS verwacht dat de Nederlandse bevolking tussen 2000 en 2035 nog slechts met een dikke miljoen personen (zeven procent) zal groeien, om daarna te krimpen. Zelfs als de welvaartsstijging per hoofd van de bevolking zich onverminderd voortzet — hetgeen onwaarschijnlijk is — komt het structurele groeicijfer van de economie al snel een procentpunt lager uit dan in de voorbije eeuw, toen de bevolking met gemiddeld ruim één procent per jaar groeide. De stabilisering, gevolgd door krimp van de bevolkingssomvang doet zich in de meeste Europese landen voor. Naar verwachting zal de bevolking van de Europese Unie tot

2025 nog slechts met twee procent (tien miljoen personen) groeien om daarna in omvang af te nemen. Na 2043 zakt het inwonertal van de EU volgens de prognose onder het huidige aantal (bron: Eurostat). In de meeste Oost- en Midden-Europese lidstaten daalt de bevolking momenteel al. Alleen een omvangrijke immigratie vanuit niet-Europese landen of een forse stijging van het geboortecijfer — waarvoor vooralsnog geen aanwijzingen zijn — zou kunnen voorkomen dat deze prognose bewaarheid wordt.

Negatieve ecologische gevolgen

In de tweede plaats zal de fysieke en ecologische houdbaarheid steeds meer beperkingen opleggen aan voortgaande kwantitatieve groei. Weliswaar maken de uitputting van energiebronnen, milieuvervuiling, klimaatverandering en ruimtegebrek verdere economische groei voorlopig niet onmogelijk, de benodigde maatregelen om emissies en grondstoffengebruik te beperken, alternatieve energiebronnen te ontwikkelen en te exploiteren en ons te beschermen tegen een stijgende zeespiegel zullen de komende eeuw wel een steeds groter beslag op onze economische activiteiten leggen.

Zoals we de afgelopen eeuw een groeiend deel van ons inkomen zijn gaan besteden aan publieke voorzieningen — onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid — om de voorwaarden te creëren voor en de risico's te beperken van een ontwikkelde kapitalistische economie, zo zullen we de komende eeuw een steeds groter deel van onze productiecapaciteit moeten aanwenden om de negatieve ecologische consequenties van de economische ontwikkeling te beperken en zo de duurzaamheid ervan te bewerkstelligen. Doordat deze activiteiten op zichzelf niets toevoegen aan de productiecapaciteit, remmen zij het groeivermogen van de economie.

Het beperkte nut van meer scholing

In de derde plaats is er onder de bevolking steeds minder verborgen talent dat kan worden aangeboord om de kwaliteit van het arbeidsaanbod te verhogen. De sterke productiviteitsstijging in

de twintigste eeuw was, naast de technologische ontwikkeling, mede te danken aan de stijging van het opleidingsniveau. In 1900 ging slechts één op de twintig kinderen tussen de twaalf en negentien jaar naar school, tegenwoordig volgt 92 procent van deze leeftijdsgroep een dagopleiding. De langere onderwijsdeelname heeft ertoe geleid dat het aanwezige talent onder de bevolking steeds beter wordt benut.

Hoewel het ongetwijfeld mogelijk is het opleidingsniveau van de bevolking verder te verhogen — zo stelt de regering zich ten doel dat de helft van de bevolking naar het hoger onderwijs gaat, waar dat nu nog slechts 35 procent is — is het de vraag of dit nog veel zal bijdragen aan de arbeidsproductiviteit. Hoe belangrijk een opleiding ook is voor de individuele kansen op de arbeidsmarkt, er zijn aanwijzingen dat de (economische) meeropbrengst hiervan gering

De mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit met behulp van scholing te verhogen, slinken

is. Naarmate het gemiddelde opleidingsniveau hoger is en meer mensen over een aantal basisvaardigheden (rekenen, lezen, schrijven) beschikken, wordt het steeds meer het relatieve opleidingsniveau (dat wil zeggen het niveau ten opzichte van anderen) dat ertoe doet en niet het absolute niveau. Daarom is het twijfelachtig of een verdere stijging van het opleidingsniveau voor de economie als geheel nog veel toegevoegde waarde heeft (vgl. De Beer 2007). Anders gezegd: de mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit met behulp van scholing verder te verhogen, worden kleiner.

Toename arbeidsintensieve diensten

Een vierde factor waardoor de aard van de economische ontwikkeling in de eenentwintigste eeuw zal verschillen van die in de twintigste

eeuw is de verschuiving van materiële naar immateriële productie. De technologische ontwikkeling veroorzaakte in de vorige eeuw een zeer sterke stijging van de productiviteit in de landbouw en industrie. Deze maakte het mogelijk om onze materiële welstand enorm te verhogen en tegelijkertijd een steeds groter deel van de beroepsbevolking in de dienstensector tewerk te stellen. In 1900 werkte nog twee derde van de beroepsbevolking in de landbouw of nijverheid, honderd jaar later werkt drie kwart in de dienstensector. Hoewel ook daar de productiviteit dankzij automatisering fors is gestegen — en ongetwijfeld zal blijven stijgen — kan deze geen gelijke tred houden met die in de traditionele productiesectoren.

De trendmatige economische groei zal deze eeuw één à twee procentpunten lager liggen dan in de vorige eeuw

14 Door voortgaande productiviteitsstijging in de traditionele sectoren zal steeds meer werk verschuiven naar die delen van de dienstensector waar de productiviteitsstijging haast per definitie gering is: zorg, welzijnswerk, onderwijs, onderzoek, bestuur. Dit zal de gemiddelde productiviteitsstijging en dus ook de reële welvaarts­groei remmen (de zogenoemde 'ziekte van Baumol'; zie ook de bijdrage van Flip de Kam aan dit nummer). Een rekenvoorbeeld geeft een indruk van de grootte van dit effect. Aangenomen dat de gemiddelde productiviteitsstijging per bedrijfstak (berekend over de periode 1980-2000) en het aandeel van iedere bedrijfstak in de totale nationale productie de komende halve eeuw gelijk blijven, zal de werkgelegenheid zich steeds meer concentreren in sectoren waar de productiviteit maar weinig stijgt. Als gevolg daarvan zal de gemiddelde productiviteitsstijging terugvallen tot

0,5 procent per jaar — dat is erg weinig, vergeleken met de stijging van 1,9 procent per jaar in de periode 1980-2000. De vertraging van de productiviteits­groei zou de economische groei dan met bijna 1,5 procent per jaar remmen.

GROEI, WELVAART EN WELZIJN

Als gevolg van de stagnerende bevolkings­groei, de fysieke grenzen die de milieubelasting en de schaarste van energie en grondstoffen aan de groei stellen, de uitputting van het verborgen talent onder de bevolking en het groeiende aandeel van arbeidsintensieve diensten die weinig productiviteits­verhoging toelaten, moeten we ervan uitgaan dat de trendmatige economische groei in de eenentwintigste eeuw zeker één en misschien wel twee procentpunten lager zal liggen dan in de voorbije eeuw. Dat lijkt misschien niet zo'n groot verschil, maar een procentpunt minder groei per jaar betekent dat het bruto binnenlands product (bbp) na honderd jaar 63 procent kleiner is dan het anders zou zijn geweest. Bij twee procentpunten minder groei is het bbp zelfs 86 procent kleiner. Dit neemt niet weg, dat het bbp bij een gemiddelde groei van één procent per jaar in een eeuw tijd toch nog altijd met 170 procent toeneemt.

Hoe zorgelijk is het als het tempo van economische groei in de eenentwintigste eeuw zo ver terugvalt? Allereerst dient men zich te realiseren dat de groei van het bruto binnenlands product, die wordt gehanteerd als maatstaf voor economische groei, een zeer onvolmaakte maatstaf is voor de reële welvaarts­groei (vgl. Van den Bergh 2005). Zoals al vaak is opgemerkt meet het bbp alleen de geldwaarde van de goederen en diensten die op de markt worden verhandeld of door de overheid worden geleverd. Enerzijds blijven hierdoor tal van waardevolle zaken buiten beeld die niet voor geld worden verhandeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor alle vormen van onbetaalde arbeid: huishoudelijk werk, kinderverzorging, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Anderzijds worden negatieve bijeffecten van formele productie en consumptie eveneens buiten beschou-

wing gelaten. Hierbij gaat het onder meer om geluidsoverlast, milieuvervuiling, verlies van natuur en toenemende werkdruk. Sterker nog, de kosten die we maken om deze negatieve effecten te beperken, zoals voor geluidsschermen langs wegen of bescherming van de natuur, tellen juist in positieve zin mee in het economische groeicijfer. Hoewel de negatieve bijeffecten van economische groei lastig in geld zijn uit te drukken, staat wel vast dat de reële welvaarts­groei beduidend kleiner is dan het officiële groeicijfer doet vermoeden.

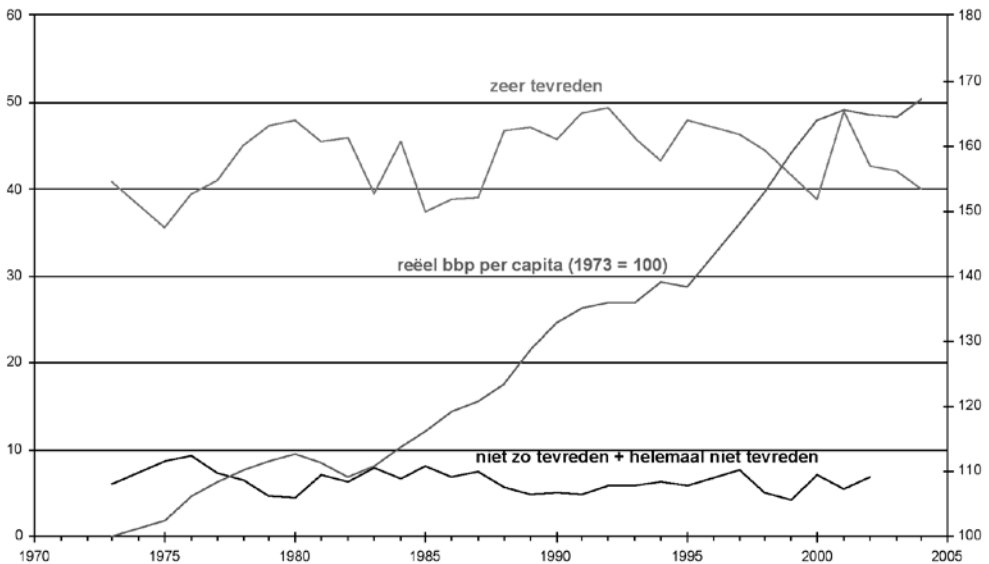
Zo bezien hoeft een afname van het groeitempo dus niet per se een afname van welvaarts­groei te betekenen. Let wel, dit impliceert geenszins dat minder economische groei automatisch gepaard gaat met *minder* negatieve bijeffecten. Het betekent slechts dat er geen een-op-een­relatie bestaat tussen economische groei en welvaarts­groei.

Een tweede reden waarom minder economische groei niet per se zorgen hoeft te baren is

dat welvaarts­groei — zelfs als deze wordt gecorrigeerd voor de bovengenoemde neven­effecten — niet hoeft te resulteren in een hoger welzijn en meer geluk van de bevolking. Tussen 1973 en 2004 is het aandeel van de bevolking dat zeer tevreden is met zijn leven gelijk gebleven op veertig procent, hoewel het bbp per hoofd van de bevolking in die periode met bijna zeventig procent is toegenomen (zie figuur 1). Ook het deel van de bevolking dat niet tevreden is, is in deze periode per saldo niet veranderd. Economische groei lijkt derhalve geen noemenswaardig effect te hebben op het welzijn van de bevolking.

Voor dit verschijnsel, dat zich ook in andere rijke landen voordoet, zijn verschillende verklaringen geopperd (zie bijvoorbeeld Layard, 2005). Een van de belangrijkste verklaringen lijkt te zijn dat het geluk van mensen, naarmate zij rijker zijn, voor een steeds groter deel wordt bepaald door hun relatieve positie. Zo heeft iemands relatieve inkomen — zijn inkomen vergeleken met het inkomen van anderen met

Figuur 1. (On)tevredenheid met het leven en gemiddeld inkomen



Bron: CBS (Statline) en Europese Commissie (Eurobarometer)

wie hij zichzelf vergelijkt — een groter effect op zijn geluk dan het absolute inkomensniveau. Anders gezegd: het gaat vooral om de rang die men inneemt op de ‘inkomensladder’, en niet om de hoogte van het inkomen als zodanig. Dat het relatieve inkomen er meer toe doet dan het absolute inkomen, komt onder meer door het groeiende belang van zogenoemde positionele goederen (de term is in 1976 geïntroduceerd

Het vooruitzicht van een structureel lagere economische groei hoeft geen angstvisioen op te roepen

door Fred Hirsch). Positionele goederen zijn goederen die in absolute zin schaars zijn, dat wil zeggen dat we de hoeveelheid ervan niet of nauwelijks kunnen vergroten zonder de waarde ervan te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn huizen aan zee en in de natuur, ‘oude meesters’, maar vooral alle zaken die status opleveren, variërend van merkkleding tot een topfunctie in het bedrijfsleven. Als we eenmaal in onze basisbehoeften (voeding, kleding, huisvesting) hebben voorzien, richten we ons steeds meer op positionele goederen, waar we een groeiend deel van ons inkomen aan uitgeven. Maar omdat positionele goederen per definitie schaars zijn, leidt dit vooral tot hogere prijzen en niet — op geaggregeerd niveau — tot meer welzijn. Terwijl voor individuele personen de prikkel om positionele goederen na te jagen sterker wordt, levert dit voor de samenleving als geheel meer irrationeel en verspillend gedrag op (vgl. De Beer, 2004).

DOEMBEELDEN

Omdat economische groei — in de zin van groei van het bruto binnenlands product — een gebrekkige maatstaf is voor reële welvaarts groei

en omdat groei van de hoeveelheid goederen en diensten die we consumeren weinig meer bijdraagt aan ons welzijn en geluk, hoeft het vooruitzicht van een structureel lagere economische groei geen angstvisioen op te roepen. Ook als de mogelijkheden voor economische groei niet zouden verminderen, zou er alle reden zijn om het belang van economische groei te relativeren. Hiermee wil ik niet zeggen dat we blij moeten zijn met een lagere groei of dat nulgroei beter is dan een positief groeicijfer. Het gaat erom dat het groeicijfer simpelweg geen goede indicator is voor de kwaliteit van het bestaan.

De meeste politici en beleidsmakers vrezen echter ernstige gevolgen van een structurele vertraging van het economische groeitempo. Economische groei is de smeerolie van het overheidsbeleid. Een tijdelijke terugval van de groei tijdens een economische recessie heeft al veel ongunstige gevolgen — stijgende werkloosheid, koopkrachtdaling — en vraagt vaak pijnlijke maatregelen — bezuinigingen, een oplopend begrotingstekort. Het vooruitzicht van een structureel lagere groei in de komende decennia roept al snel het doembeeld op van blijvend hoge werkloosheid, geleidelijk afkalvende welvaart en de noodzaak van permanente bezuinigingen. De Amerikaanse econoom Benjamin Friedman stelt in zijn boek *The moral consequences of economic growth* (2005) zelfs dat een gestage economische groei een noodzakelijke voorwaarde is voor het behoud van de democratische rechtsstaat, sociale mobiliteit, gelijke kansen en tolerantie. Komt de groei tot stilstand, dan zal een harde strijd ontbranden om de verdeling van de schaarse middelen, waarin de moraal het eerste slachtoffer is en de zwaksten het onderspit delven.

Er bestaat dan ook een brede consensus dat we er alles aan moeten doen om dit doemsce­nario af te wenden. Dit wordt helder verwoord in de *Tripartiete beleidsinzet* die het kabinet en de sociale partners op de Participatietop van 27 juni 2007 zijn overeengekomen: ‘Het is van belang het niveau van de economische groei op peil te houden. Een bestendige economische groei, ook

op de (middel)lange termijn, is nodig voor het kunnen opvangen van de kosten van de vergrijzing, het financieel gezond maken van de overheidsfinanciën en het vergroten van het welvaartsniveau. Daarnaast biedt bestendige economische groei ook mogelijkheden voor groei van werkgelegenheid en daarmee mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt.’ (p.1)

Om de economische groei ‘op peil te houden’ zal men voldoende tegenwicht moeten bieden aan de factoren die het groeitempo structureel drukken. Ter compensatie van het stagneren van de groei van de potentiële beroepsbevolking van 15- tot 64-jarigen kan worden getracht de arbeidsparticipatie te verhogen door niet-werkenden te ‘activeren’, door deeltijders te stimuleren meer uren te gaan werken en desnoods door arbeidskrachten uit het buitenland aan te trekken. Maar het effect hiervan zal beperkt zijn. Zo heeft de SER de ambitie geformuleerd om de arbeidsparticipatie in Nederland tot 2040 te verhogen van de huidige 72 procent naar 80 procent. Aangezien de beroepsbevolking in deze periode met acht procent krimpt, zal die verhoging maar net voldoende zijn om het totale aantal werkenden op peil te houden. Zelfs deze forse verhoging van de arbeidsparticipatie zal de komende decennia dus geen noemenswaardige bijdrage leveren aan de economische groei.

Het overheidsbeleid vertoont veel kenmerken van groeiverslaving

Het alternatief is om de productiviteit aan te jagen. Velen hebben hoge verwachtingen van de effecten van de ICT-revolutie op de productiviteit. Sterker nog, sommigen zien de technologische ontwikkeling zelfs als een bedreiging voor de werkgelegenheid, doordat deze veel werk overbodig zou maken. De cijfers in tabel 1 laten echter zien dat in de periode waarin de computertechnologie wijdverbreid raakte — vanaf de jaren tachtig — de jaarlijkse productiviteitsstij-

ging in Nederland is afgenomen. Hoewel sommigen menen dat de echt grote effecten van de toepassing van ICT nog moeten komen, zijn er vooralsnog geen concrete aanwijzingen dat deze productiviteitssprong aanstaande is. De Amerikaanse expert Robert Gordon (2000) stelde een aantal jaar geleden zelfs dat de grootste winst van ICT al in de jaren zeventig en tachtig is geboekt en dat computers inmiddels zo goedkoop zijn geworden dat ze steeds minder efficiënt worden ingezet. Iedere volgende generatie computers en software voegt minder toe aan de voorgaande. Toegegeven, deze opvatting is omstreden, maar er is zeker geen reden om alle toekomstige heil van de technologische ontwikkeling te verwachten.

NAAR EEN NIEUW ECONOMISCH BELEID

Het lijkt verstandiger te accepteren dat de economische groei de komende decennia werkelijk structureel kleiner zal zijn dan we de afgelopen decennia gewend waren. Verwoede pogingen om het groeitempo op peil te houden zullen uiteindelijk op desillusies uitlopen, die de overheid telkens weer zullen dwingen haar beleidsvoornemens aan te passen aan de tegenvallende economische ontwikkeling.

Welbewust een beleid ontwikkelen op basis van geringe of zelfs afwezige economische groei is echter iets waarmee we, behalve in crisissituaties, geen ervaring hebben. Het overheidsbeleid vertoont juist veel kenmerken van groeiverslaving. Bij kabinetsformaties gaat vaak de meeste aandacht uit naar de verdeling van de financiële ‘ruimte’ die op grond van CPB-ramingen de komende vier jaar beschikbaar zal komen — en waarop de ‘autonome’ groei van een aantal bestedingscategorieën, zoals de zorguitgaven, al in mindering is gebracht.

Als er echter geen ruimte te verdelen is, zal het strijdtoneel zich verplaatsen naar de verdeling van de lopende uitgaven. Meer publieke middelen voor het ene doel betekent automatisch minder voor het andere (zie de bijdrage van De Kam). Op veel beleidsterreinen is verbe-

tering echter bijna synoniem aan méér. Betere zorg wordt gelijkgesteld aan meer artsen en meer verpleegkundigen. Minder files zijn alleen te realiseren met meer (of bredere) wegen en meer openbaar vervoer. Beter onderwijs vereist meer onderwijzend personeel. Terugdringing van criminaliteit en overlast vraagt meer blauw op straat. Verlaging van de werkloosheid vergt meer banen. Enzovoort.

Een paradigmawisseling in het overheidsbeleid komt niet vanzelf tot stand

Als we ook bij een veel geringere economische groei de kwaliteit van het bestaan in ons land willen verhogen, zullen we afstand moeten doen van de gelijkstelling 'meer = beter'. We moeten op zoek naar mogelijkheden om met evenveel middelen meer kwaliteit te creëren. Het streven naar kwantitatieve groei moet plaatsmaken voor een beleid gericht op kwalitatieve groei.

18 De aanpak van files moeten we dan niet langer zoeken in vergroting van de vervoerscapaciteit van het particuliere of het openbare vervoer, maar in vermindering van de vervoersbehoefte, bijvoorbeeld door telewerk te stimuleren of door mensen ertoe te bewegen dichter bij hun werk te gaan wonen. Verbetering van de volksgezondheid vraagt dan eerder om investeringen in preventie (bijvoorbeeld een gezondere leefstijl) dan in curatieve zorg, volgens het aloude principe dat voorkomen beter is dan genezen. Werkloosheid kan dan het beste worden bestreden met het oude recept van arbeidstijdverkortung en herverdeling van werk.

Nederland is anno 2007 zo'n ongekend welvarend land, dat het perspectief dat die welvaart tussen 2000 en 2040 niet nog eens met 33 tot 121 procent per hoofd van de bevolking zal stijgen, zoals het CPB in zijn meest recente

langetermijnprognoses voorzag (Huizinga en Smid 2004: 35), geen reden tot zorg zou moeten zijn. In feite zijn we inmiddels zo rijk dat we het ons kunnen permitteren om ons niet meer druk te maken over een verdere vergroting van de rijkdom, maar ons beter kunnen richten op de zin en de kwaliteit van het bestaan. Minder economische groei biedt dan juist ook voordelen, zoals (relatief) minder ruimtebeslag voor wegen en bedrijven, minder files, geluidsoverlast en vervuiling, minder stress en meer vrije tijd. Jaap van Duijn geeft in zijn bijdrage aan deze *SED* aan hoe het economische beleid in de eenentwintigste eeuw eruit zou kunnen zien. Als we kwantitatieve groei willen ombuigen naar kwalitatieve groei, wat betekent dit dan voor de gewenste verandering in de economische structuur, voor het innovatie-, scholings- en arbeidsmarktbeleid?

Een ombuiging van kwantitatieve naar kwalitatieve groei vereist een zodanige omslag in het overheidsbeleid — je zou zelfs van een paradigmawisseling kunnen spreken — dat we er niet gerust op kunnen zijn dat deze verandering vanzelf tot stand zal komen als het economische groeitempo geleidelijk terugzakt. Zo is het haast onvermijdelijk dat bepaalde overheidsuitgaven — in het bijzonder voor de *AOW* en de gezondheidszorg — als gevolg van de vergrijzing blijven stijgen. Als de overheidsinkomsten door de lagere economische groei minder stijgen, zal dit ofwel een beperking van andere uitgaven ofwel hogere belastingen of meer eigen bijdragen nodig maken. En dat niet eenmalig, maar van jaar tot jaar gedurende meerdere decennia. In zijn bijdrage aan het themablok analyseert Flip de Kam hoe de overheidsfinanciën zouden moeten inspelen op het einde van de periode van gestage economische groei.

Ruim anderhalve eeuw geleden schetste de Britse econoom en filosoof John Stuart Mill het wenkende perspectief van wat hij de 'stationary state' noemde (in zijn *Principles of political economy* uit 1848). Naar zijn mening was het Verenigd Koninkrijk in die tijd al zo rijk, dat een verdere groei van de welvaart niets meer zou toe-

voegen aan het welbevinden van de bevolking. Verdere groei zou er vooral toe bijdragen dat 'the trampling, crushing, elbowing, and treading on each other's heels, which form the existing type of social life' zich onverminderd zouden voortzetten. Een stationaire economie zou daarentegen de voorwaarden scheppen om de kwaliteit van het bestaan te verbeteren. Zijn woorden hebben anno 2007 nog niets aan actualiteit verloren. Het is dan ook niet meer dan passend dit artikel met een citaat van Mill te eindigen:

'It is scarcely necessary to remark that a

stationary condition of capital and population implies no stationary state of human improvement. There would be as much scope as ever for all kinds of mental culture, and moral and social progress; as much room for improving the Art of Living, and much more likelihood of its being improved, when minds ceased to be engrossed by the art of getting on. Even the industrial arts might be as earnestly and as successfully cultivated, with this sole difference, that instead of serving no purpose but the increase of wealth, industrial improvements would produce their legitimate effect, that of abridging labour.'

Literatuur

- Beer, Paul de (2004) 'Meer welvaart maakt niet gelukkig', in: A. Witteveen, T. Korver en H. Achterhuis (red.), *Arbeid, tijd en flexibiliteit*, Schiedam: Scriptum Management, p. 33-45.
- Beer, Paul de (2007) 'Worden we wijzer van meer onderwijs?' in: Erik de Gier & Fred Huijgen (red.), *Het arbeidsbestel binnenste-buiten*, Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis, p.71-88.
- Bergh, J.C.J.M. van den (2005) 'BNP, weg ermee!', in: *ESB* 18 november '05, p.502-505.
- CBS (2001) *Tweehonderd jaar statistiek in tijdreeksen, 1800-1999*, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Rijksuniversiteit Groningen.
- Friedman, Benjamin M. (2005) *The moral consequences of economic growth*, New York: Alfred A. Knopf.
- Gordon, Robert J. (2000) *Does the 'new economy' measure up to the great inventions of the past?* NBER Working Paper 7833, Cambridge (MA): NBER.
- Hirsch, Fred (1976) *Social limits to growth*, Londen: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Huizinga, Free, en Bert Smid (2004) *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, CPB bijzondere publicatie 55, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Layard, Richard (2005) *Happiness. Lessons from a new science*, London: Allen Lane.
- Meadows, Dennis (1972) *Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei*, Aula-boeken 500, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Mill, John Stuart (1848), 'Of the Stationary State', in: *Principles of Political Economy, Book IV, Chapter VI* (<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/prin/index.html>).
- Tripartiete beleidsinzet (2007) Akkoord van de Participatietop, 27 juni '07, bijlage bij TK 29544, nr. 94.
- Uyl, J.M. den (1988) 'Die tijd komt nooit meer terug', in: *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek* (tweede druk), Amsterdam: Bert Bakker/Wiardi Beckman Stichting, p.220-238.

De noodzaak van een nieuwe economische politiek (2)

Overheidsbeleid in een verzadigd, vergrijzend land

JAAP VAN DUIJN

Wij weten niet anders meer, maar een waarnemer van vijftig jaar geleden zou zich hogelijk verbazen over het veelvuldig gebruik van het woord 'groei' in vrijwel iedere beschouwing over de economische ontwikkeling van een land, een bedrijfstak of een onderneming. De groeivoet is met afstand het meest gehanteerde kengetal om een economie te beschrijven, met het inflatiepercentage — dat zelf ook weer een groeivoet is — als goede tweede. Over niveaus weten we veel minder dan over de procentuele verandering van die niveaus. Zo is algemeen bekend dat de Chinese economie al vele jaren met ongeveer tien procent per jaar expandeert, maar van het feitelijke welvaartsniveau van Chinezen, in relatie tot dat van ons, hebben we weinig weet.

20 De focus op groei bestaat bij zo goed als alle deelnemers aan het economische verkeer: bij werknemers, die denken aan loonstijgingen; bij ondernemingen, die de groei van de winst per aandeel als voornaamste *target* formuleren; en niet te vergeten bij de overheid, die groei gelijk stelt aan 'the rising tide that lifts all boats', het smeermiddel dat alle leuke dingen voor de mensen mogelijk maakt en dat voorkomt dat er echt moet worden gekozen.

Het was niet altijd zo. In economische ver-

handelingen uit de jaren vijftig komt het woord 'groei' niet voor. In mijn eerste economieboek, het *Repertorium van de Sociale Wetenschappen, deel 3, Economie* uit 1959, gaat het over 'de nationale welvaart en de fluctuaties daarin' — dus over niveaus, niet over groeivoeten. De fluctuaties rond de niveaus vormen de conjunctuurbewegingen. Op de Nederlandse Economische Hogeschool werd het vak conjunctuurleer gedoceerd. Pas in de loop van de jaren zestig werd conjunctuurleer vervangen door groeitheorie.

In de jaren vijftig, toen de groeivoet van het bruto binnenlands product (bbp) gemiddeld vijf procent per jaar was, maar gestage expansie niet vanzelfsprekend werd gevonden, sprak niemand over economische groei. In de jaren zeventig, toen het groeitempo al was gehalveerd, meenden beleidsmakers dat ze nog konden kiezen en werd er gesproken over 'selectieve groei'. Nu bedraagt in onze regio de structurele groeivoet niet meer dan circa 1,5 procent, maar wordt iedere discussie over economische ontwikkeling in termen van groeivoeten gevoerd. Met andere woorden: toen de groei hoog was, spraken we er niet over, maar nu hij laag is, weten we niet beter dan alles in groeitermen te vervatten.

FLUCTUATIES IN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Vanuit de aanbodzijde van de economie bezien is de economische groei van een land het product van de groei van de beroepsbevolking en

Over de auteur Jaap van Duijn is oud-hoogleraar in de economie en de beleggingsleer. Van 1983 tot 2005 was hij werkzaam bij Robeco, als lid van de Raad van Bestuur en als chief investment officer.

de groei van de arbeidsproductiviteit. De laatste factor is belangrijker dan de eerste. Zelfs in Nederland, dat in de afgelopen honderd jaar een grotere bevolkingsgroei kende dan welk ander Europees land ook, heeft de toename van de bevolking — met als afgeleide de beroepsbevolkingsgroei — minder dan één procentpunt per jaar aan de groei van de economie bijgedragen. Bovendien doen 'meer handen' het inkomen per hoofd niet stijgen. Voor dit laatste is een toename van de arbeidsproductiviteit nodig, de echte bron van welvaartsstijging.

Sinds de jaren vijftig is de groei van de arbeidsproductiviteit geleidelijk afgenomen, met een dal in de jaren negentig en een opleving in het huidige decennium. Van 4,4 procent productiviteitsstijging tijdens de conjunctuurcyclus 1949-'56 zijn we gezakt naar 2,2 procent gedurende de eerste zes jaar van de eenentwintigste eeuw. Er zijn drie verklaringen voor dit verloop. De eerste is dat de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog een relatief sterke productiviteitsgroei tijdens de wederopbouwjaren mogelijk maakten. Nederland kon bij die wederopbouw, net als andere West-Europese landen, profiteren van de nieuwste technologieën. Om die reden maakte Europa na de oorlog een inhaalslag ten opzichte van de Verenigde Staten.

Toen de groei hoog was, spraken we er niet over. Nu hij laag is, weten we niet beter dan alles in groeitermen te vervatten

De tweede verklaring wordt gevormd door innovaties die samenhangen met de vierde Kondratieff-cyclus, die van de petrochemie (opgaande fase: 1948-1973), en de vijfde Kondratieff-cyclus, die van de digitale revolutie (opgaande fase begon rond 1992). De opgaande fasen van deze lange golven of cycli gaan gepaard met versnelingen in de productiviteitsgroei. Dit verklaart

waarom na de lage productiviteitsgroei in de jaren na 1973 er in de loop van de jaren negentig — en dan met name vanaf 1995 — weer een acceleratie in de productiviteitsgroei optrad.

De derde verklaring voor de geleidelijke afname van de groei van de arbeidsproductiviteit is de al even geleidelijke transitie van onze volkshuishouding van een industriële naar een diensteneconomie. Bij veel vormen van dienstverlening is het moeilijk of zelf onmogelijk om productiviteitsstijgingen te realiseren (zie ook de bijdragen van De Beer en De Kam aan dit nummer van *SED*).

NULGROEI IN ZICHT

De bovenstaande ontleding van ons groeipotentieel is nuttig, omdat zij laat zien waar de aanknopingspunten voor beleid liggen, zo politici voortgaande economische groei al belangrijk blijven vinden. Het eerste aangrijpingspunt is het nog onbenutte, of niet meer benutte, potentieel van onze beroepsbevolking. Het tweede zijn de mogelijkheden om de productiviteit van die beroepsbevolking verder te verhogen. In beleidstermen: het eerste gaat over arbeidsmarktparticipatiebeleid, het tweede over onderwijs- en innovatiebeleid.

Een berekening op de achterkant van een sigarendoos laat zien dat het Nederlandse bbp tien tot vijftien procent hoger zou uitvallen als onze arbeidsmarktparticipatie op hetzelfde niveau zou liggen als die van Zwitserland. Dat zou het geval zijn als er hier evenveel mensen zouden werken, als die mensen per week even lang zouden werken en als die mensen ook tot dezelfde leeftijd zouden doorwerken als in Zwitserland, dat net als Nederland een hoogwelvend land is.

Voor wat betreft de arbeidsproductiviteit bestaat er een gat tussen de West-Europese landen, inclusief Nederland, en de Verenigde Staten. Sinds het midden van de jaren negentig is de arbeidsproductiviteit in de vs met circa één procent per jaar meer gestegen dan die in West-Europa. Dit duidt erop dat Amerikanen veel meer productiviteitsgroei uit de digitale

revolutie hebben weten te destilleren dan wij. Het is mogelijk dat Europa op dit punt nog een inhaalslag kan maken ten opzichte van de vs, maar dat zal dan snel moeten blijken.

Behoudens eenmalige inhaalslagen, op het punt van arbeidsmarktparticipatie en het benutten van de mogelijkheden die de informatietechnologie biedt, zal de groei van de Nederlandse economie structureel gaan afnemen. De potentiële beroepsbevolking — mensen tussen de 18 en 65 jaar — begint dit jaar te slinken, terwijl de kerngroep van de beroepsbevolking — mensen tussen 25 en 45 jaar — al sinds 1998 daalt. Op termijn zal het aantal handen dus afnemen.

Immigratie is niet de sleutel tot de oplossing van de groei problemen

Daar komt bij dat het in een steeds meer door diensten gedomineerde economie (74 procent van het Nederlandse bbp wordt geproduceerd door de dienstensector) moeilijker en moeilijker wordt om productiviteitsstijgingen te realiseren, terwijl tegelijkertijd de productiviteitseffecten van de digitale revolutie uitgewerkt raken.

22 Voor de komende tien jaar verwacht ik voor Nederland een gemiddelde groei, met conjuncturele fluctuaties daaromheen, van 1,5 procent. Hierbij ga ik uit van een per saldo stabiele beroepsbevolking. De economische groei wordt dan bepaald door de productiviteitsgroei, waarvan ik denk dat gemiddeld 1,5 procent nog haalbaar zal zijn. In de periode daarna zal de macro-economische groei vanwege een dalende beroepsbevolking afnemen. Groei rond nul procent, dus stagnatie, wordt dan waarschijnlijk.

Met opzet is in het bovenstaande niet ingegaan op immigratie als mogelijkheid om het perspectief van nulgroei af te wenden. Berekeningen hebben laten zien dat vele miljoenen immigranten nodig zijn om de vergrijzing en de lage geboortevoten, die de oorzaak van de afne-

mende beroepsbevolking zijn, te ontlopen. Omdat immigranten ook weer ouder worden, zijn voortdurend nieuwe immigranten nodig om het effect van de vergrijzing tegen te gaan. De aantallen die dan resulteren zijn absurd hoog. Het is volstrekt duidelijk dat in een overbevolkt land als Nederland immigratie niet de sleutel is tot de oplossing van de groei problemen. We zullen zelf, op eigen kracht, een uitweg moeten vinden.

SCHAARSE ARBEID

Een wezenlijk gevolg van de ophanden zijnde krimp van de beroepsbevolking is dat de zorg of er wel voldoende banen zullen zijn geleidelijk naar de achtergrond verdwijnt. Decennialang heeft het werkgelegenheidsbeleid hoog op de politieke agenda gestaan. Altijd was er weer diezelfde vraag: hoe zorgen we ervoor dat er werk is voor de Nederlandse beroepsbevolking? De bedreigingen waren talrijk en ze leken ook nooit te verdwijnen: 1) de sterke aanwas van de bevolking, waardoor er jaarlijks zo'n veertig- tot vijftigduizend banen bij moesten komen; 2) de internationale concurrentie, waardoor er werk naar landen verdween waar de lonen lager waren; 3) de technologische vooruitgang, waardoor mensen door machines werden vervangen; 4) de schommelingen van de internationale conjunctuur, waardoor werknemers in ieder geval tijdelijk hun baan verloren.

Begin jaren vijftig adviseerde de Nederlandse regering aan burgers om te overwegen hun geluk elders te beproeven. Indië was verloren gegaan en er was in eigen land onvoldoende werk om alle monden te vullen. In de jaren zeventig werd de *chip* als een werkgelegenheidsbedreiging gezien. Vanaf de jaren tachtig kwamen de programma's om werknemers vervroegd met pensioen te sturen en kortere werkweken te laten maken. Tegenwoordig is er de zorg om de langdurig werklozen, die inmiddels meer dan de helft van het totale aantal werklozen uitmaken.

Er is maar één korte periode geweest waarvan gesteld kan worden dat de doelstelling van volledige werkgelegenheid ook daadwerkelijk werd

gerealiseerd: de jaren zestig. In de periode 1960 tot en met 1966 bedroeg de gemiddelde werkloosheid 1,1 procent. Dit waren de jaren dat Nederland gastarbeiders van elders aantrok om de nood op de arbeidsmarkt te lenigen. Nog maar tien jaar eerder had premier Drees zijn landgenoten opgeroepen om te emigreren wegens een tekort aan ruimte en arbeidsplaatsen in Nederland. Overigens, toen Drees zijn oproep deed was de werkloosheid lager dan nu en woonden er in Nederland tien miljoen mensen in plaats van de huidige 16,4 miljoen.

Demografische ontwikkelingen, in concreto het met pensioen gaan van de geboortegolf-generatie en de lage geboortevoten van de afgelopen kwart eeuw, zorgen ervoor dat arbeid dé schaarse productiefactor wordt. Kapitaal is overvloedig aanwezig, maar arbeid wordt schaarser en schaarser. Het zou nog kunnen zijn dat met het afnemen van het aanbod van arbeid ook de vraag ernaar zal dalen, maar dat is niet waarschijnlijk. Al eerder werd gewezen op de beperkte mogelijkheden tot productiviteitsverbetering in een diensteneconomie. Arbeid zal dus niet zo gemakkelijk worden vervangen door machines, al zal schaarste aan arbeid zeker een belangrijke impuls vormen voor het doorvoeren

De gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is een groot probleem

van arbeidsbesparende innovaties, bijvoorbeeld in de zorg. Een tweede reden voor schaarste op de arbeidsmarkt is dat de economische groei in andere delen van de wereld dan West-Europa — met name Azië — nieuwe mogelijkheden voor de export van onze producten kan betekenen. Nederlandse bedrijven moeten kansen dan uiteraard wel weten te benutten.

De bovengenoemde argumenten zijn macro-economisch van aard. Vanuit dat perspectief

redenerend kan men stellen dat volledige werkgelegenheid gemakkelijk haalbaar moet zijn. Een probleem schuilt evenwel in de gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. De vacatures van het bedrijfsleven en de overheid kunnen lang niet allemaal vervuld worden vanuit de bestaande arbeidsreserve. De slecht functionerende arbeidsmarkt zou een van de belangrijkste aandachtspunten van beleidsmakers moeten zijn. Ik kom hier nog op terug.

VAN ÉN-ÉN NAAR ÓF-ÓF

Omdat het denken in groeitermen van zo recente datum is, moet het niet moeilijk zijn om economisch beleid te formuleren voor een economie die niet meer als vanzelfsprekend groei vertoont. Eerdere generaties beleidsmakers waren ook niet gewend om bij alle beleidsplannen die ze maakten alvast een bepaalde groei van de nationale economie in te boeken. Die gewoonte is van recente datum.

De klassieke economen onderscheidden vier categorieën van overheidstaken: 1) de zorg voor het bestuur (regering en parlement); 2) openbare orde en veiligheid (politie en rechtspraak); 3) defensie; 4) de uitvoering van publieke werken (zoals de vervoersinfrastructuur). Dit zijn de collectieve behoeften waarin marktpartijen niet op adequate wijze kunnen voorzien.

Aan deze klassieke taken zijn later de zorg voor onderwijs en sociale voorzieningen toegevoegd. Ook dient de overheid volgens de moderne opvatting een goede werking van de economie te bevorderen door middel van mededingingsbeleid, structuurbeleid en conjunctuurbeleid. De speelruimte voor het laatste is met de komst van de euro sterk verminderd. Nu het monetaire beleid is overgedragen aan Frankfurt, kan alleen het wapen van het budgettaire beleid nog worden ingezet om het conjunctuurverloop te beïnvloeden.

Alle hierboven genoemde overheidstaken kunnen net zo goed worden toegepast op een economie die niet groeit, als op een die wel

gestaag expandeert. Wat wel verandert, is dat beleidsmakers niet langer zullen kunnen denken in varianten van meer (wat meer meer of wat minder meer), maar zullen moeten wennen aan de gedachte dat het inzetten van meer middelen voor één doel inhoudt dat aan andere doelen in absolute termen minder zal kunnen worden besteed. Bezuinigen zal een absolute betekenis krijgen, anders dan tot dusver het geval was. Het 'én-én', dat politici graag verkopen, zal vervangen worden door 'óf-óf'.

In nominale termen zal een en ander uiteraard afhangen van de mate van inflatie in de economie. Hoewel prijsstabiliteit waarschijnlijk wel een van de doelstellingen van economische politiek zal blijven, krijgen politici belang bij een zekere mate van inflatie. Immers, als de economie niet langer groeit omdat de volumina niet meer toenemen, is het voor hen wel prettig als kiezers toch nog enige nominale expansie getoond kan worden, ook al komt deze voornamelijk voort uit prijsbewegingen.

ZES DOELSTELLINGEN

24 Waar zou het economische beleid bij een scenario van naar nul tenderende groei zich op moeten richten? Naar mijn opvatting zouden dit de doelstellingen moeten zijn: 1) het handhaven van voldoende economische dynamiek in de economie; 2) het bestrijden c.q. opheffen van de negatieve welzijnseffecten die samenhangen met ons hoge materiële welvaartsniveau; 3) het bevorderen van activiteiten die bijdragen aan een schoon milieu, respectievelijk het tegengaan van activiteiten die milieuvervuילend zijn; 4) het beter op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; 5) het beter op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod op de markt voor ruimte; 6) het reduceren van de conjuncturele schommelingen in het bbp.

Deze doelstellingen zijn gebaseerd op drie belangrijke uitgangspunten: dat de hoge materiële welvaart in Nederland maakt dat er nauwelijks behoefte is aan nog meer 'spullen'; dat de inkomensverdeling in ons land een van de minst

ongelijkmatige ter wereld is; en dat Nederland een overbevolkt land is, waarin ruimte het meest schaarse goed is geworden.

Economische dynamiek

In iedere economie, of deze op geaggregeerd niveau nu groeit of niet, bestaan expanderende en krimpende activiteiten. Ook toen onze economie nog sterk groeide, nam de consumptie van margarine jaar in jaar uit af. De schoenenindustrie is al jaren een krimpende bedrijfstak. De sigarenindustrie is vrijwel verdwenen. Bij nulgroei houden het aantal groeiende en krimpende activiteiten elkaar in evenwicht; bij positieve groei zijn er meer van de eerste dan van de laatste. Waar het om gaat, is dat ook in een stagnerende economie nog veel dynamiek kan bestaan. Het beleid zou erop gericht moeten zijn om die dynamiek door middel van innovatiestimulering te bevorderen. Innovatiebeleid veronderstelt de aanwezigheid van eersteklas universiteiten.

In het overbevolkte Nederland is ruimte het meest schaarse goed geworden

Over twee sectoren zal de Nederlandse overheid zich weinig zorgen hoeven te maken, omdat die vanzelf wel blijven groeien: de zorgsector en de zakelijke dienstverlening. De werkgelegenheid in elk van deze sectoren is nu al groter dan die in de industrie en de landbouw en visserij samen. De oorzaak van de groei van de zorgsector is ook een van de oorzaken van de stagnatie van de economie, te weten de vergrijzing. De bloei van de zakelijke dienstverlening hangt samen met een andere oorzaak van de toekomstige nulgroei: de verzaadiging en de rijkdom van een land dat weinig impulsen meer heeft om nog meer materiële welvaart te accumuleren. In zo'n land wordt beheren belangrijker dan ondernemen. De sector zakelijke dienstverlening

levert veel beheersactiviteiten, waaronder het beheer van vermogens.

Het bevorderen van de dynamiek zal zich meer moeten richten op innovaties in productiesectoren: informatie- en communicatietechnologie, chemie, logistiek, de intensieve glastuinbouw, levensmiddelentechnologie — sectoren waarin Nederland kan voortbouwen op zijn sterke kanten. Het vasthouden van kennisintensieve activiteiten in eigen land is van grote betekenis. Hier is de toegevoegde waarde immers het grootst en zo kunnen we het ons veroorloven om het loonpeil hoog te houden. Interessant is dat in een land als Japan, dat omringd wordt door technologisch vooraanstaande landen met loonniveaus die lager liggen dan in Japan, het standaardwerk voor IT-producten wordt uitbesteed, maar dat de finale assemblage, waarmee de echte toegevoegde waarde wordt gecreëerd, in eigen land geschiedt. Op die manier wordt ook de eigen, unieke kennis beschermd. Outsourcen hoeft dus geen probleem te zijn, mits het hoogwaardige werk in eigen land kan worden gedaan.

Ruimte, landschap en natuur

Met het verwerven van meer materiële welvaart is in de afgelopen veertig jaar ook ontzaglijk veel verloren gegaan. Ruimte, natuur, het open landschap, stilte — het zijn schaarse goederen geworden. Omdat Nederland in 1950 al een relatief dichtbevolkt land was en het in de halve eeuw daarna nog eens de sterkste bevolkingsgroei van alle Europese landen te verwerken kreeg, is het probleem van de ‘nieuwe schaarste’ hier veel nijpender dan elders. Het ruimtegebrek en het verlies aan landschappelijk schoon zijn belangrijke emigratieredenen geworden.

De ironie van onze materiële welvaart is dat we veel van het waardevolle dat verloren is gegaan — het typische Nederlandse cultuurlandschap dat zich vanaf de ontginningen van de tiende en latere eeuwen heeft gevormd — voor altijd kwijt zijn. Al het geld dat we bezitten is niet voldoende om het terug te halen. De vele inspanningen om de natuur in ons land weer

enigszins op peil te brengen — de aanwijzing van twintig Nationale Landschappen, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Europese vogelbeschermingsgebieden, Natura 2000 — zijn niet meer dan lapmiddelen. Bovendien botst de implementatie van deze plannen met de groeiambities van bedrijven en van lokale en regionale besturen. Zo ligt de uitvoering van de EHS jaren achter op schema.

Outsourcen hoeft geen probleem te zijn, mits het hoogwaardige werk in eigen land kan worden gedaan

Toekomstige kabinetten zullen met kracht op de ingeslagen weg voort moeten gaan om de balans tussen het materiële (‘de spullen’) en het immateriële (de beleving van ruimte, de natuur, het landschap) te herstellen. Het gevoel van urgentie dat door de debatten over klimaatverandering teweeg is gebracht, zou daarbij dankbaar benut moeten worden.

Milieu

Behalve negatieve ruimtelijke effecten heeft materiële economische groei ook negatieve milieueffecten: uitstoot van broeikasgassen, luchtvervuiling, bodemverontreiniging, uitputting van energiebronnen, et cetera. In Nederland wordt de noodzaak van een adequaat milieubeleid breed erkend en er is draagvlak voor. We worden echter ook geconfronteerd met de effecten van milieubedrijf in andere landen en daarom zal het probleem niet snel minder ernstig worden — zeker niet gezien de explosieve economische groei in Aziatische landen, waar de prioriteit meer bij materiële groei dan bij een schoon milieu ligt.

In de context van lage groei kunnen milieubelastingen overigens een steeds interessantere bron van inkomsten worden. De vraag naar milieubelastende activiteiten blijkt vaak zo sterk te zijn, dat deze als min of meer prijsinelastisch

kan worden beschouwd. Dat houdt in dat de belastingcomponent in de prijs steeds verder kan worden verhoogd.

Arbeidsmarkt

De gebrekkig functionerende arbeidsmarkt behoort een van de belangrijkste aandachtsgebieden van het Nederlandse economische beleid te zijn. De mismatch tussen vraag en aanbod is nu groter dan ooit. De vraag van werkgevers mag men als gegeven beschouwen. Alleen de overheid in haar rol van werkgever zou nog enige sturing kunnen aanbrengen in het soort

Als we een recessie blijven definiëren als ‘minstens twee achtereenvolgende kwartalen van mingroei’, dan staan ons nog heel wat recessies te wachten

vacatures dat zij vervuld wil hebben, maar het lijkt niet wenselijk om de overheidsvraag als arbeidsmarktinstrument in te zetten. Hoogstens kan de overheid als werkgever een rol spelen in het kader van het conjunctuurbeleid.

26 De onvervulde vraag naar arbeid bestrijkt het hele spectrum van de arbeidsmarkt. Er is onvoldoende bètatalent om onderzoeksposities bij universiteiten en onderzoeksinstituten en in het bedrijfsleven te vervullen. Hiervoor moeten al hoogopgeleide buitenlanders gerekruteerd worden. Er zijn onvoldoende vakmensen op alle mogelijke terreinen: van chauffeurs tot IT-personeel, van mensen in de haven tot schilders en timmerlieden. En er zijn onvoldoende mensen bereid om laaggeschoold werk te verrichten. De tekorten zijn inmiddels groter dan het tekort aan de spreekwoordelijke aspergesteker. Nederlanders zijn steeds minder bereid om werk te doen dat als zwaar of vuil wordt aangemerkt. Dat laat men liever aan buitenlanders over.

De oplossing voor dit bijzondere welvaartsprobleem — mensen willen vooral ‘leuk’ werk doen en of er vraag is naar de kwalificaties die een bepaalde opleiding verschaft wordt als minder belangrijk beschouwd — ligt voor een deel in de kwaliteit en kwantiteit van onderwijs en professionele scholing. Maar voor een misschien wel belangrijker deel ligt de oplossing in een minder vrijblijvende houding van overheidsinstanties ten aanzien van de onderwijsplicht, van het verlaten van de school zonder diploma, van de vrijheid van studiekeuze, van de relatie tussen arbeidsmarktqualificatie en het recht op een uitkering, van het kunnen weigeren van bepaald werk, van het recht op een werkloosheidsuitkering en dergelijke.

Het is tamelijk bizar dat een land met een werkloosheidscijfer dat de laatste jaren heeft gevarieerd tussen driehonderdduizend en een half miljoen, een beroep wil doen op buitenlanders om vacatures te vervullen. Voor de goede orde: het gaat thans vooral om buitenlanders die afkomstig zijn uit landen die in 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden en die nu zelf kampen met ernstige tekorten aan vakmensen. Die vakmensen zitten namelijk hier. Het is vanuit Europees perspectief natuurlijk veel belangrijker dat deze landen zich met hun eigen mensen naar een hoger welvaartsniveau kunnen bewegen, dan dat wij ons voordeel doen met hun geschoolde personeel. Wat er nu gebeurt is ‘beggar thy neighbour’-nieuwe stijl.

Ruimtelijke ordening

Niet alleen onze arbeidsmarkt werkt slecht, ook aan onze ruimtemarkt valt veel te verbeteren. Veel werknemers moeten een uur of langer reizen om op hun werk te komen. Groeikernen (Hoorn, Hellevoetsluis) zijn volgebouwd zonder dat de planners rekening hielden met het woon-werkverkeer dat deze nieuwbouwwijken zouden produceren. Tweeverdieners werken dikwijls op verschillende locaties en zoeken dan vaak een woning met een ‘centrale’ ligging, met als gevolg dat beide partners moeten reizen. De locaties waar de woningen zijn, zijn vaak niet de

locaties waar de banen zijn. Kortom, de ruimtelijke ordeningen van werken en wonen zijn in Nederland niet op elkaar afgestemd.

Het probleem van de verkeersstromen kan zich voor een deel oplossen zonder dat de overheid daar beleid op loslaat. Het is verbazingwekkend hoe weinig bedrijven nog gebruikmaken van de mogelijkheid hun werknemers te laten telewerken. Het is zo mogelijk nog verbazingwekkender hoe Nederlanders zich in de weekenden geheel vrijwillig in files storten. Recreërend leggen zij meer kilometers af dan voor woon-werkverkeer. Dit betekent dat de overheid vooral niet te veel geld en energie moet stoppen in de aanleg van nieuwe snelwegen. Iedere nieuwe verbinding lokt weer extra verkeer uit, net zolang totdat de files ook de nieuwe weg hebben bereikt.

Werknemers vinden hun woonplaats veelal belangrijker dan hun werkplaats. De files nemen ze dus op de koop toe. Toch zouden de verschillende overheden kunnen bevorderen dat de woningbouw zich (nog) meer concentreert in de streken en steden waar de banen zijn. Nu is het gemakkelijker om weer een aangrenzende polder vol te bouwen dan om (her)bouwplannen in de binnensteden te realiseren. Met de vergrijzing in aantocht is het echter veel beter om meer woningen binnen de steden te bouwen, dan nieuwe woonwijken aan de randen neer te zetten.

Conjunctuurschommelingen

In een economie die gemiddeld over de conjunctuurcyclus nulgroei vertoont, wordt conjunctuurbeleid weer belangrijk. Immers, een groeigemiddelde van nul impliceert jaren van negatieve groei — iets wat in het verleden hoogstzelden gebeurde. Als we een recessie blijven definiëren als minstens twee achtereenvolgende kwartalen van mingroei (wat overigens ook nu al een slechte definitie van een recessie is), dan staan ons nog heel wat recessies te wachten. Het zou dan helpen als de conjuncturele uitslagen via budgettair beleid gemitigeerd kunnen worden. De vraag is of regeringen ook de facto in staat zijn de output-schommelingen te reduceren. In de praktijk heeft budgettair beleid dikwijls procyclisch gewerkt. Het meest recente voorbeeld is het beleid van het kabinet-Balkenende II.

Een ding is zeker: economisch beleid in een welvarend, vol, verzadigd en vergrijzend land zal wezenlijk anders van aard moeten zijn dan het economische beleid van een land dat de ontwikkelingsgang naar hoge materiële welvaart nog wil maken. De komende twintig, dertig jaar zullen een totaal andere economische politiek moeten laten zien dan die waaraan we in de afgelopen halve eeuw gewend zijn geraakt.

De noodzaak van een nieuwe economische politiek (3)

Bezuinigingen én belastingverhoging zijn onvermijdelijk

FLIP DE KAM

Bij voortzetting van het huidige financiële beleid in de komende decennia zullen de collectieve uitgaven flink oplopen in verhouding tot het bruto binnenlands product. Dit is een rechtstreeks gevolg van de vergrijzing van de bevolking in combinatie met een hoogstwaarschijnlijk minder uitbundige economische groei.

De Partij van de Arbeid ontkomt er niet aan om zich te bezinnen op de vraag hoe deze uitdaging het beste kan worden gepareerd: via een door linkse idealen geïnspireerd bezuinigingsbeleid of door de collectieve lasten te verhogen op een manier die recht doet aan het uitgangspunt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn de uitgaven van de overheid en voor de sociale verzekeringen lange tijd onafgebroken gestegen. In de jaren 1950-'52 besloegen de collectieve uitgaven in Nederland 29 procent van het bruto binnenlands product. Drie decennia later was de collectieve-uitgavenquote ruimschoots verdubbeld, tot 62 procent.

Deze markante stijging van de uitgavenquote ging gepaard met oplopende collectieve lasten — belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. Bovendien toonde de begro-

ting vanaf de tweede helft van de jaren zeventig omvangrijke tekorten, waardoor overheids-schuld en rentelasten in de jaren tachtig sterk toenamen.

Rechts stelt de zaken graag zo voor, dat de collectieve uitgaven onder regie van de PvdA tomeloos zijn opgelopen, waarna vvd en cda de ondankbare taak hadden 'puin te ruimen'. Deze voorstelling van zaken mist iedere grond. Inderdaad is de uitgavenquote tijdens het bewind van het kabinet-Den Uyl (1973-'77) sterk gestegen, dit overigens met instemming van de christelijke partijen (kvp en arp) en d66, die destijds mede regeringsverantwoordelijkheid droegen. Maar sinds het eind van de jaren tachtig heeft de PvdA zich als regeringspartij sterk gemaakt voor een beleid dat de uitgavenquote terugbracht tot het peil van halverwege de jaren zeventig. Sociaal-democraten zijn er dus — dit in afwijking van de gangbare beeldvorming — niet op uit dat de overheid een voortdurend toenemend deel van het nationaal inkomen confisceert voor de bekostiging van bevlogen idealen.

De snelle stijging van de uitgavenquote tussen het midden van de jaren vijftig en het begin van de jaren tachtig zou zijn vergemakkelijkt door de uitzonderlijk sterke economische groei in die periode, zo wordt wel gedacht. Van een vast verband tussen het groeitempo van de economie en het beloop van de uitgavenquote is evenwel geen sprake.

Over de auteur Flip de Kam is hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Rijkuniversiteit Groningen

Noten zie pagina 40

STIJGENDE COLLECTIEVE UITGAVEN:
OP ZOEK NAAR EEN VERKLARING

Economen hebben veel gespeculeerd over mogelijke oorzaken van de sterke uitbreiding van de collectieve sector in de loop van de twintigste eeuw. Daarnaast is empirisch onderzoek gedaan. In de literatuur worden verschillende invloeden genoemd die de collectieve uitgaven opstuwden: 1) de 'ziekte' van Baumol; 2) het gedrag van politici en bureaucraten, het ageren van persiegroepen en onze politieke instituties; 3) het 'vliegwieltje' van Kessler.

Bij de verklaring van de expansie van de collectieve sector krijgt de analyse van de Amerikaanse econoom William Baumol tegenwoordig veel aandacht.¹ Hij signaleert dat de verbetering van de arbeidsproductiviteit in dienstverlenende sectoren achterblijft. Dit maakt diensten verleend door de overheid steeds duurder in verhouding tot veel andere producten.

In Nederland had de uiteenlopende productiviteitsontwikkeling in de marktsector en de collectieve sector in de jaren zestig en zeventig inderdaad een opwaarts effect op het peil van de collectieve uitgaven. In de jaren tachtig was haar invloed tijdelijk uitgeschakeld, omdat de schaal-salarissen bij de overheid en in de zorgsector werden bevroren. Sinds het begin van de jaren negentig speelt de Baumol-factor weer een rol. De ambtenarensalarissen stijgen min of meer in lijn met de cao-lonen in de marktsector, omdat overheidsorganisaties anders te veel problemen zouden krijgen bij het werven van personeel.

Heel andere verklaringen voor de oplopende collectieve uitgaven komen uit de koker van politieke economen. Zij wijzen op het gedrag van politici en bureaucraten, de invloed van belangengroepen en de rol van politieke instituties.

Diverse auteurs veronderstellen dat kiezers met steeds nieuwe uitgavenstijgingen akkoord gaan, omdat zij de prijs van collectieve voorzieningen te laag inschatten. Aanhangers van de theorie van de belasting- en schuldillusie stellen dat burgers de prijs van hogere overheidsuitgaven onderschatten, omdat zij zich onvoldoende

bewust zijn van de hogere belastingen die zij daarvoor nu of in de toekomst moeten betalen. Als gevolg van deze illusies worden te veel overheidsvoorzieningen voortgebracht.

Politici zouden er bovendien doelbewust op uit zijn om bij de kiezers levende illusies te versterken. Kandidaten streven ernaar om bij verkiezingen zo veel mogelijk stemmen te behalen, zodat zij aan de macht komen of blijven. Een

Aanhangers van de theorie van de belasting- en schuldillusie stellen dat burgers de prijs van hogere overheidsuitgaven onderschatten

uitgavenverhoging levert extra stemmen van belanghebbenden op. De daarvoor noodzakelijke belastingverhoging kost echter stemmen. Dit stemmenverlies kan worden beperkt door de belastingen zo te heffen dat individuen niet beseffen hoeveel zij betalen. Belastingillusies worden bevorderd door inhoudingen op het loon en de heffing van belastingen die in de prijzen zijn begrepen, zoals de omzetbelasting (btw) en milieuheffingen. Bekostiging van overheidsuitgaven met behulp van leningen leidt tot schuldillusie. Door te lenen hoeven politici de rekening niet meteen aan de kiezers te presenteren. Hierbij is verondersteld dat burgers zich onvoldoende realiseren dat leningen nu leiden tot hogere belastingen in de toekomst, omdat de rente-uitgaven gaan stijgen.

Het functioneren van ambtelijke diensten wordt in de literatuur eveneens als mogelijke verklaring voor uitgavenstijgingen genoemd. Bureaucraten en hun bewindslieden zouden eropuit zijn hun eigen budget te maximaliseren — dit met warme instemming van Kamerleden die het desbetreffende sectorbelang behartigen (landbouw, cultuur, zorg). Dit stuwt het totale uitgavenpeil op.

Recenter onderzoek richt zich op de invloed van politiek-institutionele factoren. Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat landen die hun parlement kiezen via het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en die vaak uitsluitend via coalitievorming kunnen worden geregeerd, een in verhouding hoger uitgavenpeil kennen.² Ook de kleur van de regering heeft invloed op de omvang van de overheid. Linkse regeringen geven de voorkeur aan een grotere collectieve sector, maar zij zorgen tegelijk ook voor hogere belastingontvangsten. Omvang en groei van het tekort staan hierdoor los van de politieke kleur van de zittende regering.

De tot nu toe behandelde theorieën richten zich primair op het vinden van verklaringen voor een voortgaande groei van de collectieve sector. Zij bieden geen verklaring voor de daling van de collectieve-uitgavenquote na het midden van de jaren tachtig. De Nederlandse econoom Kessler zette een redenering op die groei én krimp van de collectieve sector probeert te ver-

Toen de PvdA in 1989 weer ging regeren, voegde zij zich zonder veel voorbehoud naar het in gang gezette krimpbeleid voor de collectieve sector

klaren.³ Neem aan dat de collectieve uitgaven door de 'ziekte' van Baumol en acties van politici en pressiegroepen voortdurend toenemen, zonder dat werknemers bereid zijn de daaruit voortvloeiende stijging van de collectieve lasten te accepteren. Slagen zij erin de hogere collectieve lasten af te wentelen, doordat extra looneisen worden gehonoreerd, dan stijgen de arbeidskosten. De te duur geworden arbeid heeft uitstoot van werknemers tot gevolg.

Zij die in het bedrijfsleven niet (langer) aan de slag kunnen, komen veelal in aanmerking

voor een uitkering of een baan in de collectieve sector. Hierdoor nemen de overheidsuitgaven en de collectieve lasten extra toe — het 'vliegwiel'. Is het beleid daarentegen gericht op bevordering van de werkgelegenheidsgroei in de marktsector, via lastenverlichting en afslanking van de overheid, dan kan een zichzelf versterkend proces in de andere richting op gang komen. Dankzij de werkgelegenheidsgroei vinden meer mensen een baan. Dus dalen de uitkeringslasten en daarmee het collectievelastenpeil, zeker wanneer het internationale economische klimaat meezit.

DE PVDA EN HET FINANCIËL- ECONOMISCHE BELEID

In de Kessler-analyse werkt een eenmaal in gang gezette expansie van de collectieve sector gemakkelijk als vliegwiel, waardoor het evenwicht tussen de collectieve sector en de private sector verstoord raakt. In de zienswijze van de meeste economen was dit in ons land het geval in de periode 1965-'85. Het sinds 1982 door achtereenvolgende kabinetten gevoerde beleid was gericht op sanering van de overheidsfinanciën. Vanaf het begin van de jaren tachtig zijn tal van maatregelen genomen, waardoor het vliegwiel werd afgeremd en vervolgens langzamerhand de andere kant op ging draaien. Beleidsmakers waren er destijds in grote meerderheid van overtuigd (geraakt) dat het roer om moest, om te voorkomen dat de vaderlandse economie steeds dieper zou wegzakken.⁴ Het daarop gevolgde herstel van het economisch draagvlak verklaart mede dat de collectieve sector in de periode 1984-2000 spectaculair is gekrompen. Aan het begin van deze eeuw was het beslag vanuit de collectieve sector — in 1982-'83 nog 62 procent van het bbp — teruggebracht tot 46 procent van het bbp.

In perioden dat de PvdA in de oppositie was, heeft de fractie in de Tweede Kamer zich heftig verzet tegen nogal wat maatregelen die de regering nam om de groei van de collectieve uitgaven in te dammen. Toen de sociaal-democraten in 1989 — na zeven jaar oppositie — weer regeringsverantwoordelijkheden aanvaardden,

voegden zij zich echter zonder veel voorbehoud naar het in gang gezette krimpbeleid voor de collectieve sector. Bewijs voor deze stelling leveren de in tabel 1 opgenomen cijfers.

De tabel maakt onderscheid tussen twee perioden waarin de PvdA deel uitmaakte van de regeringscoalitie (1973-'77 en 1990-2002)⁵ en twee perioden waarin de partij in de oppositie zat (1978-'89 en 2003-'07)⁶. In verband met doorloopeffecten van eerder ingezet beleid zijn als vergelijkingsjaren gekozen: 1973, 1978, 1990, 2002 en 2007. Tabel 1 toont voor elk van de vier tussenliggende perioden de verandering in het niveau van de totale collectieve uitgaven (onderste regel) en van acht afzonderlijke uitgavencategorieën.

Tijdens het bewind van het kabinet-Den Uyl steeg het beslag vanuit de collectieve sector van 45,8 tot 54,3 procent van het bbp. Bijna de helft van deze stijging valt toe te schrijven aan de uitgaven voor sociale zekerheid. Zij is mede een gevolg van de recessie na de eerste oliecrisis. Onder de kabinetten-Van Agt I en II liepen de overheidsfinanciën volledig uit het roer. In 1980 leverde minister van Financiën Andriessen (CDA)

zijn portefeuille in, uit diepe onvrede met de weigering van Van Agt en vice-premier Wiegel (vvd) om krachtdadig de tering naar de nering te zetten. Het gevolg: in 1982 waren de collectieve uitgaven opgelopen tot 62 procent van het bbp en toonde de begroting een tekort van meer dan 6 procent van het bbp.

De kabinetten-Lubbers I en II maakten een begin met de daadwerkelijke opschoning van de overheidsfinanciën, dit overigens met assistentie van de sociale partners (Akkoord van Wassenaar uit 1982). Zeven jaar lang voerde de PvdA vergeefs oppositie tegen het uitgestippelde saneringsbeleid. Aan het eind van de jaren tachtig staat de uitgavenquote nog altijd op 56 procent van het bbp. In de daarop volgende twaalf jaar zijn de sociaal-democraten mede verantwoordelijk voor beleid dat resulteert in een scherpe daling van de quote tot 46 procent van het bbp in 2002. Daarmee zijn we terug bij het uitgavenpeil waarmee het kabinet-Den Uyl in 1973 begon!

Aan het begin van deze eeuw neemt het aantal uitkeringsontvangers in verhouding tot het aantal werkenden weer toe, en stokt de groei van de werkgelegenheid. Een belangrijke verklaring

Tabel 1. Peil en samenstelling van de collectieve uitgaven (veranderingen per periode, in procenten van het bbp)^a

	1973-'77	1978-'89	1990-2002	2003-'07
Openbaar bestuur/veiligheid	1,3	-0,1	0,8	-0,9
Defensie en infrastructuur	0	-0,7	-0,8	-0,2
Onderwijs	0,6	-1,0	-0,6	0
Collectieve gezondheidszorg	0,8	1,4	1,0	1,8
Sociale zekerheid	4,0	-1,3	-5,6	-0,1
Subsidies voor bedrijven	0,9	0,2	-1,9	-0,4
Rente	0,5	2,6	-3,0	-0,6
Internationale samenwerking	0,6	0,7	-0,1	0,3
Totale collectieve uitgaven	8,5	1,8	-10,2	0

a) Door afrondingen wijkt het totaalcijfer in de eerste en de vierde kolom iets af van de som van de veranderingen bij de acht deelsectoren. Bron: Centraal Planbureau (stand CEP 2007)

ligt bij de opnieuw sterk gestegen arbeidskosten (door krapte op de arbeidsmarkt). In 2003 schendt ons land de norm voor het begrotingstekort, dat volgens een onderlinge afspraak van de eurolanden niet groter mag zijn dan 3 procent van het bbp. De voor tekortverkleining onvermijdelijke bezuinigingen en lastenverzwaringen verscherpen de economische neergang. Pas in de loop van 2005 krabbelt de nationale economie op. In de afgelopen jaren steeg de uitgavenquote aanvankelijk weer enkele punten, maar voor 2007 voorziet het Centraal Planbureau hetzelfde uitgavenpeil als in 2002 is gerealiseerd.⁷

Tot nu toe is aandacht besteed aan het beloop van de totale collectieve uitgaven. De ruimte ontbreekt om uitgebreid in te gaan op uitgavenmutaties op elk van de acht in tabel 1 onderscheiden beleidsterreinen. Slechts een enkele kanttekening. Op één beleidsterrein — te weten de collectief gefinancierde gezondheidszorg — stijgen in alle vier perioden de uitgaven als aandeel van het bbp onafgebroken door. Verder vallen in de periode 1990-2002 op: het geïncasseerde vredesdividend⁸, de aanzienlijke vermindering van subsidies voor bedrijven en — bovenal — de sterke daling van de uitgaven voor sociale zekerheid. Tevens blijkt dat de kabinetten-Lubbers III en Kok I en II geweldig hebben geprofiteerd van de vermindering van de overheidsschuld en de sterk gedaalde rentevoet.

DE COLLECTIEVE SECTOR ALS MAMMOET-TANKER

De veronderstelling ligt voor de hand dat — in aanvulling op de eerder besproken verklaringen — een flinke groei van het bbp de uitbreiding van de collectieve sector vergemakkelijkt. Wanneer de doorsnee inkomenstrekker ieder jaar opnieuw meer te besteden heeft, zal hij allicht eerder bereid zijn om een toenemend deel van zijn stijgende koopkracht af te staan voor de bekostiging van collectief georganiseerde en gefinancierde voorzieningen.⁹ Toch vindt deze veronderstelling slechts in beperkte mate steun in de cijfers. Tabel 2 vat de relevante ontwikkelingen sinds 1950 samen.

De hoogste economische groei werd geboekt in de jaren vijftig en zestig. Desondanks loopt de uitgavenquote in de jaren vijftig met minder dan 4 procent van het bbp op. De ervaringen in de jaren zestig lijken de positieve samenhang tussen economische groei en een grotere collectieve sector wél te bevestigen. Daarna raakt dit verband echter zoek. In de jaren negentig was de economische groei (gemiddeld 3,2 procent per jaar) hoger dan in de jaren zeventig (gemiddeld 2,9 procent). Toch toonde de collectieve sector in de jaren zeventig een nadien nooit vertoonde expansie met 14 procent van het bbp, terwijl de jaren negentig getuige waren van een ongeëve-

Tabel 2. Economische groei en omvang van de collectieve sector

Periode	Groei bbp ^a	Verandering uitgavenquote ^b
1950-'60	4,6	3,9
1960-'70	5,2	10,9
1970-'80	2,9	14,2
1980-'90	2,3	-1,8
1990-2000	3,2	-11,1
2000-'07	1,6	0,9

a) gemiddelde jaarlijkse bbp-groei in procenten

b) verschil uitgavenquote begin en eind van elke periode in procenten bbp

Bron: Centraal Planbureau (stand CEP 2007)

naarde krimp met 11 procent van het bbp. Nooit in de afgelopen zes decennia was de economische groei zo gering als in de eerste zeven jaren van deze eeuw, maar de uitgavenquote is weer een fractie opgelopen.

Het cijferbeeld uit tabel 2 valt goed te interpreteren. Meerjarige vertragingen lijken een essentiële rol te spelen. De collectieve sector is wel vergeleken met een mammoettanker. Het duurt lang voordat de koers een aantal graden is verlegd.

In de sobere wederopbouwjaren waren beleidsmakers aanvankelijk terughoudend bij het aanvatten van nieuwe overheidstaken en het toekennen van extra aanspraken aan de burgers. Zij herinnerden zich nog levendig de ervaringen van de depressiejaren en de ontberingen van de oorlog. Het voeren van een expansief overheidsbeleid lag niet direct in de rede. Wanneer de snelle welvaarts groei beklijft, komt er meer aandacht voor uitbreiding van de sociale zekerheid. De invoering van enkele volksverzekeringen, met name de Algemene Ouderdomswet (1957), is tekenend voor het toekennen van nieuwe aanspraken. Tevens groeit in de jaren zestig de aandacht voor manifestaties van ‘publieke armoede’ (schrale, collectief tot stand gebrachte voorzieningen), die schril afsteekt tegen de toenemende particuliere welvaart die tot uiting komt in het snel groeiende bezit van auto’s en andere duurzame consumptiegoederen. Politieke partijen van links tot rechts maken zich nu sterk voor de uitbouw van de verzorgingsstaat.

Het kabinet-Den Uyl staat zonder twijfel voor het hoogtepunt van deze ontwikkeling. De laagste sociale uitkeringen worden opgetrokken tot het bedrag van het netto minimumloon. Er komen miljarden extra beschikbaar voor onder andere het onderwijs en de sociale woningbouw. De oliecrisis van 1973-’74 vormt een welkome aanleiding om aan de nationale bestedingen via hogere overheidsuitgaven een extra impuls te geven. Beleidsmakers hebben op dat moment onvoldoende oog voor de gevolgen van de snelle expansie van de collectieve sector. Als gevolg van de sterke stijging van de collectieve lasten neemt

de koopkracht van veel huishoudens jarenlang minder toe dan zij wensen. Door aanvullende looneisen te stellen — die werkgevers gezien de krapte op de arbeidsmarkt veelal honoreren — worden de hogere collectieve lasten voor een belangrijk deel afgewenteld op de kapitaalverschaffers. Die kruik gaat zolang te water, totdat hij barst. Structurele zwakheden van de economie komen aan het licht wanneer na de tweede

Nooit in de afgelopen zes decennia was de economische groei zo gering als in de eerste zeven jaren van deze eeuw, maar de uitgavenquote is weer een fractie opgelopen

oliecrisis (1979-’80) bij onvermijdelijke saneringen in het bedrijfsleven vele honderdduizenden arbeidsplaatsen verloren gaan. De schrikbarende groei van het aantal uitkeringsontvangers stuwt de collectieve uitgaven en de belasting- en premiedruk vervolgens op (het vliegwiel van Kessler), waardoor de overheidsfinanciën dreigen vast te lopen. Het vergt vervolgens ruim vijftien jaar om de koers van de mammoettanker bij te sturen.

Aan het eind van de jaren negentig lijkt het saneringsproces bij de overheidsfinanciën te zijn voltooid. De uitgavenquote is dan teruggezakt tot 46 procent van het bbp en de begroting toont in 1999 en 2000 voor het eerst in dertig jaar een overschot. De roep om meer geld voor collectief gefinancierde voorzieningen zwelt aan. In zijn nadagen voert het kabinet-Kok II de collectieve uitgaven op, mede als verweer tegen aantijgingen van de politieke komeet Fortuyn dat ‘paars’ van de openbare dienstverlening een puinhoop heeft gemaakt. Bij een zeer geringe economische groei loopt de uitgavenquote in de periode 2002-’05 iets op, terwijl de koopkracht

van doorsnee huishoudens vermindert.¹⁰ Vervolgens trekt de bbp-groei aan tot 3 procent per jaar, bij weer oplopende spanningen op de arbeidsmarkt.

TOEKOMSTBEELDEN

Drie jaar geleden publiceerde het Centraal Planbureau een studie met vier scenario's voor de economische ontwikkeling tot 2040.¹¹ De gemiddelde bbp-groei ligt in deze toekomstbeelden tussen 0,7 en 2,6 procent per jaar. Een zo grote bandbreedte noopt — nog afgezien van alle onzekerheden die aan zulke exercities eigen zijn — tot bescheidenheid bij het uitspreken van verwachtingen over de economische groei op lange termijn. Toch lijkt de kans groot — gelet op de zich aftekenende ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de te verwachten beperkte verbetering van de arbeidsproductiviteit — dat in de eerstkomende twintig à dertig jaar de economische groei trendmatig niet hoger dan 0,5 à 1 procent per jaar zal liggen.

Vanzelfsprekend laat een zo geringe bbp-groei de overheidsfinanciën niet onberoerd. Economische groei oliet onderhandelingen over de financiële fundering van regeerakkoorden en de jaarlijkse begroting. Naarmate de groei van het bbp verder vertraagt, zullen onderhandelingen over de overheidsfinanciën in de toekomst stroever verlopen.

34 Terwijl de financiële speelruimte vermindert, staan de collectieve uitgaven de komende decennia onder aanhoudende opwaartse druk. Allereerst door al genoemde oorzaken: achterblijvende productiviteit, het streven naar budgetmaximalisatie van politici en bureaucraten, en de aandrang van pressiegroepen. De vergrijzing van de bevolking drijft de uitgaven verder op, tenminste wanneer het bestaande beleid ongewijzigd wordt voortgezet.

Het Centraal Planbureau heeft de gevolgen van de verwachte demografische veranderingen voor uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector in kaart gebracht. Zonder nadere maatregelen liggen de collectieve uitgaven in 2040

meer dan 7 procent van het bbp hoger dan nu het geval is (tabel 3). Deze uitgavenstijging komt volledig voor rekening van de vergrijzing. Tegen het einde van de jaren dertig slokt de AOW bijna 9 procent van het bbp op; nu is dat minder dan 5 procent. Ouderen zijn grootgebruikers van zorgvoorzieningen. De uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg lopen op tot meer dan 13 procent van het bbp; op dit moment claimen de zorguitgaven minder dan 9 procent van het bruto product. Voor sommige andere uitgaven is tegen 2040 in verhouding minder geld nodig.

Niet alleen de collectieve uitgaven, ook de ontvangsten van de overheid nemen toe. De

Naarmate de groei van het bbp verder vertraagt, zullen onderhandelingen over de overheidsfinanciën stroever verlopen

schatkist blijkt ook van de vergrijzing te profiteren. De groeiende groep ouderen beschikt over steeds betere aanvullende pensioenen. Hogere inkomens en bestedingen van ouderen doen de belasting- en premieopbrengst met meer dan 4 procent van het bbp toenemen. Sommigen stellen daarom dat de vergrijzing geen problemen voor de overheidsfinanciën oproept. De hogere uitgaven voor de AOW vallen immers precies weg tegen de extra opbrengst van belastingen en sociale premies. Wie zo redeneert, winkelt selectief in de cijfers van het planbureau, door ten onrechte de sterke stijging van de collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg buiten beschouwing te laten.

Worden alle collectieve uitgaven in aanmerking genomen, en blijven de belasting- en premietarieven ongewijzigd, dan loopt het tekort op de begroting op tot meer dan 5 procent van het bbp in 2040. Om haar groeiende tekorten te

kunnen financieren, moet de overheid steeds meer geld lenen op de kapitaalmarkt. Na 2020 gaat de schuld van de overheid snel stijgen. In 2040 staat de schuldquote (nu: 47 procent van het bbp) al op 74 procent van het bbp.

Het planbureau benadrukt de vele onzekerheden die aan de uitgevoerde exercitie kleven. Daarom presenteert het tevens varianten, die laten zien hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor de gekozen veronderstellingen. Alle varianten kennen dezelfde majeure tekortkoming: de studie veronderstelt dat het huidige overheidsbeleid ongewijzigd wordt voortgezet. Op dit uitgangspunt van ongewijzigd beleid maakt het CPB echter enkele belangrijke inbreuken, die het beeld van de overheidsfinanciën (nodeloos?) versombereren.¹² De uitgaven vallen hoger uit door de veronderstelling dat de uitkeringen meegroeien met de verdiende inkomens en niet slechts de cao-lonen volgen. De belastingontvangsten vallen lager uit door de veronderstelling dat het tarief van de inkomstenbelasting, behalve voor de inflatie, ook wordt gecorrigeerd voor de reële inkomensgroei. Bij een consistente aanpak — die lagere uitgaven en hogere belastingontvangsten oplevert — zou het begrotingstekort dus kleiner uitvallen dan nu wordt gepresenteerd. Daar staat echter tegenover dat bij de becijferingen geen rekening is gehouden met de kostenverhogende invloed van de ‘ziekte’ van Baumol. We zullen het moeten doen met de cijfers in tabel 3.

De overheidsfinanciën zijn beter houdbaar naarmate een groter deel van de potentiële beroepsbevolking economisch actief is: belastingen en sociale premies brengen meer op, terwijl minder geld nodig is voor sociale uitkeringen en inkomensafhankelijke toeslagen. Het CPB gaat bij zijn vooruitberekeningen al uit van een geleidelijk verder toenemende arbeidsparticipatie. Langs deze weg zijn houdbare overheidsfinanciën dus hoogstwaarschijnlijk niet te verzekeren. Daarvoor zijn andere ingrepen — bezuinigingen, lastenverzwaring — onvermijdelijk.

Niet iedereen is hiervan overtuigd. Sommigen achten het mogelijk dat de overheid in de komende decennia haar begrotingstekort en schuld laat oplopen. Tegen 2040 ligt het tekort dan in de buurt van de 5 procent van het bbp (tabel 3, regel 3). Daarmee worden Europese afspraken over een maximumtekort van 3 procent van het bbp geschonden. Een kleine lidstaat als Nederland komt daar niet mee weg.¹³ Ernstiger is dat de rentelasten bij dit scenario sterk oplopen en andere uitgaven — onder andere voor gezondheidszorg en de AOW — dreigen weg te drukken. Om de verzorgingsstaat in stand te houden ligt het veeleer in de rede om te streven naar overschotten op de begroting.¹⁴ De rentelasten drukken dan minder zwaar en bij een gelijkblijvende collectievelastendruk is meer geld beschikbaar om vergrijzingsgevoelige regelingen in stand te houden.

Tabel 3. Overheidsfinanciën, 2006-2040 (procenten van het bbp)

	2006	2011	2020	2040	mutatie
1. Collectieve uitgaven	47,8	47,7	49,3	55,0	+7,2
<i>waarvan</i> • AOW	4,7	5,3	6,6	8,8	+4,1
• gezondheidszorg	8,8	9,3	10,3	13,1	+4,3
2. Opbrengst belastingen/sociale premies	46,1	47,9	48,1	50,0	+3,9
<i>waarvan</i> op inkomen/bestedingen ouderen	3,7	4,1	5,4	7,8	+4,1
3. Begrotingstekort (1 – 2)	-1,7	0,2	-1,1	-5,1	-3,4

Bron: Caspar van Ewijk e.a., *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2006, p. 81

In de CPB-projectie staat de uitgavenquote in 2040 op 55 procent van het bbp. Uitgaande van een gewenst overschot op de begroting van zeg 1 procent van het bbp, is het dan nodig het collectievelastenpeil tot 2040 op te schroeven tot 56 procent van het bbp. Alleen in de jaren tachtig lagen de ontvangsten van de collectieve sector op een min of meer vergelijkbaar peil, maar toen kon de overheid nog profiteren van royaal vloeiende aardgasbaten. Die bron van inkomsten is over 35 jaar opgedroogd. Dit betekent dat belastingen en sociale premies zouden moeten stijgen tot een niet eerder vertoond niveau. Het vlieg-wiel van Kessler begint dan met toenemende snelheid in de verkeerde richting te draaien.

Bij een in verhouding geringere economische groei dan waaraan wij gewend zijn geraakt, valt daarom in de komende decennia niet te ontkomen aan steeds nieuwe bezuinigingsoperaties, zeker wanneer ook nog middelen voor nieuw beleid nodig zijn, zoals voor extra investeringen in de waterhuishouding van Nederland.

BEZUINIGINGEN

36 Bezuinigen is lastiger dan het lijkt. De rente-uitgaven en de afdrachten aan de Europese Unie liggen bijvoorbeeld vast. De salarissen van overheidspersoneel en werkers in de zorg kunnen niet (veel) achterblijven bij loonsverhogingen in de marktsector. Anders kunnen werkgevers in de collectieve sector onvoldoende bekwame medewerkers werven, zeker op een rap krapper wordende arbeidsmarkt. Op deze post valt alleen te bezuinigen door personeelsreducties bij de overheid. Ook bij een nog slechts licht groeiende economie valt het nauwelijks te verdedigen dat de sociale uitkeringen achterblijven bij de stijgende cao-lonen. Hier zijn alleen besparingen mogelijk door de groei van het aantal uitkeringsontvangers te beperken, bijvoorbeeld door de AOW-leeftijd stapsgewijs te verhogen. Wat verder?

Geen enkele politieke partij heeft goed uitgewerkte bezuinigingsplannen achter de hand. Dit wekt geen verwondering, want zulke plannen kosten in de regel alleen maar stemmen.

Bij het nadenken over mogelijke bezuinigingen hebben linkse partijen nog een extra handicap. Een groot deel van de actieve leden staat op de loonlijst van collectief gefinancierde instellingen of ambieert een loopbaan bij de overheid (studenten). Deze partijgangsters ervaren voorgestelde bezuinigingen op de overheidsuitgaven doorgaans als snijden in eigen vlees. Een flink deel van hen gelooft oprecht dat brandende maatschappelijke problemen doeltreffend kunnen worden aangepakt wanneer de overheid daarvoor maar extra financiële middelen uittrekt: méér geld voor onderwijs, voor jeugdzorg, voor kinderopvang, voor ouderenzorg, voor het milieu, voor armoedebestrijding... Ombuiging van bestaande uitgaventrends in deze sectoren is bijkans onbespreekbaar.

Nu het 'vredesdividend' is geïncasseerd en onze infrastructuur dreigt te bezwijken onder toenemende verkeersstromen, valt op de uitgaven voor de nationale defensie en voor de aanleg van nieuwe infrastructuur — twee traditionele posten — ogenschijnlijk niet veel meer te besnoeien. De financiële verantwoording van het PvdA-verkiezingsprogramma voor de periode 2008-'11 vermeldt in deze sfeer slechts 0,4 miljard euro. Meer dan een derde van de totale beoogde ombuigingen van 4,9 miljard euro wordt gezocht in een vermindering van het ambtelijk apparaat (1,7 miljard). Of dit technisch haalbaar is, staat te bezien. De ideeënarmoede is zo groot, dat 1 miljard euro bijeen wordt gesprokkeld via maatregelen die in feite geen uitgavenvermindering inhouden: een heffing op vliegverkeer van buitenlandse maatschappijen, de verkoop van grond aan particulieren ('de-socialisatie').¹⁵

Gezien de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën op de lange termijn, zal de PvdA er niet aan ontkomen kritisch te kijken naar een groot aantal tot nu toe in sociaal-democratische kring nagenoeg onbespreekbare bezuinigingsmogelijkheden. Slechts een paar voorbeelden.

Met subsidies voor het openbaar vervoer zijn de komende tijd jaarlijks vele miljarden euro's gemoeid. Toch vallen de toenemende onbereikbaarheid van de Randstad en fileproblemen niet

via verbetering van het openbaar vervoer op te lossen. Rantsoenering van de beschikbare wegcapaciteit door een voldoende hoge kilometerheffing in te voeren, levert geld op dat — anders dan de meeste politieke partijen willen — niet volledig voor uitbreiding van de infrastructuur hoeft te worden ingezet. De aanleg van een snelle trein naar het Noorden van Nederland is overbodig. De bestaande verbinding voldoet. De frequentie waarmee bussen, trams en treinen buiten de spitsuren rijden, kan zonder groot bezwaar worden teruggebracht. Verder moeten scholieren en studenten via het tarievenbeleid worden geprikkeld om veel vaker de fiets te nemen. Zonder dat het de overheid iets kost gaat dit bovendien de toenemende bewegingsarmoede van jongeren tegen.

In het onderwijs is de afgelopen jaren ruim een half miljard euro gespendeerd om de klassen in het basisonderwijs te verkleinen. De effectiviteit van deze maatregel is nooit aangetoond. Ligt het niet meer voor de hand de met klassenverkleining gemoeide middelen te gebruiken om leraren en scholen meer naar geleverde prestaties te belonen? Het collegegeld voor studenten in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs kan omhoog. Afgestudeerden hebben groot persoonlijk profijt van een voltooide studie: zij genieten later in doorsnee een aanzienlijk hoger inkomen. Hun eigen bijdrage in de financiering van het onderwijs kan daarom omhoog en worden afgestemd op de kosten van de opleiding en de behoeften van de arbeidsmarkt.¹⁶

In de gezondheidszorg valt een kostenbesparing te bereiken door eveneens vaker eigen bijdragen te vragen, vooral bij laagdrempelige voorzieningen zoals de huisarts en bij voorgeschreven medicijnen. Niets wijst erop dat zulke 'remgelden' (die de consumptie afremmen) in landen waar ze verschuldigd zijn de volksgezondheid schaden. Mensen met een zwakke gezondheid hoeven niet bang te zijn dat de zorg die zij echt nodig hebben onbetaalbaar wordt. Sinds 2006 keert de Belastingdienst een zorgtoeslag uit aan iedereen die in verhouding tot zijn inkomen hoge zorguitgaven heeft. Die regeling

kan worden aangevuld.

Vroeger waren bezuinigingen op de defensie-uitgaven een vaste post in 'tegenbegrotingen' van de PvdA. Zolang Nederland buitensporige ambities koestert om in verre landen mee te helpen bij de strijd tegen het terrorisme en bij de wederopbouw van door oorlogsgeweld getroffen gebieden, zal eerder méér dan minder geld voor land- en luchtmacht nodig zijn. Op de defensie-

Geen enkele politieke partij heeft goed uitgewerkte bezuinigingsplannen achter de hand

begroting valt echter — passend in een PvdA-traditie — nog veel te bezuinigen door onze ambities, in navolging van bijvoorbeeld België, beter af te stemmen op de bescheiden rol die ons land op het wereldtoneel past.

Al jaren is een vast aandeel van het bbp (0,8 procent) bestemd voor ontwikkelingssamenwerking (os). De doeltreffendheid van nogal wat ten laste van deze post gefinancierde projecten is twijfelachtig.¹⁷ Omdat het os-budget automatisch meegroeit met het bbp en niet-bestede middelen terugvloeien in de schatkist, proberen de betrokken minister en zijn ambtenaren ieder jaar het gehele budget voor ontwikkelingssamenwerking weg te zetten ('decemberkoorts'), zonder afdoende toetsing van nut en noodzaak van de afzonderlijke uitgaven. Door projecten kritischer te toetsen, kan hoogstwaarschijnlijk met een geringer budget worden volstaan, zonder dat de effectieve hulpinspanning van ons land hieronder lijdt.

LASTENVERZWARING

Linkse partijen hebben de naam tuk te zijn op belastingverhoging. De programma's die PvdA, SP en GL opstelden met het oog op de Kamerverkiezingen in november 2006 leren evenwel

iets heel anders. De PvdA wenste de collectieve lasten in de periode 2008-'11 gelijk te houden, de toemaatsocialisten en GroenLinksers beloofden zelfs een belastingverlichting van 1 miljard euro.¹⁸ Later in deze eeuw moeten de linkse partijen dit uitgangspunt hoogstwaarschijnlijk loslaten, omdat het bezwaarlijk is om de overheidsfinanciën uitsluitend via bezuinigingen op orde te houden. De lastendruk op arbeid kan bezwaarlijk omhoog. Dit maakt het voor werkgevers duurder om personeel aan te trekken, zodat de werkgelegenheid minder toeneemt. En werknemers houden van hun brutosalaris netto minder over. Zo krijgen zij een financiële prikkel om minder arbeid aan te bieden. Het gevolg is een (nog) geringere economische groei dan zich voor de komende decennia toch al aftekent.

Alle grote politieke partijen in ons land wensen de belastingmix daarom in dezelfde richting te veranderen.¹⁹ Het aandeel van belastingen op vermogen en winst en dat van de milieuheffingen dient toe te nemen, ten koste van het

De PvdA moet kritisch kijken naar een groot aantal tot nu toe bijkans onbespreekbare bezuinigingsmogelijkheden

38 aandeel van de belastingen op arbeid. Bij deze operatie stuiten politici op ideologische en economische grenzen. CDA en VVD afficheren zich graag als de meest ondernemersvriendelijke partijen en aarzelen daarom de belastingdruk op vermogen en winst al te sterk op te voeren. PvdA, SP en GL voelen zich daarbij minder gremd. Ook links is zich er echter van bewust dat vermogen en winst 'mobiele' heffingsgrondslagen zijn. Wordt de belastingdruk te hoog opgevoerd, dan zullen vermogende particulieren en ondernemingen met wisselend succes proberen aan de greep van de fiscus te ontsnappen door gebruik te maken van belastingbesparende con-

structies, dan wel — in het uiterste geval — door naar elders te verhuizen. Zulke gedragsreacties stellen grenzen aan de mogelijkheden van een linkse belastingpolitiek.

Dit geldt ook voor hoge milieuheffingen, die de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven uithollen wanneer zij in andere landen niet worden geheven. Bovendien drukken milieuheffingen voor huishoudelijke vervuilers het zwaarst op gezinnen met lagere inkomens. Juist voor linkse partijen stelt dit grenzen aan de nagestreefde 'vergroening' van het belastingstelsel, ook al kunnen huishoudens met lage inkomens compensatie krijgen door de inkomensheffing te verlagen.²⁰

Bij een onvermijdelijke verzwaring van de collectieve lasten dienen linkse partijen de belastingen meer dan nu het geval is naar draagkracht over de bevolking om te slaan, door a) het draagkracht karakter van de inkomensheffing te versterken en b) heffingen op winst en op bezit en overgang van vermogen te verzwaren. Behalve door het aandeel van vermogensbelastingen uit te breiden, kan de belastingmix worden omgeroerd door een grotere plaats in te ruimen voor ecotaksen en accijnzen op goederen waarvan het gebruik de volksgezondheid schaadt.²¹ Elk van deze drie voorstellen verdient een korte toelichting:

Draagkracht karakter inkomensheffing versterken
Sinds de belastingherziening van 2001 worden inkomsten, afhankelijk van hun aard, belast in een van drie 'boxen'. Het tarief voor inkomsten uit werk en eigen woning in box 1 is progressief. Voor inkomsten uit vermogen in box 2 en box 3 geldt een vast tarief. De eis van belastingheffing naar draagkracht brengt met zich mee dat het boxenstelsel vervalt en dat alle in een gegeven jaar genoten inkomsten voortaan weer samen worden belast tegen een progressief tarief. De terugkeer naar zo'n 'synthetische' inkomstenbelasting, waarbij ter bepaling van de heffingsgrondslag eerst de inkomsten uit alle bronnen worden samengevoegd, doet de opbrengst van de inkomensheffing volgens een ruwe schatting met 2 miljard euro toenemen.

De heffingsgrondslag van de inkomensheffing²² is in de loop van de jaren geërodeerd doordat voortdurend nieuwe vrijstellingen en aftrekposten zijn ingevoerd. De meeste van deze tegemoetkomingen worden vooral door hogere inkomensgroepen geclaimd. Hierdoor bijt het progressieve tarief minder door. Het schrappen van zulke tegemoetkomingen doet de opbrengst van de inkomensheffing met miljarden euro's toenemen. Een belangrijke meeropbrengst wordt gevonden door de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit en van de opbouw van aanvullend pensioen aan te passen.

Particuliere vermogens en daaruit getrokken inkomsten zijn zeer scheef verdeeld. Inkomsten uit vermogen worden sinds 2001 echter niet langer progressief belast. Bovendien blijven veel bij de verkoop van effecten en onroerende zaken behaalde vermogenswinsten thans onbelast. Hierdoor kan de top van het bedrijfsleven in het verleden toegekende bonusaandelen bijvoorbeeld zonder bijheffing verzilveren. Dat is niet fair. Een euro vermogenswinst geeft net zo goed extra koopkracht als een euro salarisverhoging, waarvan de fiscus 40 tot 50 procent opeist. Invoering van een vermogenswinstbelasting met een vast tarief van 40 procent maakt de inkomstenbelasting eerlijker.

Verder valt bijna 4 miljard euro vrij te spelen door de bestaande tegemoetkoming voor kostwinners en het verlaagde tarief van de eerste en de tweede schijf voor 65-plussers geleidelijk af te schaffen.

Inkomstenbelasting en premies voor de drie volksverzekeringen worden al sinds 1990 over dezelfde grondslag geheven. AOW, AWBZ en ANW kunnen als onderdeel van deze operatie worden gefiscaliseerd door op de premie voor deze regelingen het etiket 'inkomstenbelasting' te plakken.

Heffingen op vermogen verzwaren

Het is mogelijk om het aandeel in de belastingmix van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen te vergroten. Hier valt in het bijzonder te denken aan een verhoging van het

successierecht en van het tarief van de vennootschapsbelasting tot 30 procent. Bij dit tarief vervalt de bestaansreden van de speciale winstvrijstelling voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf die hun zaak drijven in de vorm van een eenmanszaak. De opbrengst van de winstbelastingen kan door deze maatregelen toenemen met 3 miljard euro.

Meer groene belastingen?

De belastingmix verandert ook door het aandeel van de consumptiebelastingen op te voeren. Eco-taksen zijn in veel gevallen het meest geschikte instrument om bedrijven en gezinnen attent te maken op de noodzaak zuinig en zorgvuldig met onze leefomgeving om te gaan. De energiebelasting — voor kleingebruikers van aardgas al 15 cent per kuub — spoort gezinnen aan geld te investeren in betere woningisolatie en de thermostaat van de cv wat lager te zetten.

Linkse partijen tonen zich voorstander van tal van nieuwe heffingen, zoals op verpakkingen. Zulke heffingen hebben weliswaar een hoge symboolwaarde, maar ze helpen niet erg en brengen in verhouding tot de uitvoeringskosten betrekkelijk weinig op. Het is veel doeltreffender om de tarieven van bestaande belastingen op te schroeven, vooral die op het gebruik van energie in het algemeen en die op het autogebruik in het bijzonder. Hoe eerder een forse kilometerheffing wordt ingevoerd, hoe beter. De opbrengst hiervan moet worden toegevoegd aan de algemene middelen, en niet exclusief worden gereserveerd voor aanleg en onderhoud van (spoor)wegen.

OPDRACHT AAN DE PVDA

De kans lijkt groot dat in de eerstkomende twintig à dertig jaar — gelet op de zich aftekenende ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de te verwachten beperkte verbetering van de arbeidsproductiviteit — de economische groei trendmatig niet hoger dan 0,5 à 1 procent per jaar zal liggen. Terwijl de financiële speelruimte vermindert, staan de collectieve uitgaven de ko-

mende decennia onder aanhoudende opwaartse druk door de achterblijvende productiviteit in de collectieve sector, het streven naar budget-maximalisatie van politici en bureaucraten, en de aandrang van pressiegroepen. De vergrijzing van de bevolking drijft de uitgaven verder op, tenminste wanneer het bestaande beleid ongewijzigd wordt voortgezet.

De toekomst van de verzorgingsstaat is geënd met een overschot op de begroting. Om de overheidsfinanciën op orde te houden valt op

wat langere termijn niet te ontkomen aan een combinatie van tamelijk ingrijpende bezuinigen op bestaande uitgaven en een afgetekende verhoging van het belastingpeil. De PvdA zou er daarom goed aan doen kritisch naar een groot aantal tot nu toe in sociaal-democratische kring bijkans onbespreekbare bezuinigingsmogelijkheden te kijken. Bij de te verwachten verzwaring van de collectieve lasten dienen linkse partijen die (meer dan nu het geval is) naar draagkracht over de bevolking om te slaan.

Noten

- 1 Zie over de ‘ziekte van Baumol’ ook de bijdragen van De Beer en Van Duijn in deze aflevering van s&D.
- 2 Roger D. Congleton en Birgitta Swedenborg (ed.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006, p. 25.
- 3 G.A. Kessler, ‘De crisis van de verzorgingsstaat’, in: D.J. Wolfson e.a. (red.), *Overlevingskansen van de verzorgingsstaat*, Preadviezen 1981 Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese, 1987, p. 81-143.
- 4 Zie voor een historisch overzicht en indringende analyses: A. Knoester (red.), *Lessen uit het verleden, 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese, 1987, p. 277-484; J. van Sinderen (red.), *Het sociaal-economisch beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1990, deel 4 en 5.
- 5 Het betreft het kabinet-Den Uyl (1973-1977) en de kabinetten-Lubbers III (1989-1994), Kok I (1994-1998) en Kok II (1998-2002). De kortstondige deelname van de PvdA aan het kabinet-Van Agt II (1981-1982) is in de analyse verwaarloosd, omdat zij nauwelijks blijvende sporen in de overheidsfinanciën heeft achtergelaten.
- 6 Het betreft de kabinetten-Van Agt I (1977-1981), Van Agt III (1982), Lubbers I en II (1982-1989), en Balkenende I, II en III (2002-2007).
- 7 De tijdelijke stijging van de uitgavenquote tussen 2002 en 2007 hangt in belangrijke mate samen met de invoering van de basisverzekering tegen ziektekosten. Ook vijf miljoen vroeger particulier verzekerden vallen vanaf 2006 onder de Zorgverzekeringswet. Zvw-gefinancierde zorguitgaven en Zvw-premies tellen mee als collectieve uitgaven, respectievelijk collectieve lasten.
- 8 De term ‘vredesdividend’ slaat op de verlaging van de defensieuitgaven die mogelijk werd door de val van de Berlijnse Muur (1989) en de daarop gevolgde ontspanning in Europa.
- 9 Die voorzieningen vergroten de koopkracht (beschikingsmacht over goederen en diensten) van wie er profijt van hebben, maar nog afgezien van eventuele herverdelingseffecten blijft een kardinaal verschil dat via de overheid verstrekte voorzieningen (afgezien van de sociale uitkeringen) geen vrij besteedbaar inkomen opleveren.
- 10 Het beloop van de collectieve uitgavenquote (collectieve uitgaven/bbp x 100) is gevoelig voor de stand van de conjunctuur door het ‘noemereffect’: bij gelijkblijvende collectieve uitgaven (in de teller van de breuk) daalt de quote sneller, naarmate de groei van het bbp (in de noemer van de breuk) hoger is.
- 11 Free Huizinga, Bert Smid, *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2004.
- 12 C.A. de Kam, ‘Smalle marges lijken breed genoeg’, in: *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën* 38(2), p. 89.
- 13 Zoals bekend menen de Duitse en Franse regering dat de grens voor het tekort onder omstandigheden niet voor hun land is geschreven, een positie die zij in Brussel tot nu toe met succes hebben verdedigd.
- 14 Flip de Kam, ‘De vette jaren’, in: Henk Don e.a., *Schuld en solidariteit*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2000, p. 37-39.

De noodzaak van een nieuwe economische politiek De Kam *Bezuinigingen én belastingverhoging onvermijdelijk*

- 15 CPB, *Keuzes in kaart 2008-2011*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2006, p. 145.
- 16 Door een hoger collegegeld neemt het aandeel van de private financiering in de bekostiging van het hoger onderwijs toe, zodat met minder collectieve financiering kan worden volstaan.
- 17 L. B. M. Mennes, 'Ontwikkelingssamenwerking', in: C. A. de Kam en A. P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu, 2004, p. 149-176.
- 18 Flip de Kam, *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting, 2007, p. 287.
- 19 De analyse van fiscale beleidsvoornemens van de grote politieke partijen is gebaseerd op het 'dekkingsplan' uit de verkiezingsprogramma's voor de periode 2008-'11.
- 20 Van een verhoging van de heffingskorting (met een gelijk bedrag voor alle inkomenstrek- kers) profiteren lagere inkomensgroepen in verhouding het meest.
- 21 Ontleend aan: Flip de Kam, *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting, 2007.
- 22 Inkomensheffing = inkomstenbelasting plus premies voor drie volksverzekeringen (AOW, ANW en AWBZ).

‘Ben je al bezig de SDAP te hervormen?’

Tallose brieven schreef ‘Stuuf’ Wiardi Beckman aan zijn goede vriend Marinus van der Goes van Naters. Na de dood van die laatste, in 2005, werd een deel ervan teruggevonden in een doosje op de zolder van zijn huis. Gerrit Voerman plaatst het geschrevene in een politiek-historisch kader. Wat hebben deze twee markante intellectuelen betekend voor de sociaal-democratie in Nederland?

GERRIT VOERMAN

Op 15 juni jl. verscheen *En die twee jongens zijn wij*, een verzameling brieven die Herman Bernard (Stuuf) Wiardi Beckman in de periode 1919-1934 schreef aan zijn hartsvriend Marinus van der Goes van Naters.¹ Het brievenboek vertelt — weliswaar van één kant — het intieme verhaal van twee betrokken jongeren, die zich al vroeg een positie in de top van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) ten doel stelden om die partij een ander aanzien te kunnen geven. Aan de hand van de brieven, in combinatie met de op schrift gestelde herinneringen² van Van der Goes van Naters, is het mogelijk de opgang van het tweetal in de SDAP te schetsen en in het bijzonder een beeld te geven van de wijze waarop zij zich met het socialisme en hun partij verbonden voelden.

De egodocumenten — de ‘comtemporaine’ brieven nog meer dan de autobiografie, die im-

Over de auteur Gerrit Voerman is hoofd van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen

Noten zie pagina 50

mers een constructie achteraf is — bieden een inzicht in het persoonlijke leven van het duo en in de manier waarop zij de ‘politiek’ opvatten en beleefden.³ In de brieven van Beckman en de herinneringen van Van der Goes, zoals beiden hierna korthedshalve zullen worden aangeduid, wordt onder meer zichtbaar hoe radicalisme verkeert in gematigdheid, verheven idealen vermengd raken met ambities, en engagement kan botsen met de als ruw ervaren omgangsvormen binnen de SDAP. Boek en brieven zeggen niet alleen veel over hun auteurs, maar ook over de cultuur van de partij waartoe die behoorden.

DE BEKORING VAN DE REVOLUTIE

Het behoort tot de ironie van de geschiedenis dat Beckman en Van der Goes, die in de jaren dertig zo’n belangrijke rol zouden spelen bij de omvorming van de SDAP van een semi-revolutionaire klassenpartij naar een ondubbelzinnig democratische volkspartij, zich aan het einde van de Eerste Wereldoorlog tot het socialisme en tot de SDAP aangetrokken voelden — juist van-

wege het revolutionaire klimaat in die tijd, en in het bijzonder door de revolutiepoging van de sociaal-democratische partijaanvoerder Pieter Jelles Troelstra. Helaas vertellen de brieven van Beckman ons weinig over hun politieke initiatiefase, aangezien de eerste gepubliceerde brief pas van mei 1919 dateert. Over de denkbeelden en beweegredenen van het jeugdige tweetal in de herfst van 1918 — Beckman was toen veertien en Van der Goes zeventien — vermeldt laatstgenoemde meer in zijn autobiografie. Hieruit blijkt duidelijk de enorme impact van deze tijd waarin 'de kronen over straat rolden'.

De jonge Beckman en Van der Goes pasten de term 'bolsjewiek' in positieve zin op zichzelf toe

In de eerste plaats voelde het duo zich in 1917 sterk betrokken bij de Oktober-revolutie in Rusland. Van der Goes schrijft dat hijzelf en andere generatiegenoten 'niet negatief konden staan tegenover de Sovjetunie en de toch in hoge mate constructieve figuur van Lenin... In 1925 voelden wij nog veel voor de Russische revolutie', zo voegt hij eraan toe.⁴ Gezien zijn grote invloed op Beckman in de beginjaren van hun vriendschap, zoals die zeer sterk uit de brieven naar voren komt, lijkt het niet al te gewaagd om te veronderstellen dat zijn jongere vriend eveneens sympathiek stond ten aanzien van het Sovjet-experiment. Wat daar ook voor pleit is dat Beckman en Van der Goes aan het begin van de jaren twintig de term 'bolsjewiek' in positieve zin op zichzelf toepasten: 'Je schreef me laatst eens of ik nog wel "bolsjewiek" was, hoef ik je daarop eigenlijk nog antwoord te geven? 't Is waar dat ik er thuis weinig meer over praat, maar dat neemt niet weg dat ik zeker kan zeggen dat ik meer bewust "bolsjewiek" (zoals wij die term dan opvatten!) ben, dan ooit', aldus Beckman in mei 1922.⁵ Hiermee is vanzelfsprekend niet gezegd dat zij volbloed

leninisten waren, maar het op deze wijze gebruiken van het begrip 'bolsjewiek' lijkt wel te duiden op een zekere affiniteit met de Sovjet-Unie — in ieder geval stootte de term hen niet af, in tegenstelling tot vele andere sociaal-democraten uit die tijd.

Ook door gebeurtenissen dichter bij huis werd de revolutionaire geestdrift van het jeugdige tweetal aangewakkerd. De politieke woelingen in Duitsland in november 1918 — het optreden van de communist Karl Liebknecht, de oprichting van arbeiders- en soldatenraden, het vertrek van keizer Wilhelm en de uitroeping van de republiek, de sociaal-democratische machtsovername — brachten hen in vervoering. 'Wiardi Beckman en ik waren er helemaal weg van', zo noteerde Van der Goes in zijn autobiografie.⁶

BEKERING TOT HET SOCIALISME

Nadat de Duitse keizer het veld had geruimd, veronderstelde SDAP-leider Troelstra dat de revolutie niet bij Zevenaar halt zou houden. Ook in Nederland was een revolutionaire situatie ontstaan. Troelstra riep de arbeiders ertoe op de macht te grijpen. 'Verzuimt het oogenblik niet, grijpt de macht, die u in den schoot wordt geworpen... Wij maken een revolutie omdat het kan en moet.'⁷ Al snel zag hij in dat hij zich vergist had. Tot een omwenteling kwam het in Nederland niet. Troelstra's illusies leidden wel tot het eerste contact tussen Van der Goes en Beckman, die beiden op het Stedelijk Gymnasium in Nijmegen zaten. Op het schoolplein had Beckman het voor Troelstra opgenomen; hij sprak 'over Schaper-socialisten, die bezadigd en wijs waren, maar die de toekomst niet hadden, en Troelstra-socialisten, die de geest van de tijd begrepen'.⁸ Van der Goes was het roerend met hem eens, waarmee hun decennialang onderhouden vriendschap begon — 'het socialisme heeft ons samengebracht en samengehouden'.⁹

Na het einde van de Eerste Wereldoorlog met al zijn verschrikkingen hadden Van der Goes en Beckman beiden, zoals zovele jongeren, het

gevoel dat er een nieuwe tijd zou aanbreken. Gezamenlijk maakten zij de overgang naar het socialisme. In dit proces speelde de SDAP-leider een cruciale rol: 'het was Troelstra die mijn ogen opende', aldus Van der Goes. Samen met Beckman had hij in mei 1919 — elk een rode tulp in het knoopsgat gestoken — een optreden van de sociaal-democratische partijleider in de Vereniging in Nijmegen bezocht: 'Ik zal

'Het socialisme heeft ons samen-gebracht en samengehouden'

het nooit vergeten! Hij hield een vlammeende redevoering.... We hadden beiden het historisch besef dat we aan het begin stonden van nieuwe verhoudingen in Nederland en een verandering in de mensen.¹⁰ Beckman schreef in de zomer van 1927, nadat Troelstra een beroerte had gehad, over diens aantrekkingskracht aan een vriendin: 'Eén keer hebben Dub (Van der Goes, GV) en ik hem nog maar hooren spreken in 1919, maar ook zonder dat zouden we onder de fascinerende invloed van zijn geniale persoon, van zijn heldenfiguur zijn gekomen... Je hoeft maar weinig met proletariërs te hebben gesproken om te weten dat hij, en hij alleen voor de massa het symbool van 't Socialisme is.'¹¹

We stuiten hier op het typische bekeringsmoment dat in nogal wat sociaal-democratische egodocumenten van voor de Tweede Wereldoorlog kan worden teruggevonden.¹² Troelstra zelf bijvoorbeeld schetste in zijn *Gedenkschriften* op haast sacrale wijze zijn wording tot socialist: lange tijd had hij gedood in de duisternis, maar na het horen van de stem van de arbeiders zag hij het licht — zoals Saulus op de weg naar Damascus. Met zijn bekering nam hij 'het zware eikenhouten kruis van den Christus... op de schouders'.¹³ De autobiografieën van andere prominenten als Floor Wibaut en Willem Drees zijn veel meer ingetogen en sober, maar ook daarin wordt het moment dat de persoon

toetreedt tot de partij met gevoel voor drama beschreven: als een bijna existentiële daad, als de apotheose van een lang bewustwordingsproces. Zo beschreef Drees de 'onvergetelijke indruk' die de eerste socialistische vergadering die hij bijwoonde, op hem had gemaakt. Naar aanleiding van deze bijeenkomst schreef Adama van Scheltema later een gedicht voor Troelstra bij diens vijftigste verjaardag. Drees haalt de strofe aan, waarin de dichter tot de SDAP-leider spreekt: 'Weet gij alles nog? Neen, dát toch niet, — de volle zaaiershanden weten niet waar elk duiz'lig zaadje valt.' Nuchter voegde Drees hieraan toe: 'Er viel een zaadje ook in mij.'¹⁴

Referenties naar de betekenisvolle en zingende functie van de partij zijn vaak ook onderdeel van dit ritueel in de sociaal-democratische egodocumenten. Zo identificeerde Troelstra zich geheel met de mede door hem opgerichte SDAP: 'mèt haar en voòr haar strijdende, haar tot een werkelijke politieke partij vormende, is de tijd door mij aan haar dienst gewijd mijn geluk en glorie geworden'.¹⁵ De partij was voor hem een gemeenschap van gelijkgestemden; op vele plaatsen in zijn autobiografie getuigde hij van de bijzondere band met zijn achterban die hij bij vele gelegenheden ervoer. Ook voor Drees had de toetreding tot de SDAP iets bijzonders; het betekende 'voor mij niet slechts het lid worden van een Nederlandse partij, maar het deel gaan nemen aan een grote internationale beweging van historische betekenis'.¹⁶

TWEESLACHTIGE HOUDING TEGENOVER DE PARTIJ

Het valt op dat Van der Goes en Beckman eigenlijk van meet af aan ambivalent stonden tegenover de partij; ze lijken zich meer aangesproken te voelen door het socialistische ideaal dan door de socialistische organisatie. Toen Van der Goes gevraagd werd wanneer hij tot de SDAP was toegetreden, antwoordde hij: 'Voor mijn gevoel was ik eigenlijk al lid sinds de toespraak van Troelstra.'¹⁷ Zijn formele aansluiting deed kennelijk minder ter zake. De indruk bestaat dat dit

ook bij Beckman het geval is. Statutair kon hij pas op zijn achttiende lid worden van de SDAP, dus vanaf 4 februari 1922, maar in dat jaar hintte hij in geen enkele van zijn vele brieven aan Van der Goes op zijn nieuw verworven partijlidmaatschap.

Het kan zijn dat hier de ervaringen van Beckman en Van der Goes binnen de Praktische Idealisten Associatie (PIA) doorwerken, waartoe zij vanaf het oprichtingsjaar 1918 behoorden. Zoals de naam al tot uitdrukking brengt, was deze jongerenorganisatie uitgesproken idealistisch en gericht op maatschappelijke vernieuwing. Deze club kende een 'ongebruikelijke organisatievorm', aldus historicus Ger Harmsen, 'uit afkeer van de gewone gang van zaken in partijen en verenigingen'.¹⁸ Over de bijeenkomsten van de Associatie was Beckman lyrisch. 'Zeg, jongen, vond jij die PIA-landdag ook zo ongelooflijk fijn. Noch in een kamp, noch op een vorige landdag heb ik het ooit zo fijn gevonden', zo schreef hij Van der Goes in december 1922.¹⁹

De partijcultuur van de SDAP vormde hiermee een behoorlijk contrast, als we mogen afgaan op wat het duo daarover zelf te zeggen had. 'Op de bijeenkomsten van de Nijmeegse SDAP-afdeling moest je een harde huid hebben', aldus Van der Goes in een interview, 'voor een groot deel kwamen er querulanten en fanatiekelingen.' De afdelingsvoorzitter — van beroep stuka-doorsbaas — peperde hem steeds het standsverschil in, door hem in de vergaderingen altijd als 'meneer' in plaats van als 'partijgenoot' Van der Goes aan te spreken. In de regel was men 'met uiterst kleinzielige dingen bezig', zo vond Van der Goes. Tot zijn genoegen hielden 'de intellectuele leden... discussieavonden over boeiender zaken'. Dat de afdeling vooral door toedoen van een minderheid zo'n 'ruziemakend zootje' was, werd door hem en zijn echtgenote — die ook partijlid was — wetenschappelijk verklaard: 'Wij zagen dit alles als een uiting van het door Marx geanalyseerde "vervreemdingsproces" en we hebben er nooit over gepeinsd om dáárom uit de partij te lopen'²⁰ — waarmee hij aangeeft dat het wel een mogelijkheid was geweest. Veel

meer dan door de partij werd Van der Goes geraakt door de Arbeiders Jeugd Centrale (AJC), een wat elitair gezelschap van sociaal-democratische jongeren dat een eigen levensstijl cultiveerde. Zijn echtgenote was een van de leidsters van de Nijmeegse afdeling van de AJC, 'en de invloed die daarvan op ons leven uitging, is *onmetelijk*', aldus Van der Goes.²¹

Beckman kon in zijn brieven eveneens schamperen over het partijleven van de SDAP, met zijn soms ruwe omgangsvormen. Zijn eerste ledenvergadering in de afdeling Den Haag vi 'was om misselijk te worden', maar dat kon nog worden toegeschreven aan het optreden van de partijoppositie.²² De 'algemene verkettering' van Roel Stenhuis, de voorzitter van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV), viel hem echter ook erg tegen.²³ Volgens zijn biografie Johan Wijne voelde Beckman zich na zijn verhuizing naar Amsterdam in december 1931 evenmin thuis in de 'partij sfeer' van de hoofdstad.²⁴

Beckman schamperde over het partijleven van de SDAP, met zijn soms ruwe omgangsvormen

Het is tekenend dat de enige keer dat Beckman zich in zijn brieven vol vuur uitspreekt over onderlinge saamhorigheid en gemeenschapsgevoel (afgezien van de passages over de PIA), het niet over de partij gaat, maar over een internationaal congres van socialistische jongeren dat in mei 1926 in Amsterdam werd gehouden. Hij is hierop aanwezig namens de afdeling Leiden van de Bond van Sociaal-Democratische Studentenclubs (SDSC). Over dit congres schrijft Beckman: 'met duizenden samen optrekken achter de vaandels is meer dan "ontroerend"; ontroering zou hier een te *persoonlijke* emotie zijn, terwijl werkelijk het persoonlijke ganselijk verdwijnt en je je alleen nog maar één heel klein deeltje weet van de massa.'²⁵ Zijn geestdrift wordt ech-

ter niet alleen gewekt door het samenzijn met gelijkgestemde studenten, maar ook door ideologische thema's. Enthousiast schrijft hij over de ontdekking van 'de grootheid en grootsheid van het theoretisch socialisme'. En over een cursus van het Instituut voor Arbeidersontwikkeling over het sociaal-democratische beginselprogramma raakte hij in vervoering: 'schitterend, geweldig, soms haast boeiender en ontroender dan het mooiste kunstwerk'.²⁶ Opnieuw spreekt hij weer van ontroering, een emotie die hij in zijn brieven nooit in verband brengt met de partij.

EEN MISSIE IN DE SDAP

Van der Goes en Beckman waren intellectuelen. Ze hadden gestudeerd en aan het begin van de jaren dertig zouden beiden ook promoveren. Ongetwijfeld zal de omgang met arbeiders in de SDAP hun niet altijd eenvoudig zijn afgegaan — zeker de wat verlegen Beckman had hier moeite mee. Daar kwam nog eens bij dat hun sociale afkomst de afstand vergrootte: Van der Goes van Naters was van adel en Wiardi Beckman kwam uit de goeude, welgestelde burgerij. In hun dubbele namen kwam hun gedistingeerde, bevoorrechte, burgerlijke milieu tot uitdrukking. Zij waren beschaafde patriciërs en bepaald geen proletariërs. Het tweetal was eerder tot het socialisme bekeerd dan dat het een arbeider had

'We zullen nog vaak naar Den Haag worden geroepen; de laatste keer, om er te blijven'

46

gesproken. 'Omdat we zelf eigenlijk niet één arbeider kenden, wilden we er na Troelstra's redevoering graag één ontmoeten', aldus Van der Goes. Via via lukt het ze in contact te komen met een arbeidersvrouw: 'Stuuf en ik waren dolgelukkig haar te spreken'.²⁷

In het besef dat zij geen deel uitmaakten van de arbeidersklasse, hadden de twee de nei-

ging de arbeiders te romantiseren. In mei 1926 schreef Beckman aan Van der Goes 'dat de vernieuwing van de wereld van onderen op moet komen'. Half spottend, half serieus vervolgde hij: 'Tegenover deze elite van het proletariaat zijn wij, zwakke, aarzelende, ethisch-redenerende zonen van de ondergaande klasse, de zwakken en de geleiden!'²⁸ Toch stelde Beckman zich in de praktijk niet afwachtend op. Volgens Wijne beschouwde hij Van der Goes als 'een belangrijk man voor de partij'²⁹ en zijn brieven wekken de indruk dat Beckman zo ook naar zichzelf keek. In ieder geval werkten beiden er doelbewust aan om zich een invloedrijke positie te verwerven om de partij te veranderen. 'Ben je al bezig de SDAP te hervormen? Ik heb wel verbazende zin je, met mijn bescheiden krachten, een handje te komen helpen', schreef Beckman in mei 1924 aan Van der Goes.³⁰ Twee jaar later liet hij weten: 'Zoals je ziet neemt de invloed van onze fractie — die van ons tweeën — snel toe; we zullen nog vaak naar Den Haag worden geroepen; de laatste keer, om er te blijven'.³¹

Beckman deed zijn best zich te onderscheiden binnen de SDAP, omdat 'de mensen in de partij je zo beter leren kennen'.³² Hij vond dat Van der Goes daar ook aan moest werken; 'je kunt nooit te vroeg met naam-maken beginnen', zo hield hij zijn oudere vriend voor.³³ Wat was nu de reden voor Beckmans geldingsdrang? Ten dele had die een negatieve voedingsbron: de kwaliteit van het kader van de SDAP liet in zijn ogen nogal te wensen over. In november 1929 noteerde hij: 'Heus, als je de personen ziet die op de centrale plaatsen hier in het Westen komen, zie je dat de Partij ook hier niet aan overmaat van krachten lijdt...; maar als wij er... allemaal wegblijven en *Het Volk* in handen laten van de "intelligente kantoorbedienden", die er volgens een ingewijde nu het cultureel peil bepalen, is dat dan goed?'³⁴

Een jaar later drukte Beckman Van der Goes op het hart 'dat je per se tijd houdt voor eigen werk en studie, daarvoor moet je zorgen. Niet alleen omdat de beweging dat in de eerste plaats van ons nodig heeft — van wie zou zij het anders

krijgen — maar ook omdat dáár onze kracht ligt. Als we ons op het kritieke moment niet daarop kunnen beroepen, worden we door een vloed van min of meer bekrompen vakbondsbestuurders weggespoeld; zoals het nu al in de Duitse partij gebeurt’.³⁵

Beckman wilde de partij niet overlaten aan middelmatige journalisten en beperkte vakbewegingsbonzen, maar zelf actief invloed uitoefenen. In juni 1928 schreef hij aan een oude schoolvriend ‘dat het zeker in het belang van de maatschappij in haar geheel is dat die [socialistische] arbeidersbeweging onder haar leiders wetenschappelijk-onderlegde personen met kennis van, en zoo mogelijk inzicht in, historie en economie telt’.³⁶ Het leidt geen twijfel dat de historicus Beckman zichzelf en de jurist Van der Goes als kandidaten voor een dergelijke rol beschouwde — hierboven heb ik daar al op geduid. Hiermee zette Beckman echter wel de eerder door hem gepropageerde ondergeschiktheid van de intelligentsia aan de proletarische elite op zijn kop.

PARTIJHERVORMING

Over de precieze inhoud van de missie van het tweetal is Beckman in zijn brieven minder concreet, maar hun program laat zich wel afleiden uit het geschrevene. Van der Goes en Beckman hadden zich bij de SDAP aangesloten met een ideaal dat sterk was gevormd door de al eerder genoemde Praktische Idealisten Associatie (PIA): de opbouw van een nieuwe wereld. Anders dan aanhangers van het doctrinaire socialisme zagen zij die betere samenleving niet als de gedetermineerde uitkomst van de historische ontwikkeling; onder invloed van de ‘historisch-idealistische’ PIA had in ieder geval Beckman weinig op met het historisch materialisme. In december 1922 schreef hij dat ‘ze ook in SDAP-kringen beginnen in te zien, dat er, zonder andere mensen, niets goeds te bereiken is, hoe ze eerst willen werken aan geestelijke ontwikkeling en innerlijke verdieping’.³⁷ Waar de eerste generatie Nederlandse sociaal-democraten zich vooral oriën-

teerde op haar meer dogmatische en collectivistisch denkende Duitse geestverwanten, richtten Beckman en Van der Goes zich sterk op de door hen geadoreerde Franse socialist Jean Jaurès, die in de strijd voor het socialisme meer plaats inruimde voor het individu en zijn idealen.

Hoewel er meer bewonderaars van Jaurès in de SDAP waren, zoals Willem Banning en Henk Brugmans, lijkt er van een dissidente fractie geen sprake te zijn geweest: het tweetal zocht — althans, die indruk wekken de brieven — geen

Vijftien jaar nadat de twee vrienden met hun idealen tot de SDAP waren toegetreden, bereikten zij het centrum van de macht

medestanders en vormde geen interne pressiegroep, zoals in de jaren zestig zou gebeuren rond Nieuw Links in de PvdA, dat zich sterk afzette tegen de partijleiding. Van der Goes en Beckman hoefden zich niet af te zetten tegen de partij-elite: in plaats van zich in te vechten, werden zij eenvoudigweg gecoöpteerd.

Beiden vielen al snel op bij de top van de SDAP en na de bemiddeling door de nieuwe partijleider Johan Willem Albarda — die in 1925 Troelstra was opgevolgd — kregen zij verantwoordelijke functies aangeboden. Van der Goes werd in 1926 tweede secretaris van de partijcommissie ‘Nieuwe Organen’, die zich moest buigen over de staatkundige opvattingen van de sociaal-democratie. Beckman werd in maart 1928 — net 24 jaar oud — de persoonlijk secretaris van Troelstra, en moest de voormalige partijleider assisteren bij het schrijven van diens memoires. Als gevolg van de verslechterende gezondheid en, in mei 1930, het overlijden van Troelstra had Beckman een groot aandeel in het laatste deel van diens *Gedenkschriften*.

Het is opnieuw ironisch dat Beckman, die ruim tien jaar eerder als jongen op het Nijmeegse

schoolplein geestdriftig de revolutiepoging van Troelstra had verdedigd tegenover de gematigden, nu — ongetwijfeld door voortschrijdend inzicht — tekende voor een sterke nuancering van die onderneming.³⁸ Aan het hoofdstuk over Troelstra's corporatistische opvattingen in het laatste deel werkte overigens ook Van der Goes — die zich op dit terrein als een 'epigoon' van de SDAP-leider beschouwde³⁹ — mee, zodat beiden een belangrijke bijdrage leverden aan het beeld dat de door hen nog altijd zeer bewonderde partijoprichter en -aanvoerder van zichzelf wilde achterlaten.⁴⁰

Zo'n vijftien jaar nadat de jeugdige Van der Goes en Beckman met hun idealen tot de SDAP waren toegetreden, bereikten zij — geprotegeerd door hun leermeester Albarda — het centrum van de macht in de partij. Nadat Beckman de autobiografie van Troelstra had voltooid, werd hij assistent-hoofdredacteur van *het Volk*,

In plaats van een marxistische invulling kreeg het socialisme een meer moreel karakter; het werd een 'gezindheid'

en in 1937 politiek hoofdredacteur. Hij was al aan het begin van de jaren dertig in het vizier geweest voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer, maar nu werd hij naast zijn betrekking bij de partijkrant tevens lid van de Eerste Kamer.

48 Van der Goes had in 1932 een uitnodiging van Albarda — die in hem 'één der toekomstige bekwame leiders' zag — afgewezen om zich kandidaat te stellen voor de Tweede Kamer.⁴¹ In 1937 stelde hij zich wel verkiesbaar. Eenmaal verkozen werd hij meteen tweede fractiesecretaris. Van der Goes en Beckman waren nu beiden in de gelegenheid om hun stempel te drukken op de ideologische ontwikkeling van de SDAP. Ze namen in 1933 zitting in de door Albarda geleide 'commissie tot vergelijkend onderzoek van poli-

tieke systemen', en in 1935 in de eveneens door Albarda voorgezeten programcommissie tot herziening van de sociaal-democratische beginselverklaring (waarvan Beckman op voorstel van Albarda één van de secretarissen werd).⁴²

In de programcommissie werden Beckman en Van der Goes nadrukkelijk uitgenodigd vanwege hun vernieuwingsgezindheid.⁴³ Zij zouden Albarda niet teleurstellen en een belangrijke bijdrage leveren aan de door hem gewenste transformatie van de SDAP. Een van belangrijkste aspecten daarvan betrof de omvorming van de klassenpartij die de SDAP altijd was geweest tot een volkspartij — uitgaande van de gedachte dat niet alleen de arbeidersklasse maar ook middenstanders, kleine boeren en andere beroepsgroepen slachtoffers van het kapitalisme waren. Deze verbreding moest de sociaal-democraten nieuwe perspectieven bieden. Al sinds haar oprichting verkeerde de partij op landelijk niveau in een politiek isolement, maar bij de Kamerverkiezingen van 1933 leek zij bovendien haar electorale plafond te hebben bereikt.

Daarnaast aanvaardde de SDAP, mede onder invloed van de onheilspellende opkomst van het nationaal-socialisme in Duitsland, principieel de parlementaire democratie en de rechtsstaat. Van de bekende regel uit de Internationale — 'de staat verdrukt, de wet is logen' — werd afscheid genomen. De SDAP bekeerde zich tevens tot de Nederlandse natie, die zij beschouwde als drager van tradities van geestelijke vrijheid en verdraagzaamheid. Als bewijs voor haar nieuwe nationale geaardheid aanvaardde de partij ook de landsverdediging en de nationale symbolen bij uitstek, zoals de constitutionele monarchie, de vlag en het volkslied — 'onder impuls van jongere intellectuelen als Brugmans, Van der Goes van Naters en Wiardi Beckman', aldus de politicoloog Peter Jan Knegtman, die de transformatie van de SDAP uitgebreid te boek heeft gesteld. 'Met deze nationale inslag in hun denken sloten zij aan bij... de "tijdsgeest": alom werd gezocht naar de nationale volksgemeenschap verbindende elementen en symbolen'.⁴⁴

Kort en goed: de SDAP verzoende zich ondub-

belzinnig met de natie, de democratie en de rechtsstaat. Het begrip socialisme kreeg daarbij een bredere invulling, zoals die Beckman en Van der Goes min of meer voor ogen had gestaan. Het socialisme was niet meer het wetmatige resultaat van een historisch proces, noch was het exclusief verbonden met één maatschappelijke groepering — de arbeidersklasse. In plaats van een marxistische invulling kreeg het een meer moreel karakter; het socialisme werd een 'ge-zindheid'.⁴⁵

Vanaf dit punt was het niet ver meer naar de Partij van de Arbeid. Al snel zou Beckman een lans breken voor de vorming van een brede volkspartij, en in 1940 zou hij daartoe een concreet voorstel doen.⁴⁶ De komst van de PvdA zou hij echter niet meemaken; vlak voor het einde van de Tweede Wereldoorlog kwam hij om in het concentratiekamp Dachau. Zijn geest hing wel boven de oprichting van de PvdA. 'Het is of Beckman, gestorven in 1945, aan de vernieuwing van 1946 actief heeft meegedaan. De kracht van de Idee!', aldus zijn kompaan Van der Goes.⁴⁷ Deze laatste was actief betrokken bij de totstandkoming van de PvdA en werd de eerste voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de nieuwe partij.

DE DERDE LEIDER?

'Onze grondbeginselen zijn niet aangetast; zij kregen slechts een nieuwe vorm'.⁴⁸ Met deze woorden leidde Beckman de behandeling in van het ontwerpbeginselprogramma op het congres van de SDAP in de winter van 1937. Het is natuurlijk altijd verstandig om bij ingrijpende veranderingen de continuïteit tussen het vroegere en het komende te benadrukken. In het geval van Beckman ging het echter om meer dan dat: met Van der Goes belichaamde hijzelf de overgang van de oude naar de nieuwe SDAP.

Geïnspireerd door de revolutiepoging van de impulsieve, offensieve Troelstra hadden zij zich na de Eerste Wereldoorlog tot het socialisme bekeerd en zich bij de partij als lid aangemeld. Onder de hoede van de voorzichtige en be-

dachtzame Albarda konden zij vooraanstaande posities in de partij innemen, van waaruit zij in de jaren dertig een belangrijke bijdrage leverden aan de transformatie van de SDAP. Begonnen als ongeduldige Troelstra-socialisten waren zij veranderd in zo niet bezadigde, dan toch wel bedaarde en beheerste Schaper-socialisten. Zo bezien verbinden Beckman en Van der Goes de fase van de oprichting en consolidatie van de radicale arbeiderspartij met de periode van de gematigde, brede volkspartij. Daarbij deden

'Het is of Beckman, gestorven in 1945, aan de vernieuwing van 1946 actief heeft meegedaan. De kracht van de Idee!'

zij hun best om hun grote inspirator Troelstra niet kwijt te raken, maar hem te liëren aan de veranderende SDAP door zijn revolutiepoging van haar scherpe trekjes te ontdoen. Zo schreef Beckman in 1938 dat de vroegere partijleider in de spanning van die dagen weliswaar onverstandige woorden mocht hebben gesproken, maar dat Troelstra 'ook in de grootste opwinding... geen minuut de democratische beginselen [heeft] vergeten of willen loslaten'.⁴⁹

Dat Beckman en Van der Goes geestdriftig hebben bijgedragen aan de canonicatie van Troelstra in de Nederlandse sociaal-democratie is geen wonder; door zijn persoon waren ze immers voor het socialisme gevallen. Het was liefde op het eerste gezicht. Tegenover de SDAP als organisatie stond het tweetal aanmerkelijk ambivalent — de partijleden bleken minder fijnbesnaard dan de intellectuele idealisten in de PIA. Vanuit hun bevoorrechte maatschappelijke positie daalden de patriciërs Beckman en Van der Goes af naar de arbeiders, zonder zich ooit geheel met hen te kunnen vereenzelvigen — zeker Beckman niet. 'Hun bijdrage aan de hervorming van de SDAP was theoretisch van aard, hun

benadering van het socialisme intellectueel', zo merken de bezorgers van Beckmans brieven — Mireille Berman en Marijke Halbertsma-Wiardi Beckman — op.⁵⁰

Dat voor hen beiden ondanks hun sociale komaf een vooraanstaande positie in de arbeiderspartij was weggelegd, lijkt voor Beckman en Van der Goes iets vanzelfsprekends te zijn geweest, hetgeen zal samenhangen met de meritocratische geneigdheid die juist in de hogere kringen te vinden was. En dat beiden vooraan stonden bij de vernieuwing van de SDAP, kan te maken hebben gehad met hun tot op zekere hoogte door herkomst en ervaring bepaalde minder vergaande identificatie met het partijleven.

Hun hooggestemde idealen waren niet vrij van persoonlijke ambities. Overtuigd van zijn capaciteiten ging Beckman er al op jonge leeftijd van uit dat hij met Van der Goes een prominente rol in de partij zou gaan spelen. Of beiden zich bekwaam genoeg achtten om te worden gekroond tot de derde leider van de Nederlandse sociaal-democratie — na Troelstra en Albarda — is niet duidelijk. Intellectueel gezien waren ze er ongetwijfeld voor gekwalificeerd. Van der Goes kwam als fractievoorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA dicht in de buurt van het partijleiderschap, maar zag de politiek en bestuurlijk zeer ervaren en door velen — zij het minder door hem — gerespecteerde Drees voor

zich staan.⁵¹ Aan Van der Goes' geschiktheid kan bovendien getwijfeld worden gezien zijn solistische inslag en zijn opvliegende en soms onbeheerste natuur — 'sanguïnisch', in zijn eigen woorden. Hij had een 'onmogelijk driftig karakter' en kon nogal persoonlijk uit de hoek komen, hetgeen bijdroeg aan zijn gedwongen vertrek als fractievoorzitter in 1951.⁵²

Wat Van der Goes aan temperament te veel had, lijkt Beckman tekort te zijn gekomen. Hij was weinig spontaan, verlegen — zeker in de omgang met arbeiders — en maakte een stugge indruk op mensen, aldus zijn biograaf Wijne.⁵³ Beckman schreef in september 1928 aan Van der Goes dat de leiders van de sociaal-democratie moesten worden beoordeeld op 'bekwaamheid en proletarisch sentiment', waarbij hem kennelijk het voorbeeld van Troelsta voor ogen stond.⁵⁴ Het eerste had Beckman zeker, het laatste minder — ook vergeleken bij Drees, die weliswaar in politiek opzicht evenmin al te meeslepend en gepassioneerd was, maar die wel als uitgesproken partijman vergroeid was met de SDAP en de socialistische traditie.⁵⁵ Zonder enige twijfel zou Beckman, als hij niet gestorven was, na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke kandidaat zijn geweest voor het partijleiderschap; misschien zou hij inderdaad naar 'Den Haag' zijn gegaan om daar te 'blijven'.

- 50
- | | | |
|---|---|--|
| <p>Noten</p> <p>1 H. B. Wiardi Beckman, <i>En die twee jongens zijn wij. Brieven aan M. van der Goes van Naters</i>. Ingeleid en bezorgd door Mireille Berman en Marijke Halbertsma-Wiardi Beckman, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting, 2007.</p> <p>2 M. van der Goes van Naters, <i>Met en tegen de tijd. Een tocht door de twintigste eeuw</i>, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1980, 23. Zie ook: "Ik geloof onvoorwaardelijk in de vooruitgang". Marinus</p> | <p>van der Goes van Naters, 21-12-1900, Nijmegen, Gelderland', in: Steffie van Oord, <i>Eeuwelingen. Levensverhalen van honderdjarige in Nederland</i>, Amsterdam/Antwerpen: Contact, 2002, p. 170-193.</p> <p>3 Zie Gerrit Voerman, 'Politiek van levenswerk tot handwerk. De autobiografie als bron van de politieke cultuur', in: Hans Renders, red., <i>Het leven van een doodsbericht. Necrologie & biografie</i>, Amsterdam: De Bezige Bij, 2005, p. 119-139.</p> <p>4 <i>Ibidem</i>, p. 46-47.</p> | <p>5 Brief 1 mei 1922, in: Wiardi Beckman, <i>En die twee jongens zijn wij</i>, p. 103.</p> <p>6 Van der Goes van Naters, <i>Met en tegen de tijd</i>, p. 23.</p> <p>7 H. J. Scheffer, <i>November 1918. Journaal van een revolutie die niet doorging</i>, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1968, p. 100-101.</p> <p>8 Van der Goes van Naters, <i>Met en tegen de tijd</i>, p. 26.</p> <p>9 M. van der Goes van Naters, 'Beckman's gave leven', in: <i>Socialisme en Democratie</i>, 3 (1946), 7-10; p. 7.</p> <p>10 Van Oord, "Ik geloof onvoor-</p> |
|---|---|--|

- waardelijk in de vooruitgang", p. 175; zie ook Van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd*, p. 27.
- 11 Johan S. Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman. Patriciër en sociaal-democraat*, Amsterdam/Brussel: Thomas Rap, 1987, p. 54.
 - 12 Zie Henk te Velde, 'De biografische paradox van socialistische bewegingen', in: Renders, red., *Het leven van een doodsbericht*, 60-74; en Voerman, 'Politiek van levenswerk tot handwerk'.
 - 13 P.J. Troelstra, *Gedenkschriften*. Dl. 1: *Wording*, Amsterdam: Querido, 1927, p. 267.
 - 14 W. Drees, *Zestig jaar levenservaring*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1962, 20; zie ook F.M. Wibaut, *Levensbouw. Memoires*, Amsterdam: Querido, 1936, p. 101.
 - 15 Troelstra, *Wording*, p. 8.
 - 16 W. Drees, *Neerslag van een werkzaam leven*, Assen: Van Gorcum, 1972, p. 9.
 - 17 Van Oord, "'Ik geloof onvoorwaardelijk in de vooruitgang'", p. 179.
 - 18 Ger Harmsen, *Blauwe en rode jeugd. Ontstaan, ontwikkeling en teruggang van de Nederlandse jeugdbeweging tussen 1853 en 1940*, Assen: Van Gorcum, 1961, p. 240.
 - 19 Brief 20 december 1922, in: Wiardi Beckman, *En die twee jongens zijn wij*, p. 130.
 - 20 Citaten afkomstig uit Van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd*, 44-45; en Van Oord, "'Ik geloof onvoorwaardelijk in de vooruitgang'", p. 179-180.
 - 21 Van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd*, p. 45.
 - 22 Brief 29 april 1928, in: Wiardi Beckman, *En die twee jongens zijn wij*, p. 171.
 - 23 Brief 29 september 1928, in: *idem*, p. 176.
 - 24 Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 73.
 - 25 Brief 25 mei 1926, in: *idem*, 151. Het is opmerkelijk dat Beckman volgens zijn biograaf Wijne niet echt geliefd zou zijn in de kringen van de SDSC; zie Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 42.
 - 26 Brief 20 december 1928, in: *idem*, p. 182.
 - 27 Van Oord, "'Ik geloof onvoorwaardelijk in de vooruitgang'", p. 176.
 - 28 Brief 25 mei 1926, in: Wiardi Beckman, *En die twee jongens zijn wij*, p. 151.
 - 29 Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 42.
 - 30 Brief 22 mei 1924, in: *idem*, p. 147.
 - 31 Brief 25 mei 1926, in: *idem*, p. 151.
 - 32 Brief 10 januari 1928, in: *idem*, p. 160.
 - 33 Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 52.
 - 34 Brief 20 november 1929, in: *idem*, p. 201-202.
 - 35 Brief 19 december 1930, in: *idem*, p. 237.
 - 36 Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 19. De kanttekeningen die Beckman vervolgens bij deze uitspraak maakt, hebben niet betrekking op de strekking van dit citaat.
 - 37 Brief 20 december 1922, in: Wiardi Beckman, *En die twee jongens zijn wij*, p. 131.
 - 38 P.J. Troelstra, *Gedenkschriften*. Deel 4: *Storm*, Amsterdam: Querido, 1931, p. 162-248 (hoofdstuk 'November 1918').
 - 39 Van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd*, p. 47.
 - 40 Troelstra, *Storm*, 312-345 (hoofdstuk 'Het politieke systeem').
 - 41 Peter Jan Knegtmans, *Socialisme en democratie. De SDAP tussen klasse en natie, 1929-1939*, Stichting Beheer IISG: Amsterdam, 1989, p. 116.
 - 42 Helaas correspondeerde Beckman in deze tijd zeer weinig met Van der Goes, misschien omdat zij elkaar nu frequenter zagen. Daarnaast ontstond er in deze periode (het midden van de jaren dertig) een verwijdering tussen beide vrienden; volgens Van der Goes zou Beckman 'volkomen in de ban' zijn geraakt van partijvoorzitter Vorrink, een 'onintellectuele krachtfiguur'. Het tweetal zou samen 'alvast tweemanskabinetten (vormen) "voor als het volk een beroep op hen zou doen"'. Tegen het einde van de jaren dertig zou Van der Goes weer meer contact hebben met Beckman, zij het 'niet zo persoonlijk als vroeger'. Zie Van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd*, p. 91-92 en p. 105.
 - 43 Bart Tromp, *Het sociaal-democratisch programma. De beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Amsterdam: Bakker, 2002, 203-205; Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 84.
 - 44 Knegtmans, *Socialisme en democratie*, p. 253.
 - 45 Tromp, *Het sociaal-democratisch programma*, p. 241.
 - 46 *Idem*, 240; zie ook H.B. Wiardi Beckman, 'Vijf en twintig jaar staatkundig leven', in: Ir. J.W. Albarda. *Een kwart eeuw parlementaire werkzaamheid in dienst van de bevrijding der Nederlandse arbeidersklasse*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1938, p. 61-79.
 - 47 Geciteerd door Mireille Berman en Marijke Halbertsma-Wiardi Beckman, 'Inleiding', in: Wiardi Beckman, *En die twee jongens zijn wij*, p. 26.
 - 48 Geciteerd door Tromp, *Het sociaal-democratisch programma*, p. 212.
 - 49 Wiardi Beckman, 'Vijf en twintig jaar staatkundig leven', p. 63. Het is merkwaardig dat Wiardi

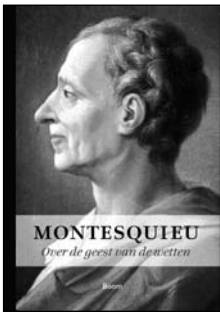
Beckman als bewijs hiervoor verwijst naar de *Gedenkschriften* van Troelstra, waarvan hij het betreffende vierde deel waarin '1918' aan de orde komt, zelf mede had geschreven. Van der Goes bagatelliseerde later het optreden van de SDAP-leider in november 1918 nog sterker: 'Men spreekt altijd over "de vergissing van Troelstra", omdat hij heeft gezegd dat er in Nederland vanzelf een soort stille revolutie zou komen; daar is vreselijk veel misbruik van gemaakt. Troelstra heeft niets

anders willen zeggen dan dat de ongelijkheid in de wereld tot grote veranderingen zouden leiden, wat later ook gebeurd is!' Zie Van Oord, "'Ik geloof onvoorwaardelijk in de vooruitgang'", p. 175.

- 50 Berman en Halbertsma-Wiardi Beckman, 'Inleiding', p. 33. Ze voegen er terecht aan toe: 'wat niet hetzelfde is als emotioneel'.
- 51 Jelle Gaemers, *De rode wethouder. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1886-1940*, Amsterdam: Balans, 2006, p. 497-498.
- 52 Van der Goes van Naters, *Met*

en tegen de tijd, p. 41. Hij schrijft dat zijn vrouw zegt 'dat ik alleen dáárom nooit een hartinfarct heb gehad, omdat ik alle ergerissen met veel woede en g.v.d.'s van mij afgooi'. Zie ook p. 151 en p. 154.

- 53 Wijne, *Stuuf Wiardi Beckman*, p. 67-68.
- 54 Brief 29 september 1928, in: *idem*, p. 177.
- 55 Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2002, p. 168.



Pleidooi voor het recht op eigenheid

Over de geest van de wetten

Montesquieu, Boom, Amsterdam 2006

MARIN TERPSTRA

In 1748 verschijnt van de hand van Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, een lijvig werk met als titel *De l'Esprit des lois*. Het boek is zijn levenswerk. Montesquieu, zoals de naam luidt waaronder hij bekend is geworden, heeft ervaring als bestuurder en politicus. Hij is onder andere president van het parlement van Bordeaux. Ook reist hij veel rond in Europa, waar hij kennis maakt met verschillende gewoonten, staatsvormen en wetten. Belezen is hij ook. Dit alles vindt zijn neerslag in dit encyclopedische werk. De inzet ervan is aan te tonen dat er geen universeel goede wetgeving bestaat, hoogstens een grondregel waaraan alle wetgeving moet voldoen. Die grondregel verwijst naar de 'geest' van goede wetgeving: het feit dat ze past bij de omstandigheden van een land, zijn bevolking en zijn mentaliteit. Het ene land of volk heeft andere wetten nodig dan een ander land of volk. Dit geldt voor de grondwetten (de staatsinrichting), maar ook voor allerlei bijzondere wetten.

In het licht van de huidige uniformering van wetgeving binnen de Europese unie die ook

Over de auteur Marin Terpstra is universitair docent bij het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit Nijmegen

nog eens gepaard gaat met uitbreiding van het aantal deelnemende landen, lijkt dit boek van Montesquieu dus uitermate actueel. Onlangs verscheen een integrale vertaling van dit pronkstuk uit de achttiende eeuw: *Over de geest van de wetten*. Voor de vertaling, de aantekeningen en het nawoord tekende Jeanne Holierhoek. Zij maakte van het Franse origineel een goed leesbare tekst, in prachtig en statig Nederlands. Uitgeverij Boom nam de moeite het boek ook nog eens schitterend vorm te geven — met maar liefst twee leeslinten. Boom wilde voorheen nog wel eens verkorte uitgaven van filosofische werken uitbrengen, maar heeft inmiddels gelukkig voor een andere koers gekozen.



Een vermetele exercitie

Over de geest van de wetten is op het eerste gezicht een boek boordevol sociologische hypothesen. De schrijver geeft een overzicht van de verbanden die bestaan, of in ieder geval zouden behoren te bestaan, tussen de staatsvorm (een despotisch, monarchistisch, aristocratisch of democratisch bewind), de wetten en de omstandigheden. Ook die omstandigheden worden systematisch onderscheiden: karakter en geschiedenis van de bevolking, de verhouding tussen de standen, kli-

53

maat, bodemgesteldheid, omvang van de bevolking, soorten bedrijvigheid, zeden, godsdienst, enzovoort. Zo ontstaat een soort flora en fauna van politieke ordeningen.

In theorie zou Montesquieu's schematische aanpak als voorbeeld kunnen dienen voor een analyse van verbanden in onze eigen tijd. Maar het feitenmateriaal en de verbanden die Montesquieu zelf in overvloed biedt, hebben uiteraard aan betekenis ingeboet. De wetenschappelijke waarde van dit werk is beperkt. De Franse *esprit* is merkbaar aanwezig. Bij gelegenheid argumenteert de schrijver uitvoerig, maar vaak vertrouwt hij op zijn eigen ervaring. Soms is de onderbouwing ronduit grappig, zoals wanneer hij een verband tussen wetgeving en klimaat wil schetsen. Montesquieu gaat dan als volgt te werk. Men neemt een schapentong, laat de helft daarvan bevriezen en bestudeert dan onder een microscoop het verschil tussen de papillen op de ene en andere helft van de tong. In bevroren toestand krimpen de papillen, anders staan ze open. Daaruit volgt dan voor hem dat zintuiglijke prikkels in een koud klimaat minder gemakkelijk worden waargenomen. Mensen in een warm klimaat daarentegen hebben meer last van hun zintuigen en zijn daardoor ook sneller opgewonden. De wetgeving zal dan ook anders moeten zijn, willen de kwalijke gevolgen van een klimaat worden tegengegaan. Zo bewijst Montesquieu het verband tussen klimaat en volkskarakter. Dat alles kan dan worden ondersteund met voorbeelden uit alle windstreken: 'Een Rus moet worden gevild om hem iets te laten voelen.'

54 Montesquieu moge dan van adel zijn en het *ancien régime* ondersteunen, uit zijn boek blijkt ook de geest van de *Encyclopédie*, het grote project van de Franse Verlichtingsdenkers. We zitten in het tijdperk van de Rede, dat is duidelijk. Een land moet worden bestuurd op grond van kennis van zaken. Wetenschap is nodig om de politieke orde niet alleen doelmatiger in te richten, maar bovenal milder te maken — ruimte voor vrijheid te scheppen. Maar het is ook een Verlichting die een parodie op zichzelf is: ama-

teuristische proeven en een geweldige verzameling uit reisverslagen en eigen waarnemingen gehaalde vooroordelen. Alle begin is moeilijk. Tegenwoordig is de sociologische literatuur over de verbanden tussen allerlei zaken in de maatschappij niet meer te overzien, hoewel het de vraag is of deze een eenduidig beeld van de menselijke wereld oplevert. Niettemin zou men wensen dat er weer eens iemand zou verschijnen met de vermetelheid van de baron.



Goddelijke scheppingsorde

Maar gaat het Montesquieu wel om het aanleggen van dossiers voor wetgevers en beleidsmakers? Achteraf gezien kan men zeggen dat zijn werk de overgang inluidt van de politieke filosofie naar de sociologie zoals die in de negentiende eeuw zal ontstaan. De gedachtewereld van Montesquieu zelf wortelt echter nog geheel en al in het denken van voorafgaande eeuwen. Mijns inziens heeft zijn werk een ander oogmerk dan het achterhalen van empirische wetmatigheden en verbanden. Al het materiaal dient slechts ter illustratie van een ander, traditioneler verhaal. Ik zou Montesquieu eerder plaatsen in de lange reeks van geschriften over *politieke wijsheid*. Dan blijven we ook dichter bij de titel: het gaat om de geest, niet om de stoffelijke werkelijkheid van de wetgeving. De geest verwijst naar het soort van theorie die we vandaag nog kennen als *Intelligent Design*: achter de werkelijkheid schuilt een plan, gemaakt door een oneindig meesterbrein. De wereld waarin wij leven lijkt op een 'goddelijke scheppingsorde'. Montesquieu doet meer dan lippendienst bewijzen aan het heersende christendom. Zijn godsvoorstelling is eerder deïstisch dan theïstisch. De idee van God als schepper en wetgever is aanwezig in het 'metafysische' schema dat aan het hele boek ten grondslag ligt.

De kern van deze metafysica is *orde*: dat is de 'geest' waarover hij spreekt. Dit begrip verwijst naar de mogelijkheid van een evenwichtige samenhang tussen de bijzondere omstandigheden van een bepaald land en de wetgeving van dat land met alles wat daarbij hoort (wetgevers,

rechters, bestuurders, uitvoerders). Sommige landen zullen door hun bijzondere aard eerder naar een democratie en de daarbij horende wetgeving neigen, andere landen door hun bijzondere aard naar een aristocratie of een monarchie. Helaas zijn er ook landen die noodzakelijkerwijs een despotisch regime oproepen. Men kan zich voorstellen dat een combinatie van klimaat, bodemgesteldheid, traditionele godsdienst en zeden (bijvoorbeeld een sterke nadruk op trouw aan de stam met zijn stamhoofd) tot een volk leidt dat alleen met harde hand in toom is te houden en zonder deze dwang in een oorlog van ieder tegen ieder vervalft. Wie daar een democratie wil stichten, beschikt niet over veel politieke wijsheid. Zo kan men de centrale gedachte achter *Over de geest van de wetten* samenvatten.

Deze gedachte komt ook tot uiting in Montesquieu's pleidooi voor politieke vrijheid. Hij kijkt met bewondering naar de staatsinrichting van Engeland met zijn scheiding van machten en zijn parlementaire traditie, niet omdat hij daarin een universeel model ontwaart, maar omdat men er daar min of meer in geslaagd is een politieke orde in te richten die bij het land (en zijn standen) past. Het gaat erom dat de wetgeving een land of een volk geen onnodig geweld aandoet: dat is mildheid van de wet en dat is politieke vrijheid. Van onvrijheid daarentegen is sprake wanneer de wetgeving te ver doorschiet of juist tekortschiet: te veel wetten, te strenge wetten, te weinig wetten, niet adequate wetten, enzovoort. De wetenschap van de omstandigheden is dus nodig om de politieke wijsheid van het vinden van het evenwicht, van de orde, de passende wetgeving, handen en voeten te geven.



Maakbaar Europa

Is deze politieke wijsheid inmiddels achterhaald? Of wordt zij vandaag de dag juist node gemist? Ik schat dat beide het geval zijn. Het is duidelijk dat wetgeving tegenwoordig in verregaande mate verkaveld is en bovendien vaak instrumenteel wordt opgevat in het kader van beleidsplannen of politieke gevechten. Er is nau-

welijks meer iemand die het geheel kan overzien en de samenhang kan reconstrueren — om van enige centrale regie nog maar te zwijgen. Wetgeving dient een veelheid aan heterogene doeleinden en kan zich al lang hebben losgezongen van de karakteristieken van een land. Die onevenwichtigheid kan kwalijke gevolgen hebben, zo zou Montesquieu voorspellen. Als die gevolgen evenwel uitblijven en het blijkt mogelijk de geest van de wetten buiten beschouwing te laten, dan is Montesquieu's beroemde idee weerlegd. Er is dan geen gegeven orde die als een realistische norm bepaalt welke wetgeving kans van slagen heeft.

Een experiment met wetgeving 'zonder geest' vinden we nu in Europees verband, waar wetten worden uitgevaardigd die voor alle lidstaten gelden en doorgaans boven de nationale wetgeving gaan. De band tussen wetten en plaatselijke omstandigheden, volksaard, lokale en nationale geschiedenis enzovoort, wordt losser of zelfs geheel verbroken. Dan moet de vraag gesteld worden: zal dit experiment slagen of uiteindelijk hopeloos stranden op de harde feiten van de klimatologische, geologische, economische, etnische en religieuze verscheidenheid binnen het almaar uitdijende Europa? Krijgt Montesquieu gelijk of niet?

Mocht deze praktijk van wetgeving succesvol blijken, dan is de geloofwaardigheid van de maakbaarheid van de samenleving toegenomen. De politieke wijsheid van Montesquieu vertelt ons echter dat er grenzen zijn aan die maakbaarheid. Wie van de orde afwijkt, wie zondigt of tegen de aard van een land ingaat, gaat onherroepelijk ten onder. Met 'God' (of hoe men de uiteindelijke stichter van orde ook wil noemen) valt niet te spotten. Juist op dit punt ligt echter de intellectuele afstand die ons van Montesquieu scheidt. Hoe modern en verlicht hij ook aandoet met zijn stortvloed aan empirisch materiaal, de boodschap is 'middeleeuws'. Die is een late echo van het scholastieke natuurrecht dat zegt dat er in de natuur van de dingen (en de verbanden daartussen) een grondslag voor recht kan worden gevonden.



Verscheidenheid of uniformiteit

Wat Montesquieu ook deelt met de wijsheids-traditie in het politieke denken is het belang dat hij hecht aan politieke deugd, oftewel aan het publieke optreden van mensen, het gedrag dat burgers vertonen in de openbare ruimte. Dat gedrag moet worden gevormd. Ook deze vorming kan geen andere maatstaf hebben dan de orde die moet bestaan tussen de aard van mensen en de concrete politiek die gevoerd wordt om deze aard aan te passen aan de maatschappelijke orde. Een driftig volk behoeft, zoals gezegd, een strengere hand dan een gematigde bevolking. In dit licht moge het duidelijk zijn dat men volgens Montesquieu de keuze van levensstijl niet aan de enkelingen kan overlaten. De vrijheid die hij bepleit, bestaat hoogstens in de gematigdheid die vereist is om mensen tot deugdzame burgers om te vormen. Meer dwang dan strikt noodzakelijk is, werkt veeleer contraproductief. In deze zin is zijn boek een waardevolle bijdrage aan een belangrijk politiek twistpunt vandaag de dag. Is een ordelijke samenleving mogelijk wanneer we onverschillig blijven ten aanzien van de manier waarop mensen leven, een onverschilligheid die voortkomt uit het beginsel dat ieder mens vrij moet zijn om zijn eigen weg naar het geluk te zoeken? Of is een samenleving alleen mogelijk wanneer alle mensen worden 'opgevoed' tot burgers met de passende deugden?

56 De deugzaamheid die Montesquieu voor ogen staat, zou blijken uit talloze uitweidingen, zal de hedendaagse lezer niet altijd met instemming begroeten. Bezielt is de baron in belangrijke mate door de geschriften van antieke Romeinse aristocraten, voor wie de bijna religieuze toewijding aan de staat maatgevend is. Kern van de burgerdeugd is de eerbied voor de overgeleverde instellingen en wetten. Liefde voor het vaderland, zijn gewoonten en regels, is het hoogste goed. Dat deze burgerdeugd de bestaande standensamenleving dient, wordt door de schrijver geenszins verbloemd. In het denken van Montesquieu over de natuurlijke orde die de

staatsinrichting en het publieke leven behoort te bepalen, past ook uitstekend dat er een onderscheid bestaat in mensesoorten: naar ras, geslacht, klimaat, bron van levensonderhoud, godsdienst enzovoort. Zo kunnen we lezen dat bewoners van Afrika in tegenstelling tot de Europeanen wel geschikt zijn om als slaven te dienen. Een ander terugkerend thema: vrouwen dienen bovenal het voorbeeld van goede seksuele zeden te belichamen. Zodra vrouwen zich vrij (lees: losbandig) gaan gedragen, stort het morele bouwwerk ineens. De vrouwen maken dat mannen het pad der deugd volgen of juist het verkeerde pad op gaan. Kortom, een juiste rangorde tussen mensen en de daarbij horende gedragsregels dienen in de maatschappelijke orde en de wetgeving te worden vastgelegd. Onderscheid moet er zijn, volgens de baron.

Deze bijzonderheden in zijn betoog verwijzen ons naar een meer algemeen en hoogst actueel vraagstuk. Welke politieke houding moeten wij aannemen tegenover de ontwikkeling in de richting van een wereldmarkt, een mondiale politieke en juridische orde, een globale cultuur? Montesquieu kan zeker worden gezien als een man van de globalisering: hij had een verhouding tot de wereld als geheel. Zijn antwoord op de vraag is echter niet die van het hedendaagse neo-liberalisme. Volgens hem is er vooral een grote verscheidenheid in de wereld. Daarbij hoort geen universeel politiek en juridisch model. De vrijheid die Montesquieu verdedigt, is het recht op eigenheid. De neo-liberale vrijheid daarentegen berust op een formeel gelijkheidsbegrip dat alles universeel uitwisselbaar maakt. Geld is het symbool van deze gelijkheid, de wereldmarkt die alles tot handelswaar terugbrengt de verwerkelijking ervan. Montesquieu geeft blijk van gedegen economische kennis in enkele hoofdstukken uit zijn boek. Maar de werkelijkheid van het neoliberale universalisme lag buiten zijn voorstellingsvermogen. De toekomst zal uitwijzen of hierin de kracht of de zwakte van zijn werk ligt.



Bericht uit de Europese achterkamers

Europese mandarijnen. Achter de schermen van de Europese Commissie
Derk-Jan Eppink, Lannoo, Arnhem 2007

DORETTE CORBEY

‘Brussel’ wordt bevolkt door goedbetaalde ambtenaren die steeds maar weer nieuwe regeltjes bedenken. De bureaucratie is er aan de macht, en die is bedillig en doof voor de wensen en opvattingen van het volk. Dit bekende beeld werd onlangs nog eens bevestigd door niemand minder dan de Duitse eurocommissaris Günther Verheugen. Hij liet in een interview weten dat Europese ambtenaren te veel macht hebben en dat hij als politicus eigenlijk voortdurend tegen hen moet opboksen.

Klopt dit beeld? Derk-Jan Eppink beschrijft in *Europese mandarijnen* zijn persoonlijke ervaringen in het Brusselse. De Europese Commissie, die door Eppink steeds ‘de Prinses’ wordt genoemd, heeft het recht van initiatief, kan met wetsvoorstellen komen en bewaakt de uitvoering van regels. Naast de voorzitter zijn er 26 leden, één uit elke lidstaat. Gezamenlijk beslissen zij over nieuwe wetsvoorstellen. Elke commissaris is verantwoordelijk voor een beleidsterrein. Daarvoor beschikt hij over een strikt hiërarchisch georganiseerd ambtelijk apparaat en over een kabinet met enkele naaste medewerkers voor de politieke ondersteuning,

Over de auteur Dorette Corbey is lid van het Europees parlement voor de PvdA

het schrijven van toespraken en het onderhouden van de relaties met andere commissarissen. Derk-Jan Eppink was werkzaam als lid van het kabinet van Frits Bolkestein. In totaal werken er ruim 22.000 ambtenaren in Brussel, waaronder 753 Nederlanders.

Eppink schetst hoe Bolkestein dapper probeert politicus te zijn. Dat lukt wel, maar het is niet makkelijk. De ambtelijke tegenmacht is groot. Ambtenaren zetten alles op alles om te voorkomen dat hun commissaris uit zijn rol valt en politieke uitspraken doet die niet passend zijn, omdat ze op een of andere manier ingaan tegen de heersende mening of tegen de eenheid van de Commissie. Bolkestein is een paar keer ‘onbesuisd’ geweest, onder meer met zijn opmerkingen over immigratie en zijn afkeer van federalisme. Dat druiste inderdaad in tegen de heersende mening. Zo onderscheidde hij zich van zijn collega’s, maar hij bleef er ook een buitenstaander door.



Ongeschreven wetten

Waarom is het in Brussel zo moeilijk om politicus te zijn? Cruciaal is het zogenoemde college-systeem: alle commissarissen zijn verantwoordelijk voor hetzelfde — uiteraard pro-

Europese — beleid dat uitgedragen moet worden. Ambtenaren vormen de constante factor, de meesten blijven jarenlang in dienst van ‘de Prinses’. Commissarissen blijven meestal slechts vijf jaar aan en willen in die tijd allemaal hun politieke stempel op Europa drukken. Dat wordt door de ambtelijke top vooral gezien als een risico — vandaar de ongeschreven wet dat een commissaris een volle agenda moet hebben. Een commissaris die niets te doen heeft, gaat zich als een politicus gedragen: hij gaat problemen agenderen en met voorstellen komen om ze op te lossen. Dat hebben de ambtenaren liever niet, aldus Eppink. Een andere wet is om de commissaris nooit alleen te laten — zeker niet in gesprekken met journalisten of parlementariërs.

Derk-Jan Eppink heeft een levendig verhaal geschreven: zijn boek leest als een trein. Met een flinke dosis zelfgenoegzaamheid maakt hij de lezer deelgenoot van zijn avonturen, zijn streken, zijn successen en zijn miskleunen af en toe. Hij schrijft vaak met venijn, vooral als het gaat over (vrouwelijke) parlementariërs. In het Europees parlement (‘de moeder aller parlementen’) ondervond hij tegenwind: Bolkestein werd er niet altijd gewaardeerd. Na een jaar vond Eppink het noodzakelijk om een charmeoffensief te beginnen. Zijn zorgvuldig geregisseerde campagne bleek echter niet bestand tegen het Duitse front dat van links tot rechts in het geweer kwam tegen Bolkesteins richtlijn inzake bedrijfsovernames. Uiteindelijk wees een nipte meerderheid van het parlement die richtlijn af.

58 Meer succes had het team Bolkestein/Eppink in de pers. Eppink beschrijft hoe hij er als een soort Chinese mandarijn in slaagde om journalisten naar zijn hand te zetten en de pers te gebruiken om voorstellen door de Commissie te loodsen: op de dag dat ze moet beslissen over een voorstel van Bolkestein staat het plan — dankzij een lekkende Europese ambtenaar — als voldongen feit én voorzien van een positieve ‘spin’ in de *Financial Times*. De tegenstanders is de wind uit de zeilen genomen.

Wie zich niet te veel stoort aan de zelfgenoegzaamheid van de schrijver heeft met *Europese*

mandarijnen een betere inleiding op het functioneren van de EU in handen dan met menig studieboek. Eppink beschrijft hoe Europese topambtenaren zorgen voor stabiliteit en continuïteit. Zij doen hun werk vanuit een vaste Europese overtuiging. De Europese Unie heeft klinkende resultaten behaald op het gebied van de interne markt, milieubeleid, regionaal beleid, sociale maatregelen, enzovoort. Een van de werkzame krachten is de zogenoemde communautaire methode. Kenmerkend daarvoor is een voortdurende verdeel- en heerspolitiek en besluitvorming in achterkamers. De dienstenrichtlijn bijvoorbeeld werd binnen de Europese Commissie nauwelijks op politiek niveau besproken; het voorstel werd ambtelijk afgehandeld. Of neem de postrichtlijn. Deze had meer tegenstanders dan voorstanders, maar kwam er via de achterdeur toch doorheen. De communautaire methode leidt met kleine stappen tot een ‘ever closer Union’. Buiten Brussel neemt de waardering hiervoor af. En dat leidt weer tot onbegrip bij de ambtenaren die zich dagelijks inspannen voor de kleine stappen die de Europees integratie vooruit duwen: ‘Waar de regeringsleiders zich hullen in grote woorden, doet de Prinses het lastige werk: zij schaaft, schrobt en boent voor Europa.’ Onder de Europese mandarijnen bestaat dan ook veel onbegrip over de afwijzing van het grondwettelijk verdrag in Nederland en Frankrijk.



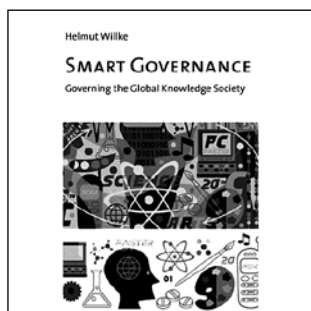
Meer politiek

Welke conclusie moeten we uit het boek van Eppink trekken? Wat is de rol van ambtenaren in Europa en hebben ze inderdaad te veel macht? Het wantrouwen in Nederland over het grote aantal Europese functionarissen wordt wel bestreden met het argument dat de gemeente Alkmaar meer ambtenaren telt dan de hele Brusselse bureaucratie. Eppink toont overtuigend aan dat het gelijk van het getal niet het gelijk van de praktijk is. Topambtenaren hebben wel degelijk grote invloed op de voorstellen van de Commissie. Maar hun invloed op de uitkomst

van het proces moet ook weer niet overdreven worden. Ambtenaren zijn zelf onderwerp van beïnvloeding door lobbyisten en van machtsuitoefening door lidstaten. In de Europese achterkamers is niet iedereen even gelijk. De mening van grote landen en van grote bedrijven telt zwaarder dan die van de kleinere. Daar veranderen ambtenaren weinig aan. Ook in relatie tot de pers en het parlement is de invloed van de mandarijnen beperkt. Het Europees parlement steekt geregeld een spaak in het wiel door voorstellen van de Commissie te amenderen of te verwerpen. Zo werd het politieke gevecht rondom Bolkesteins dienstenrichtlijn glansrijk gewonnen door de linkerkzijde van het parlement. De richtlijn werd te liberaal bevonden en is door het parlement fors gewijzigd.

Eppink overdrijft hier en daar. Maar zijn analyse snijdt wel hout en dat roept de vraag op hoe het beter kan in Brussel. De communautaire methode kan niet langer verdedigd worden met een verwijzing naar mooie resultaten uit het verleden. In de toekomst moet in Europa meer

politiek worden bedreven. Bolkestein was een commissaris met een duidelijk politiek profiel. Dat werd niet altijd gewaardeerd binnen de Commissie (en helaas ook niet binnen het parlement). Voor de herkenbaarheid en de legitimiteit van de Europese politiek zou het beter zijn als alle eurocommissarissen vanuit hun eigen politieke kleur en op basis van een politiek programma hun voorstellen zouden schrijven. Het programma van de Commissie zou dan de politieke samenstelling van het Europees parlement moeten weerspiegelen. Dat is de meest effectieve manier om de ambtelijke overmacht te doorbreken en om de herkenbaarheid van de Europese politiek te vergroten. Als het herziene Europese verdrag in werking treedt, wordt de Europese Commissie kleiner waardoor er minder ambtelijke coördinatie nodig is en er meer ruimte ontstaat voor een politiek op hoofdlijnen. Dat biedt veel kansen om Europa verder te politiseren. Hopelijk kunnen we dat vanaf 2009 doen op basis van een linkse meerderheid in het Europees parlement!



Leren om te sturen

Smart governance. Governing the global knowledge society
Helmut Willke, Campus Verlag, Frankfurt en New York 2007

MARIJN MOLEMA

Staatsinrichting en het functioneren van onze democratie zijn het onderwerp van een debat zonder einde. Niet zonder reden. In de discussie leren wij kritisch kijken naar de inrichting van de overheid, die voortdurend moet worden aangepast aan nieuwe omstandigheden. Genuanceerde meningen zijn van groot belang voor dit proces van permanente aanpassing. Helaas ontbreken die maar al te vaak. De opgeblazen kritiek op 'overtollige bestuurslagen' of het achteloze gefoeter op 'de bureaucratie' leren dat wel-doordachte argumenten van constructief belang zijn voor debat.

Weldoordacht is het laatste boek van Helmut Willke. Deze Duitse socioloog begint zijn bijdrage met een statement dat het niet gaat om 'meer' of 'minder' overheid: men moet streven naar een *slimme* overheid. Organisaties uit het politieke leven en het openbare bestuur moeten intelligent worden. Intelligente organisaties zorgen ervoor dat overheidsbesluiten meer op basis van kennis worden genomen. We kunnen deze goede raad moeilijk volgen zonder inzicht in de inspiratiebronnen van Willke.

Over de auteur Marijn Molema is promovendus aan de Vrije Universiteit te Amsterdam



Kennis en samenleving

Al tijdens zijn rechtenstudie bekritiseerde Willke de rigide werking van wetten. Wetten zijn onveranderlijk totdat politici besluiten dat ze verouderd zijn. Maar in een samenleving die zich in een snel en heftig transformatieproces bevindt, kunnen politici niet alle veranderingen bijhouden. De geweldige complexiteit van onze moderne samenleving kan niet worden beheerst met normatieve regels. Het herzien of ontwikkelen van wetten is namelijk een ingewikkelde en tijdrovende procedure.

Willke liet zich inspireren door de sociologische systeemtheorie van de Duitse socioloog Niklas Luhmann, waarmee hij zijn kritiek aanscherpte. Politiek wordt hierin opgevat als een systeem dat functioneert temidden van andere systemen, zoals de economie of de wetenschap. Tot die systemen behoren organisaties met eigen manieren van werken, die het politieke systeem maar beperkt kan beïnvloeden. Politici kunnen wel een wet uitvaardigen, maar het is de vraag of hiermee het doel waarmee de wet is ontwikkeld ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het politieke systeem is altijd afhankelijk van de mate waarin een wet andere (zelfsturende) systemen kan beïnvloeden. De sturingskracht

ervan is, kortom, per definitie beperkt.

Vanuit dit vertrekpunt begon Willke zijn zoektocht naar een nieuwe theoretische basis voor de politiek. In een stroom van publicaties hamert hij voortdurend op realisme: wij verwachten zoveel van de staat dat zijn resultaten per definitie teleurstellen. Tegelijkertijd schuift hij het populaire pleidooi voor meer marktwerking terzijde. Het neoliberale gedachtegoed neigt tot blindheid voor de grote problemen die armoede, werkloosheid en milieuvervuiling geven.

Hoe kan de politiek dergelijke 'systeemrisico's' bestrijden? Daarvoor is allereerst deskundigheid vereist. Het politieke systeem dat invloed wil uitoefenen op onze samenleving moet allereerst fundamentele kennis van haar subsystemen hebben. Politieke instellingen en bestuurlijke organisaties moeten expertise bezitten om maatschappelijke processen te kunnen beïnvloeden.

Willke situeert expertise als een politieke kerncompetentie in een samenleving waarin kennis een steeds grotere rol speelt. Deze 'Wissensgesellschaft' verschilt van hetgeen de industriële samenleving wordt genoemd. Cruciaal is het feit dat kennis in verhouding tot de andere productiefactoren arbeid, grond en kapitaal een steeds grotere rol speelt. Een eerste vereiste voor de totstandbrenging van producten als computers of diensten als consultancy is deskundigheid.

De contouren van de kennismaatschappij werkt Willke verder uit aan de hand van invloedrijke bijdragen uit de Amerikaanse managementtheorie. Hij leunt stevig op de idee van 'symbolic analysts' van R. Reich. In de nieuwe economie worden kenniswerkers steeds belangrijker: 'denkers' die voortdurend informatie verzamelen en data verwerken. Willke haalt J. Quinn aan, met zijn idee van organisaties die een unieke set van intellectuele of dienstverlenende vaardigheden bezitten, zodanig dat zij 'intelligent' genoemd kunnen worden. Op de achtergrond speelt steeds de gedachte dat organisaties over lerend vermogen beschikken, een notie die Willke ontleent aan C. Argyris en D. Schön.



Global governance

Het typeert de schrijver dat hij al deze lijnen weet samen te brengen bij het thema van *global governance*: Willkes polemische en breeddenkende beschouwingen richten zich voortdurend op de actuele vraagstukken van onze tijd. Zoals hij zelf al aangeeft, zijn internationale vraagstukken een goede testcase voor een leervaarde overheid. Dat heeft twee redenen. Ten eerste verliest de nationale overheid haar controle over grensoverschrijdende vraagstukken, zodat onze traditie van de representatieve democratie per definitie wordt uitgedaagd. Voor iemand die het functioneren van wetten aan de kaak stelt, levert dat een interessant spanningsveld op. Ten tweede gaan internationale vraagstukken gepaard met zeer ingewikkelde materie. Het is juist deze complexiteit — en het politieke streven om hiermee om te gaan — die het vertrekpunt van Willkes denken vormt.

Ook het voorbeeld is mooi gekozen: toezicht op financiële instellingen. Het is van oudsher de overheid die banken, pensioenfondsen en verzekeraars controleert op de risico's die zij nemen. Afzonderlijke faillissementen kunnen andere financiële instellingen in hun val meesleuren en het vertrouwen in het financiële systeem schaden. In de hedendaagse economie wordt het toezicht ernstig bemoeilijkt doordat geldstromen de hele wereld over vliegen. De verschillende valuta en vormen waarin kredieten worden verhandeld, maken het internationale financiële systeem bovendien zeer abstract. Nationale overheidsinstanties kunnen dit uiterst complexe samenspel nooit volledig begrijpen of doorzien.

Willke laat zien hoe verschillende financiële organisaties in onderlinge samenwerking toch voortdurend meer kennis ontwikkelen. Steeds gaat het om een forum waarin verschillende financiële instellingen expertise uitwisselen, zoals het *Basel Committee on Banking Supervision*. Hierin werken centrale banken uit dertien verschillende landen samen aan een nieuwe standaard voor de supervisie op banken. Deze heeft geen formele status maar functioneert als een

richtlijn die toch invloed uitoefent op het financiële systeem. De standaard dankt zijn invloed aan de kennis en expertise van de commissie.



Democratie vs. meritocratie?

De inzet van kennis en expertise als bron van legitimiteit druipt op het eerste gezicht in tegen onze politieke traditie waarin de meerderheid beslist, gerepresenteerd door volksvertegenwoordigers die op democratische wijze zijn gekozen. Het op kennis baseren van politieke beslissingen brengt ons al snel bij de 'expertculturen' van de Duitse filosoof J. Habermas, waarin de wereld van vrije deliberatie en uitwisseling van argumenten wordt gekaapt door slimmeriken die deskundig zijn op een bepaald gebied.

Een andere kritiek zou kunnen aansluiten bij het werk van de politicus zelf. Volgens de Groningse geschiedfilosoof F. Ankersmit draait dat werk om het 'ordenen van complexiteit'. Zijn politieke visie is bij gebrek aan één uniforme waarheid slechts een representatie van de werkelijkheid, waartoe kiezers zich meer of minder aangetrokken voelen. Hiermee strijdt Ankersmit, net als Habermas tegen de meritocratie; de staatsorde waarin ieders invloed wordt toegekend naar rato van zijn expertise.

Willke dekt zich op overtuigende wijze in

tegen de bezwaren, door te stellen dat de representatieve democratie niet in strijd hoeft te zijn met overheidsbeslissingen waarin expertise een grote rol speelt. Net als democratische beslissingen is kennis onderhevig aan een permanent proces van verwerping, herziening en verbetering. Bovendien heeft Willke zowel de geschiedenis als het heden aan zijn zijde. Zo is ook bij de oude Grieken, de bakermat van onze staatsinrichting, een mengeling van democratie en meritocratie terug te vinden. Wijze mannen deden er hun invloed gelden. Van ons huidige bestel maken tal van consultants, wetenschappelijke raden en adviesorganen deel uit.

Willkes betoog over het 'grensoverschrijdende leren' is waardevol op theoretisch niveau. Maar op praktisch niveau tekent zich een dwingende vraag af: hoe kunnen wij de principes van een lerende overheid tot in de haarvaten van ons politieke systeem laten doordringen? Willkes abstracte beschouwing, die wortelt in soms ongreepbaar sociologisch denken, laat de lezer geïnspireerd, maar vol vraagtekens achter. Dat is nu eenmaal de functie van theoretische beschouwingen; het aanzetten tot weldenkendheid. In deze activiteit kunnen we ons laten aanmoedigen door Willkes lijfspreuk: 'Die Empirie kann sich nichts vorstellen, was nicht vorher theoretisch gedacht ist.'