

Met gepaste trots

Op 14 maart jl. nam het congres van de PvdA, na een vurige toespraak van voorzitter Lilianne Ploumen, de integratieresolutie *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* redelijk geruisloos aan. Naar aanleiding van hevige discussies over de tekst had het partijbestuur de scherpste kantjes ('Nieuwkomers, hun kinderen en kleinkinderen moeten zonder voorbehoud kiezen voor de Nederlandse samenleving') er al van afgeslepen. Op het congres sneuvelden er nog een paar, zoals de frase 'krenken mag' en een passage over *Fitna*.

Nu deze teksten de eindstreep niet hebben gehaald, is de kans groot dat de discussie over hun diepere betekenis ook doodbloedt. Dat zou een slechte zaak zijn, want het thema leeft. In het partijdebat voorafgaand aan het congres liepen de gemoederen hoog op, het ging ergens over.

Engoed bleken veel inhoudelijke meningsverschillen uiteindelijk lang niet zo groot als ze op het eerste gezicht leken. Een van mijn collega-Kamerleden was blij dat de zin over het zonder voorbehoud kiezen voor Nederland was geschrapt, terwijl ik dat juist betreurde. Voor mij staat die zin voor de wens van mensen om deel te willen uitmaken van de Nederlandse samenleving. Mijn collega onderkende het belang daarvan, zij zou het alleen anders formuleren. We hebben op dit terrein duidelijk niet genoeg aan een half woord.

In de resolutie zoals die is aangenomen zijn sommige passages herschreven, zonder dat aan de essentie afbreuk is gedaan. Zo is voor deze tekst een breder draagvlak geschapen en dat is uitstekend. Maar niet alle angels laten zich herleiden tot 'te kort door de bocht'-taalgebruik. Er liggen wel degelijk kwesties waarover de meningen diep verdeeld zijn. Die vraagstukken verdwijnen niet simpelweg doordat ze uit de tekst verwijderd zijn.

Neem de manier waarop wordt omgesproken met het thema 'de Nederlandse identiteit'. Waar in de tekst — terecht — volmondig wordt erkend dat tradities en gewoonten een fundamenteel onderdeel uitmaken van het wezen van mensen, lijken veel 'oude' Nederlanders binnen de PvdA ervoor terug te schrikken om dit uitgangspunt niet alleen op 'nieuwe' Nederlanders maar ook op henzelf van toepassing te verklaren. Het is opmerkelijk hoeveel commotie een term als 'ons Nederland' of een zin als 'wij zijn van dit land' oproept. Dat heet algauw ongepast nationalisme. Ik ben niet nationalistisch in die zin dat ik een voorkeur heb voor het eigen volk, gepaard aan een afkeer van het vreemde (de definitie uit het woordenboek), maar ik voel mij wel verbonden met Nederland, zijn geschiedenis en cultuur.

Voor de meeste mensen is het belangrijk om zich deel van een gemeenschap te weten — zeker nu de effecten van globalisering zich doen voelen en Nederland definitief een immigratieland is geworden. Mensen hebben een minimum aan houvast nodig om mee te draaien in de maatschappij. Dat geldt voor degenen wier voorouders hier al woonden net zo goed als voor nieuwkomers. 'De' Nederlander bestaat niet, maar het 'zich Nederlander voelen' kan wel degelijk onderdeel vormen van iemands identiteit. Dat begrip sluit niets en niemand uit. Ik voel mij Nederlander, maar ook sociaal-democraat, lid van mijn familie, feminist — en zo kan ik nog wel even doorgaan. Al die onderdelen samen bepalen wie ik ben.

Om integratie tot een succes te maken moeten wij allen — nieuwe én oude Nederlanders — weten wie we zijn en waar we vandaan komen.

MARIJKE LINTHORST
Redacteur s&d

Stemmen van leden

Wat heeft een politieke partij haar leden te bieden, behalve toegang tot publieke functies? Antwoord: invloed op besluiten in het publieke domein.

Hoewel er ook nieuwe organisaties zijn die de weg van ledendemocratie niet opgaan (zoals de PVV en Trots op Nederland), zie je dat gevestigde partijen juist maatregelen nemen om de leden meer invloed te geven op de besluiten en het vaststellen van partijopvattingen — of in elk geval om de leden het gevoel te geven dat ze meer directe invloed hebben.

In de PvdA kon een lid tot voor kort zijn of alleen kwijt op afdelingsvergaderingen. Op provinciaal en landelijk niveau was enkel sprake van representatieve democratie. Afgevaardigden treden daarin op namens de afdelingen. Toen Ruud Koole partijvoorzitter was, ging hij actief gebruikmaken van een tot dat moment dode letter in de partijreglementen. Door middel van ‘ledenraadplegingen’ werden belangrijke beslissingen weggehaald bij vergaderingen. Langs die weg zijn lijsttrekkers aangewezen (Wouter Bos, Thijs Berman) en één keer ging het om correctie van de Tweede Kamerfractie. Die prefereerde een door het volk gekozen burgemeester boven een door de raad benoemde. Tot schrik en verbazing van de politieke leiding hield de partij vast aan benoeming door de raad, in lijn met het verkiezingsprogramma.

4 Koole opvolger, Michiel van Hulst, wilde een volgende stap zetten: invoering van spreekrecht en stemrecht van de individuele leden bij het partijcongres. Zijn voortijdig aftreden gooide roet in het eten, maar Lianne Ploumen maakte dit punt tot hoeksteen van de democratisering van de PvdA. Gekozen werd voor een hybride model. Bij inhoudelijke onderwerpen mogen individuele leden meestemmen, waarbij hun voorkeuren voor 25% meetellen in de uitslag. De keuzen van afdelingsafgevaardigden en leden van het partijbestuur vertegenwoordigen 75% van de stemwaarde.

Bij het partijcongres van 14 en 15 maart 2009 (ook revolutionair omdat de PvdA nooit eerder op zondag had gecongresseerd; dat deed de SDAP overigens wel) werd dit hybride model voor het eerst toegepast. Formeel was het een experiment, want de reglementswijziging werd pas op 14 maart opgenomen in de statuten. Op twee momenten tijdens het congres werd direct een opmerkelijk resultaat geboekt.

Bij de allereerste keer dat anderen dan afgevaardigden mochten spreken, ging het om de algemene ronde over de ‘resolutie’ over het integratiebeleid, *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst*. Daarbij kwamen zes leden aan het woord. Twee van die sprekers waren opmerkelijk, wat duidde op een zekere regie. Het waren Job Cohen en Ahmed Aboutaleb, de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam. Zij kwamen hun steun betuigen aan de voorliggende resolutie. Direct werd duidelijk dat als zulke prominenten aan het woord zijn de spreektijd overschreden mag worden. Iemand in de zaal vroeg nog of ook Hans van Mierlo het spreekgestoelte zou bestijgen: als het bij D66 moeilijk wordt, dan sust die daar als eenvoudig lid uit Amsterdam de gemoederen.

Het tweede opmerkelijke moment was de stemming over een motie over het afsteken van vuurwerk. Er ligt een burgerinitiatief om dat onderwerp te bespreken in de Tweede Kamer. In de motie werd op voorhand geconcludeerd dat de Kamerfractie niet mee moest gaan met een dergelijk verbod. Dat mag een respectabel standpunt zijn, maar het doet in de ogen van sommigen geen recht aan een burgerinitiatief als je al op voorhand een onwrikbaar standpunt inneemt. Het advies van het partijbestuur aan het congres was om de motie over te nemen. Wat gebeurde er tijdens de stemming? Via het opsteken van stemkaarten kon de uitslag niet worden vastgesteld, dus moesten de afgevaardigden gebruikmaken van de stemkastjes en werden de stemmen van de individuele leden bij handopsteken geteld. Wat bleek was dat

INTERVENTIE

de stemming onder afgevaardigden een meerderheid opleverde voor het overnemen van de motie. Van de individuele leden was echter meer dan tweederde tegen en dat gaf de doorslag: de motie werd verworpen. Lillianne Ploumen rende naar het spreekgestoelte om enthousiast te melden dat deze uitslag het belang bewees van het geven van ruimte aan de leden om op het congres mee te praten en mee te stemmen.

Intussen vroeg ik mij af hoe het nu kon dat die paar honderd aanwezige individuele leden stemden zoals ze stemden. Daarom ging ik eens na wie er zoal op de tribune zaten. Het waren voor een zeer groot deel mensen met een bestuurlijke functie op lokaal niveau (wethouders, raadsleden) of mensen die een dergelijke functie hadden gehad. Voor hen is een congres een manier om te netwerken en als je mee mag stemmen is dat mooi meegenomen. Zo blijkt de versterking van de ledendemocratie in de PvdA mogelijk als effect te hebben dat een meer bestuurlijke insteek wordt gekozen. Immers, al die wethouders en raadsleden zijn gevoelig voor de grote betekenis van het luisteren naar burgers en zij vinden dat meestal belangrijker dan de precieze uitkomst van de besluitvorming. Of een groter accent op bestuurlijke overwegingen een gewenste uitkomst was van de introductie van ledenstemrecht op partijcongressen is onwaarschijnlijk, maar in een bestuurlijke partij als de PvdA is zo'n effect niet vreemd.

ARIE DE JONG

Voorzitter PvdA-gewest Zuid-Holland

Waterschapsfiasco

Waterschappen hebben voornamelijk een technische, uitvoerende taak: het regelen van de waterhuishouding. Sinds vorig jaar wordt het bestuur van deze instanties niet meer gekozen via een personenstelsel maar via een lijstenstelsel met belangengroeperingen — die overigens wel toestemming behoeven van het stembureau. Ook politieke partijen kunnen zich nu als participant aanmelden. In november 2008 konden ingezetenen van 18 jaar

en ouder voor het eerst een stem uitbrengen op een kandidaat van een van deze lijsten. Via benoemingen werden daarnaast de 'geborgde zetels' bezet (voor de categorieën Ongebouwd, Natuurterreinen en Bedrijven).

Dit hybride karakter van de waterschapsverkiezing is een wonderlijke constructie — zeker als bedacht wordt dat waterschappen al politieke relaties onderhouden met de landelijke overheid, provincies en gemeenten. Ze adviseren over de bebouwingsgeschiktheid van locaties en hebben een vinger in de pap als het om ruimtelijke ordening gaat. Bovendien zijn de Provinciale Staten in zekere zin de 'wetgever' van de waterschappen. Het gemengde karakter van deze verkiezing wordt nog geaccentueerd doordat sommige partijen als ledenpartij functioneren, en zodoende geëquipeerd zijn voor overleg en open discussies met hun achterban of electoraat, terwijl deze democratisch noodzakelijke verantwoordingsplicht bij andere partijen ontbreekt — denk aan Water Natuurlijk, Algemene Waterschapspartij, Werk aan Water en de overige lokale groeperingen.

Daarnaast roept het landelijke opkomstpercentage van 24% bij de waterschapsverkiezing in 2008 de vraag op naar de mate van representativiteit en legitimiteit van de waterschapsbesturen. Moet bij zo'n percentage de uitslag niet als ongeldig worden verklaard? Moet überhaupt bij bepaalde verkiezingen niet overwogen worden de stemplicht in te voeren? 'Tegenwind', zo typeert de voorzitter van de Unie van Waterschappen de uitslag onderkoeld. Deze is echter eerder een fiasco te noemen.

De nieuwe verkiezingsstructuur is te overhaast en te weinig op haar consequenties doordacht tot stand gekomen en is, zo laten de cijfers zien, door het electoraat afgestraft. Bij vergelijking van de waterschapsverkiezing van 2008 met de raadsverkiezing van 2006 (opkomst 58%), blijkt dat de vier meedingende gevestigde politieke partijen het er slecht vanaf hebben gebracht. CDA, PvdA, VVD en CU/SGP, die in bijna alle waterschappen deelnamen, behaalden landelijk gezien gezamenlijk slechts 30,5% van het aantal stemmen dat ze bij de raadsverkiezingen in 2006 wisten te bemachtigen (zie tabel). De landelijke totalen heb ik berekend

INTERVENTIE

op basis van de door de Unie van Waterschappen per waterschap gepubliceerde cirkeldiagrammen. Helaas werden daarbij de aantallen kiesgerechtigden, blanco en ongeldige stemmen per waterschap niet vermeld. Voor de raadsverkiezingen van 2006 geldt dat 39 gemeenten in verband met herindelingen niet aan die verkiezing hebben deelgenomen.

Aangenomen dat het aantal kiesgerechtigden bij de waterschapsverkiezing ongeveer gelijk was aan dat van de raadsverkiezing van 2006 — namelijk 11.851.753 aldus de Kiesraad — dan heeft zo'n 11% van het aantal kiesgerechtigden (1.274.719) een stem uitgebracht op een van de vier genoemde politieke partijen. Bij de raadsverkiezing van 2006 was dat ruim 35%. Opvallend is de geringe groepsloyaliteit van de PvdA-kiezers van 19,6% in 2008 ten opzichte van de raadsverkiezing van 2006. Deze staat in schril contrast met de loyaliteit bij de CDA-stemmers (39,1%). In deze loyaliteitspercentages vertaalt zich zowel de goede verkiezingsuitslag van de PvdA in 2006 als de slechte van het CDA.

Water Natuurlijk was in 2008 de duidelijke winnaar met in totaal 502.294 stemmen in 25 waterschappen. Toch heeft deze groepering nog geen 4,5% van het totale aantal kiesgerechtigden voor zich weten te winnen. Dit laat onverlet dat als gevolg van het geringe aantal geldig uitgebrachte stemmen, deze groepering uitkwam op een hoger percentage bij de bepaling van het zeteltal.

Als ideaaltypisch voor een democratie gesteld wordt dat alle kiesgerechtigden geacht worden (zoveel mogelijk) hun stem uit te brengen, dan dienen we het verschil tussen het percentage berekend op basis van het aantal geldige stemmen en dat op basis van het absolute aantal kiesgerechtigden aan te merken als het legitimiteitstekort van zo'n verkiezing. Tegenwind of fiasco? Het lijkt me duidelijk!

JOHAN DE BRUIN

Gepensioneerd geograaf

Huursommen

Een van de motieven van de PvdA om toe te treden tot het huidige kabinet was dat er een halt zou worden toegeroepen aan de liberalisatie van huurprijzen. Bij liberalisatie is van prijsregulering door de overheid geen sprake meer: verhuurders mogen vragen wat ze willen voor een huurobject. Wat de gek ervoor geeft heet dan 'marktconform' te zijn. Wie de markt kent weet dat daar veel lucht wordt verhandeld.

Dat Nederland onder Balkenende IV gevrijwaard zou blijven van liberalisatie blijkt niet meer dan een mooie droom. Sociale verhuurders en beleidsmakers hebben namelijk, met instemming van commerciële marktpartijen, een omweg bedacht: een experiment genaamd Huur op Maat.

	CDA	PvdA	VVD	CU/SGP*	Totaal
6 Waterschapsverkiezing 2008	454.376	317.925	297.965	204.453	1.274.719
Raadsverkiezing 2006	1.162.829	1.620.387	944.942	448.798	4.176.956
Stemmental bij de waterschapsverkiezing van 2008 als percentage van het stemmental bij de raadsverkiezing van 2006	39,1%	19,6%	31,5%	45,6%	30,5%

Bron: Unie van Waterschappen en Kiesraad

* Landelijk totaal van CU met separate SGP of lijstverbinding met SGP.

INTERVENTIE

Het werkt als volgt. Verhuurders hangen aan elke woning een prijskaartje met een zogeheten marktprijs — in feite de uitkomst van een exercitie in de black box van de markt. Tegenwoordig zijn huurwoningen in veel delen van ons land een schaars goed. Een stad als Almere heeft 65% koopwoningen en loopt daarmee vooraan in de stoet van gemeenten met veel woningeigendom. Je hoeft geen magiër te zijn om te voorspellen dat bij een dergelijke schaarste aan huurwoningen de prijzen daarvan tot grote hoogte stijgen.

Niet iedereen kan een hoge marktconforme huur betalen. Mensen met lage inkomens hebben, zelfs als de huurprijs wél sociaal is, huurtoeslag nodig. Het minimumloon biedt maar € 187,18 (art. 17 Htw) voor het betalen van huur. Als gevolg van bezuinigingen op de huurtoeslag moet een huurder met een dergelijk laag inkomen tegenwoordig minstens € 204,33 van zijn zuurverdiende € 1.220 aan huur spenderen. Vaak zelfs nog meer. Dat is een direct gevolg van de zogeheten kwaliteitskorting.

In de jaren tachtig heeft de minister van Volkshuisvesting laten uitrekenen of er voldoende goedkope huurwoningen waren voor alle huurders met een laag inkomen. Dat bleek het geval, alleen werden die huizen niet altijd door huurders met een laag inkomen bewoond. Om daar iets aan te doen is de kwaliteitskorting bedacht. Huurders met een huur die hoger is dan € 348,99 per maand moeten een groeiend aandeel uit eigen zak betalen. Dit gat in het huishoudbudget loopt op tot € 195,32 per maand in de duurste sociale huurwoning.

Bij Huur op Maat krijgen huurders met een laag inkomen een inkomensafhankelijke korting op de markthuurprijs. Met de kwaliteitskorting hebben de bedenkers van het experiment echter geen rekening gehouden. Geen van de rekenvoorbeelden die zij hanteren gaat uit van een huurprijs van € 348,99 of lager — de prijs dus waarbij de huurder net geen last heeft van de kwaliteitskorting. Om in Almere alle huurders met een laag inkomen goedkoop te laten wonen zouden 11.000 woningen tegen die maximale prijs moeten worden aangeboden. Een Almeerse sociale verhuurder heeft al laten weten dat dat onbetaalbaar zou zijn.

Huur op Maat is een gevaarlijke ontwikkeling. Het model houdt geen rekening met de echte draagkracht van de laagste inkomensgroepen. Als de sociale verhuurders hoge, marktconforme huren willen hanteren, dan past daarbij dat ze ook voor voldoende goede en goedkope huurwoningen zorgen: woningen met een prijs tot € 348,99. Het gat dat hogere huurprijzen in een minimaal huishoudbudget slaan lijkt voor beleidsmakers in de volkshuisvesting een *fact of life*. Misschien dat schuldhulpverleners daar anders over denken.

Huur op Maat bewijst dat woningcorporaties te weinig oog hebben voor hun sociale taak en te veel gericht zijn op de ‘markt’. Vinden zij soms dat het aan de overheid is om een oplossing te bieden voor de betaalbaarheidsproblemen die het gevolg zullen zijn van liberalisering van de sociale huurmarkt? Moeten de vruchten daarvan (meer inkomsten uit hogere huren) neerslaan in hun toch al goedgevulde kassen, terwijl de lasten (hogere uitgaven aan huurtoeslag) door het collectief gedragen moeten worden? Is dat de meest actuele variant van maatschappelijk en sociaal ondernemerschap?

JOHN VAN DER PAUW
Raadslid voor de PvdA in Almere

Politiek is geen stage

Op 13 november 2008 kwam er een abrupt einde aan het politieke avontuur van Ella Vogelaar. In het kabinet Balkenende IV was zij namens de PvdA twintig maanden minister van Wonen, Wijken en Integratie. In *Twintig maanden knettergek* doet haar partner Onno Bosma in de vorm van dagboek aantekeningen verslag van haar ervaringen en van de weerslag van haar ministerschap op hun relatie. Dat is voor een *Dagboek van een ministerschap*, zoals de ondertitel luidt, een wonderlijke en — het moet mij van het hart — hinderlijke formule. Kort gezegd: er zit te veel Bosma en te weinig Vogelaar in het boek. Bosma kijkt met veel bewondering naar zijn partner en met gemengde gevoelens naar zichzelf. Hij mist analytische afstand. Dat het dagboek

INTERVENTIE

letterlijk citeert uit sms-wisselingen van Vogelaar met collega's doet verder weinig sympathiek aan.

Een makkelijk genre is het politieke egodocument sowieso niet. In Nederland staat Ed van Thijn met zijn politieke dagboeken wat schrijversvakmanschap, politieke feeling en analytisch vermogen betreft nog steeds op eenzame hoogte. Bosma haalt dat niveau niet, misschien wel vooral doordat hij te veel opziet tegen het ambt en te weinig aandacht heeft voor het ambacht van een goed politicus.

Erg prettig ging het er in het PvdA-smaldeel — en vooral tussen Ella Vogelaar en Wouter Bos — niet aan toe, zo blijkt uit het dagboek. Wie enig politiek geheugen heeft wordt getroffen door de sterke parallellen tussen het verhaal van Bosma en Vogelaar en de ervaringen die Peter Rehwinkel en Jan Nekkers in 1994 optekenden uit de mond van de PvdA-leden van het kabinet Lubbers-Kok (1989-1994) in de wbs-uitgave *Regerenderwijs*. Toen, als nu, een sociaal-democratische regeringsploeg met weinig samenhang in politieke missie en een gebrekkige sociale en persoonlijke verstandhouding, in het bijzonder met de leider van het PvdA-smaldeel. Deze — toen Wim Kok, nu Bos — vervult een lastige dubbelrol als minister van Financiën en politiek voorman. Geen van beiden lijkt over een goede antenne te beschikken voor het samensmeden van een hechte ploeg. Omgekeerd schieten ook de PvdA-bewindspersonen als collectief tekort in het bepalen van een gedeelde koers en het formeren van een team. *Twintig maanden knettergek* is wat dat betreft even ontluisterend als *Regerenderwijs*.

8 Daar komen in het geval van Vogelaar twee kwesties bij. Allereerst werd zij met haar portefeuille voor wonen en wijken, gezien de financiële beperkingen voor dit beleidsterrein, opgezadeld met een *mission impossible*. Het gesteggel over geld werd een splijtzwam tussen haar, de corporaties en Bos. Daarnaast bleek gaandeweg dat er op het gebied van integratie betekenisvolle accentverschillen bestonden tussen haar, Bos en fractiewoordvoerder Jeroen Dijsselbloem. Een belangrijk deel van het boek is aan deze twee thema's gewijd. Bosma en Vogelaar halen met dit dagboek hun gram op Bos en anderen die de minister in de steek hebben

gelaten en haar ten slotte de doodsteek hebben toegebracht. Maar hoe overtuigend is hun relaas?

De twijfel daarover slaat al in de eerste pagina's toe. Als een mogelijk ministerschap aan de horizon opdoemt, maakt Vogelaar onmiddellijk duidelijk dat zij daarop alleen wil ingaan als zij het programma waarvoor zij in een kabinet verantwoordelijk wordt zelf mede kan bepalen — om te beginnen aan de onderhandelingstafel in Beetsterzwaag. Vervolgens stelt zij als voorwaarde voor het vervullen van de portefeuille dat de financiering van de wijkaanpak vóór haar aantreden goed geregeld is. De eerste voorwaarde is wel erg onrealistisch, de tweede begrijpelijk. Aan geen van de twee voorwaarden wordt voldaan. Men moet wel een financiële Houdini zijn om dan toch voor het ministerschap te tekenen. Er sluipt daarmee vanaf het begin een element van ongeloofwaardigheid binnen in de opstelling van Vogelaar.

Het 'warme bad' van de wijkbezoeken — waaraan het dagboek ruim aandacht besteedt — compenseert voor haar veel van de Haagse sores. De nachtelijke beantwoording van brieven van burgers evenzeer. Het zijn de sympathieke kanten van het ministersbestaan, maar die vormen daarvan natuurlijk maar een beperkt deel. Het ministerschap is een gecompliceerd ambacht en vereist dat men op veel borden tegelijk kan schaken, zoals Jo Ritzen het in *De minister. Een handboek* (1998) omschreef. De Haagse binnenwereld, hoe verfoeid soms ook, met zijn ingewikkelde bureaucratie en coalitiepolitieke besluitvorming, interne partijverhoudingen en media-exposure vormt daarvan een belangrijk onderdeel. Het dagboek van Vogelaar en Bosma laat zien dat de minister juist op die punten maar moeilijk haar weg kon vinden, het politieke handwerk was voor haar een moeizame opgave. Maar politiek is geen stage. Opvallend is daarbij hoe groot de afstand is tot haar eigen partij, de PvdA. Bosma schrijft bij 6 juli 2008: 'Vanochtend werd je zwaar wakker, niet voor het eerst beseffend dat je maar weinig binding hebt met de PvdA.' Men moet het belang van politieke partijen niet overdrijven, maar een dergelijke afstand tot de eigen partij is toch wel problematisch.

INTERVENTIE

Het dagboek beschrijft de wijkbezoeken als een warm bad — en legt daarmee getuigenis af van hoezeer Bosma en Vogelaar in een eigen waarnemingswereld zijn gaan leven. Immers, op de aanpak van de minister werd ook stevige kritiek geformuleerd. Hoe verstandig was het eigenlijk om met de pretentie van een grootse nieuwe koers, met minimale eigen middelen, corporaties en andere partijen te verplichten tot het opstellen van nieuwe plannen, terwijl in tal van wijken en stadsdelen allang grootse vernieuwingsplannen waren vastgelegd in afspraken voor de lange termijn? De irritatie die de minister opriep drong niet echt tot haar door. Van een kritische reflectie op eigen positie en handelen laat het dagboek weinig zien. Vandaar wellicht dat het einde van het ministerschap zo plotseling kwam: kennelijk bleef zij doof voor de toenemende kritiek op haar functioneren.

Dat de beëindiging van haar ministerschap geen schoonheidsprijs verdient, is al door velen opgemerkt. Maar dat lijkt mij niet het enige. De constructie waarin de minister van Financiën en politiek leider (een, zoals Bart Tromp placht op te merken, niet nader omschreven functie in onze partij), de voorzitter van de Tweede-Kamerfractie en de partijvoorzitter gezamenlijk het vertrouwen in de minister opzeggen, roept vragen op over de verantwoordelijkheid voor en verantwoording van het aftreden. Misschien dan toch liever een hard maar duidelijk briefje van de fractievoorzitter.

De kritiek op de werkwijze van het PvdA-smaldeel mag terecht zijn, het dagboek mist een

kritische analyse van het eigen optreden van de minister. Is er niettemin een les uit te trekken? Ik denk ten minste één. De samenstelling van de regeringsploeg moet beter en anders voorbereid worden. Het idee dat iedere minister elke post zou moeten kunnen vervullen, zoals ooit door Frits Bolkestein gesuggereerd, lijkt me niet juist. Een minister hoort kennis te hebben van het terrein waarvoor zij of hij verantwoordelijkheid gaat dragen en hoort voorts de nodige politieke vaardigheden te hebben om het ambacht te kunnen uitoefenen. Maar mag het misschien ook wat politieker? Het is onbegrijpelijk dat Bos en Vogelaar van tevoren niet elkaars opvattingen hebben verkend op het terrein van integratie, om vast te stellen of zij gezamenlijk het programma van de PvdA zouden kunnen uitvoeren. In meer algemene zin lijken bij de selectie van politici allerlei andere kenmerken dan hun politieke opvattingen het zwaarst te wegen. Voor een partij als de PvdA is dat een volstrekt onbevredigende situatie.

Hoe zou het verdergaan met de wijk aanpak van de inmiddels ex-minister? In de Amsterdamse Prinsengracht, ter hoogte van de Spiegelgracht, ligt een prachtig schip afgemeerd, de landvast netjes opgerold op het achterdek, zoals het hoort. Trots draagt het zijn naam op twee houten borden aan de boeg: KRACHTWIJK. Zolang het er ligt blijft in ieder geval de herinnering aan *Twintig maanden knettergek* levend.

FRANS BECKER

Adjunct-directeur Wiardi Beckman Stichting

Gezondheidszorg: wat er aan marktwerking mankeert

Sinds de invoering van het nieuwe zorgstelsel, in 2006, is de klassieke norm van ‘medische behandeling naar medische behoefte’ onder druk komen te staan. Hoe ernstig is dat?

‘Marktwerking leidt tot voorkruipzorg en tot een verschuiving van aandacht en mankracht naar lucratieve, veel voorkomende ziekten,’ aldus **Margo Trappenburg**. Vraagsturing werkt ongeremd egoïsme van patiënten in de hand en behandelingen volgens het recept ‘u vraagt, wij draaien’.

Dat kan flinke gevolgen hebben — voor minder gewiekste patiënten bijvoorbeeld, of voor mensen met zeldzame kwalen.

Allerlei nieuwe voorkeursbehandelingen zijn niet te rijmen met de medisch-ethische beleidsvoornemens van het kabinet, betoogt **Martin Buijsen**. De situatie is zelfs zo ernstig dat het grondrecht op gezondheid in het geding is. ‘Met marktwerking in de gezondheidszorg komen onrecht en discriminatie.’



Het verval van een vitale norm

MARGO TRAPPENBURG

Tijdens de vorige economische crisis, in de jaren tachtig, debatteerden we in Nederland over keuzen in de zorg. We deden dat aan de hand van een fictieve, maar intrigerende casus, die ongeveer als volgt ging. Op een ziekenzaal liggen vijf patiënten. Ze zijn allemaal even ziek en ze zouden allemaal baat kunnen hebben bij hetzelfde medicijn. Afgezien daarvan zijn ze heel verschillend. De eerste patiënt is een wereldberoemde violist (om een of andere reden hadden medisch-ethici iets met violisten; als u een hekel heeft aan vioolmuziek mag u de violist vervangen door een wereldberoemde voetballer of, zeg, de president van De Nederlandsche Bank; het gaat erom dat het iemand is die van groot belang is voor de maatschappij als geheel). De tweede patiënt is een zestigplusser. De derde is een moeder van drie kleine kinderen. De vierde is een puber. De vijfde is een verstokte roker.

12 Aan de hand van deze casus bespraken we of dokters in de zorg mochten selecteren op basis van leeftijd (zestigplusser niet, puber wel?), op basis van *lifestyle* (rokers, drinkers en dikkerds uitsluiten van bepaalde behandelingen?), op basis van maatschappelijk belang (violist) dan

Over de auteur Margo Trappenburg is hoofddocent bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen (Uu) en bijzonder hoogleraar op de Drees leerstoel (UuA).

Noten zie pagina 18

wel op basis van persoonlijk belang voor afhankelijke gezinsleden (jonge moeder).

Adviesorganen, commissies, publicisten en deskundigen (vooral filosofen) schreven reeksen rapporten en artikelen over keuzen in de zorg en uiteindelijk sprak toenmalig staatssecretaris Dees (vvd-bewindsman op volksgezondheid in het tweede kabinet-Lubbers) het verlossende woord. In Nederland zouden wij niet gaan kiezen en selecteren op een van de besproken criteria. Als twee patiënten ziek zijn, kijkt de dokter wie er het ergst aan toe is en die persoon komt eerst. Als twee personen precies even ziek zijn is de plaats op de wachtlijst doorslaggevend. In de zorg tellen alleen medische criteria.¹

Medische zorg naar medische behoefte. Het is een norm die in opinieonderzoek lange tijd breed werd onderschreven door Nederlandse burgers. In 2002 bleek uit een peiling van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar onze mening over de publieke voorzieningen dat 75% van de Nederlanders vond dat de gezondheidszorg toegankelijk zou moeten zijn voor iedereen, ongeacht zijn of haar inkomen.² In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* was eenzelfde patroon te zien: 91% van de toenmalige respondenten van het scp-onderzoek zou het onwenselijk vinden als mensen die meer kunnen betalen ook betere zorg zouden krijgen.³ In de gedragsregels van de KNMG, laatstelijk gewijzigd in 2002, heeft de norm van medische behandeling naar medische behoefte nog steeds een prominente plaats:

‘De arts zal patiënten in gelijke gevallen gelijk behandelen. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, ras, geslacht *of op welke grond dan ook*, is niet toegestaan.’⁴

Het was een norm waarvan we, in tijden van budgettering, ook de beperkingen hebben leren kennen. Chirurg Maurits de Brauw schreef in 2001 een berucht pamflet, getiteld *De wachtlijst en andere gezondheidszorgen*, waarin hij uitlegde dat zijn patiënten, die niet levensbedreigend ziek waren (maar wel pijn hadden en veel last hadden van hun kwaal), bijna nooit meer in aanmerking kwamen voor een operatie, omdat er altijd ernstiger zieke medepatiënten waren die voorgingen bij de verdeling van ruimte en tijd in de operatiekamer, omdat hun leven gered moest worden. Medische zorg naar medische behoefte kan nare consequenties hebben als er al te strak gebudgetteerd wordt in de zorg. Die consequenties zijn echter het gevolg van de budgettering, niet van de norm. De meeste van ons zullen na het verhaal van De Brauw niet voorstellen om patiënten in acuut levensgevaar dan maar te laten sterven omdat de patiënten van De Brauw ook eens aan de beurt moeten komen.

De vertrouwde norm, medische zorg naar medische behoefte, kan nare consequenties hebben als er al te strak gebudgetteerd wordt

De marktwerking in de zorg, ingevoerd aan het begin van de 21ste eeuw, culminerend in het zorgstelsel van 2006, zal onze breed gedeelde norm geleidelijk kapot gaan maken. Weliswaar waarborgt het nieuwe stelsel de toegankelijkheid van de zorg voor zieken en gezonden, voor rijken en armen — we krijgen hier geen Amerikaanse toestanden, met burgers die zich niet kunnen verzekeren omdat zij ziek zijn of omdat een zorgverzekering onbereikbaar duur is — maar

het stelsel ontwricht de verdergaande norm van medische behandeling naar medische behoefte.

Het nieuwe stelsel heeft vier verschillende herverdelingseffecten die op gespannen voet staan met de norm van medische behandeling naar medische behoefte.

VOORKRUIPZORG

Private, op winst georiënteerde zorgverzekeraars willen het liefst zoveel mogelijk gezonde verzekerden, zodat zij zo min mogelijk behandelingen hoeven te betalen. Het is in Nederland echter verboden om gericht te concurreren om de gunst van deze doelgroep. Verzekeraars mogen geen polissen aanbieden aan jonge, gezonde volwassenen, tenzij ze diezelfde polissen tegen dezelfde prijs en onder dezelfde voorwaarden ook willen verkopen aan chronisch zieke bejaarden. Verzekeraars proberen dit soms langs een omweg toch wel een beetje (dan bieden ze karige, goedkope polissen die eigenlijk alleen aantrekkelijk zijn voor jonge, gezonde klanten),⁵ maar meestal schikken zij zich naar de bedoelingen van de wetgever en proberen zij voor hun klanten kwalitatief goede zorg te regelen.

Dit doet een verzekeraar bijvoorbeeld door afspraken te maken met ziekenhuizen: ‘Als onze verzekerden borstkanker hebben, dan willen wij dat u ze binnen een week behandelt: diagnose, voorgesprek, operatie, nazorg, de hele boel.’ Dergelijke constructies hebben tot doel de verzekeraar aantrekkelijk te maken voor (toekomstige) klanten. Die klanten zijn niet alleen individuen, maar ook werkgevers die hun werknemers collectief verzekeren. Zeker sinds werkgevers het financiële risico dragen van ziekte van hun werknemers, ook als die ziekte niet door het werk veroorzaakt is, zijn zij op zoek naar mogelijkheden om deze risico's te beperken. Werkgevers mogen hun werknemers niet op medische gronden selecteren (dat is verboden in de Wet Medische keuringen), maar zij kunnen wel proberen de kosten van ziektes en kwalen zo beperkt mogelijk te houden. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over snelle behandeling van hun werknemers.

Deze afspraken werken alleen als artsen en ziekenhuizen bereid zijn eraan mee te werken. Als het Diaconessenhuis in Leiden met verzekeraar A een snelle service heeft afgesproken voor borstkankerpatiënten en met verzekeraar B niet, dan moeten patiënten van verzekeraar A in het Diaconessenhuis sneller worden geholpen dan die van verzekeraar B. Dat betekent dat chirurgen bij het opstellen van hun operatieschema niet meer alleen moeten kijken naar de grootte van de tumoren van hun patiënten. Zij moeten hun verzekeringsstatus mee laten wegen. Dit is een radicale breuk met het traditionele beginsel van medische behandeling naar medische behoefte en politici lijken nogal eens te schrikken als zij worden geconfronteerd met deze — volstrekt logische — consequentie van het nieuwe stelsel.

Het stelsel kan evolueren tot een systeem waarin werknemers sneller worden geholpen dan huisvrouwen of uitkeringsgerechtigden

14 In het najaar van 2008 werd bekend dat het Kennemer Gasthuis in Haarlem snellere zorg aanbood aan patiënten die extra wilden betalen via een bemiddelingsbureau. Minister Klink wist niet meteen wat hij moest antwoorden op Kamervragen over dit initiatief en kondigde aan dat de Nederlandse Zorgautoriteit de kwestie in studie had.⁶ Ofschoon het niet helemaal ondenkbaar is dat de specifieke Kennemer Gasthuis-variant (private bijbetaling) door de NZA onrechtmatig zal worden verklaard, moet toch worden vastgesteld dat dit type initiatieven voor snellere service en betere zorg het hart van het nieuwe stelsel vormen. Het zijn initiatieven die aanzetten tot betere behandeling op grond van niet-medische criteria, zoals verzekeringsstatus of (daaraan gekoppeld) werknemersstatus. Het is goed denkbaar dat het nieuwe stelsel zal evo-

lueren tot een systeem waarin werknemers via hun werkgerelateerde ziektekostenverzekering sneller worden geholpen dan gepensioneerden, huisvrouwen (m/v) of uitkeringsgerechtigden.

LUCRATIEVE ZIEKTEN

‘Elke kwaal een straat’, was de kop in *NRC Handelsblad* boven een artikel over drie jaar marktwerking in de zorg.⁷ Een cataractstraat voor patiënten met staar, zodat zij binnen een week het proces van diagnose — operatie — controle achter de rug kunnen hebben. Een mammapoli voor borstkankerpatiënten. Een darmkankerstraat. Een heupstraat voor orthopedische ingrepen. Een diabetespoli voor suikerzieke patiënten, waar hun bloedsuiker, hun nieren, hun voeten, hun ogen en hun dieet in de gaten worden gehouden. Allemaal heel patiëntvriendelijke vormen van zorg: alle afspraken op één dag, een snelle operatie en snel uitsluitel na de operatie over hoe het gegaan is en hoe het verder moet. Regelmatige controle door gespecialiseerde artsen of verpleegkundigen.

De crux van het elke-kwaal-een-straat-principe is echter dat juist niet elke kwaal een straat of een poli krijgt. Niet omdat de marktwerking slechts een beperkt deel van de zorg bestrijkt en een groot deel van de patiënten verstoken blijft van de zegenende werking van vrije concurrentie, maar omdat slechts een beperkt deel van de zorg zich laat voegen in een standaardstraat. Er komt geen standaardstraat voor minder frequente of zeldzame aandoeningen. Er komt geen straat voor patiënten die lijden aan allerlei aandoeningen tegelijk. Er komt geen straat voor patiënten die terminaal ziek zijn.

Waarschijnlijk zullen artsen en verpleegkundigen er dus voor gaan zorgen dat eerst hun ‘straatpatiënten’ worden behandeld; over straatpatiënten zijn immers afspraken gemaakt met verzekeraars en die afspraken leveren een heleboel geld op. Pas daarna komen andere patiënten aan de beurt, voor wie dit allemaal niet geldt. Zolang de straten er zijn voor patiënten met borstkanker of darmkanker is dat

misschien nog verdedigbaar (hoewel? Is het nog steeds een goed idee als daardoor patiënten met baarmoederkanker, eierstokkanker, maagkanker of pancreaskanker minder snel worden geholpen?), maar als de straten er zijn

De crux van het elke-kwaal-een-straat-principe is dat juist niet elke kwaal een straat of een poli krijgt

voor patiënten met spataderen (een categorie patiënten die ziekenhuizen graag weer wil terug lokken uit de privéklinieken waar zij zich nu vaak laten behandelen), dan kunnen we toch gaan twijfelen of het een goed idee is om voor bepaalde groepen patiënten een extra snelle, patiëntvriendelijke route in het leven te roepen.

Gezondheidswetenschapster Jolanda Dwarswaard interviewde chirurgen over hun ervaringen met het nieuwe zorgstelsel. Een van hen vertelde: 'Je kan maar één keer je tijd besteden. En wij besteedden onze tijd vroeger aan andere dingen. Iemand die echt ziek was ging eerst, maar niet spataderstraten en liesbreukstraten, dat waren sluitstukken in de planning. Dat is een andere filosofie.'⁸

PREFERENTIES IN PLAATS VAN BEHOEFTE

Op een markt worden mensen niet bediend naar objectief te bepalen behoefte, op de markt zijn de vraag en de koopkracht van de consument leidend. Als ik naar een modezaak ga voor een nieuwe jas zal de verkoopster niet snel vragen of dat nu wel nodig is. ('Wat is er eigenlijk mis met uw oude jas? Hebt u al op marktplaats gekeken naar een tweedehands model?') In de zorg was dat vanouds wel zo. Huisartsen legden patiënten veelvuldig uit dat het beter was om niet naar het ziekenhuis te gaan, dat aanvullende diagnostiek niet nodig was, dat hun kwaal(tje) over zou gaan zonder antibiotica. Specialisten pleitten tegen een teveel aan

medicijnen of tegen een riskante operatie. De retoriek van de markt en de vraagsturing lijkt daar verandering in te gaan brengen.

Een van de door Dwarswaard geïnterviewde chirurgen vertelde over een cynische collega: '[Die collega], die in de maag-, darm- en leverziekten opgeleid was, die begon een privé-scopiekliniek. En die gaat adverteren met: Weet u wel zeker dat u geen dikkedarmkanker hebt? U weet het pas zeker als u bij mij bent geweest voor een scopie. Genereert gewoon zijn eigen aanbod. En het is in zijn financieel belang dat alle mensen erg bang zijn dat ze dikkedarmkanker hebben.'

Een andere chirurg sprak over zijn eigen twijfels: 'Als mensen redelijk hopeloze vormen van kanker hebben waarbij je gewoon weet dat een operatie gewoon geen winst meer oplevert, zijn er zoveel mensen die zeggen, al is er maar één procent kans, wil je het alsjeblieft doen? En naarmate de marktwerking sterker is en die dokter zegt, ja, ik kan nog een uur gaan zitten praten waarom het niet hoeft maar ik kan ook denken: men wil het, iedereen roept dat het meer patiëntgerichte zorg moet worden. Dus ik ben politiek correct bezig, ik verdien er meer aan, ik vind het veel leuker om te opereren dan om een uur lang te gaan zitten praten. Dus welke *incentive* heb ik nog om aan de patiënt uit te leggen dat het echt niet hoeft?'

Ongetwijfeld heeft deze chirurg dit soort gesprekken met ongeneeslijk zieke patiënten ook gevoerd voordat de marktwerking en de vraagsturing op de zorg werden losgelaten, maar toen werd zijn medisch-professionele ethiek politiek ondersteund. Patiënten behoorden te krijgen wat objectief medisch gezien voor hen het beste was. Tegenwoordig wordt de gemiddelde zorgverlener aan alle kanten ingeprent dat dit oud-denken is, dat hij moet uitgaan van de vraag van de patiënt. Het is een heel dappere chirurg die zijn rug recht houdt als alle prikkels de andere kant uitwijzen.

Een derde chirurg vertelde hoe zijn ziekenhuisdirecteur erover dacht: 'Nou, die gaat daar dus erg in mee. Het ziekenhuis gaat ook uitreke-

nen waar we wel en niet aan verdienen. Eigenlijk is de beste patiënt de patiënt die niets heeft en die we toch opnemen. En waar we niets voor doen, dat is eigenlijk de beste patiënt. Terwijl, vroeger kwamen die gewoon het ziekenhuis niet in.'

Een regime van marktwerking en vraagsturing leidt enerzijds tot extra behandelingen omdat het professionals niet meer past vast te houden aan het onderscheid tussen de vraag van de patiënt (die niet voor niets stelselmatig als 'cliënt' of 'consument' wordt aangeduid) en diens objectieve medische behoefte. Anderzijds ontstaat een tendens om nieuwe markten aan te boren, om in te spelen op een nog ongearticuleerde vraag (om screening of preventief onderzoek bijvoorbeeld).

Wie niet gelooft dat het zo werkt moet zich maar eens verdiepen in twee fascinerende studies over de farmaceutische industrie, vanouds het meest vermarkte deel van de gezondheidszorg. Onderzoeksjournalist Joop Bouma en psychologe Trudy Dehue laten overtuigend zien dat het voor de farmaceutische industrie lucratief is om nieuwe ziekten te construeren en in de markt te zetten. Het uittesten van een geneesmiddel voor minder frequente vormen van kanker is een moeizaam traject. Het is veel interessanter om te beweren dat vrouwen van boven de vijftig collectief kampen met 'botontkalking', of dat een groot deel van de bevolking lijdt onder 'overmatig piekeren' en vervolgens geneesmiddelen te ontwikkelen ter bestrijding van deze wijd verspreide 'aandoeningen'.⁹

16

DE BESTE ZORG VOOR DE SLIMSTE CONSUMENT

Er zijn goede artsen, gemiddelde artsen en minder bekwame artsen. Onder het traditionele regime was de — doorgaans onuitgesproken — redenering van de patiënt als volgt: 'De zorg is overal wel ongeveer in orde. Als er artsen zijn die hun werk niet goed doen is er de inspectie die ze tot de orde roept. Of ze komen voor de tuchtrechter. Als ik iets gewoons heb kan elke

gemiddelde arts mij behandelen. Als ik iets ingewikkelds mankeer zal de arts me verwijzen naar een collega die speciaal verstand heeft van mijn aandoening (eventueel in een ander ziekenhuis of in een academisch ziekenhuis).'

Deze redenering getuigde niet alleen van vertrouwen in de gezondheidszorg maar ook van een automatische solidariteit met andere patiënten, vooral met patiënten die er erger aan toe waren. Als een traditionele patiënt lang moest wachten op de dokter nam hij of zij aan

Solidariteit met ziekere medepatiënten wordt van de moderne zorgconsument niet verlangd

dat de dokter bezig was levens te redden; de patiënt van weleer wilde weliswaar graag op tijd worden geholpen, maar hij besefte dat zijn noden soms moesten wijken voor die van anderen.

In het nieuwe regime van vraagsturing en marktwerking is voor deze waarden geen plaats meer. Artsen en andere zorgverleners mogen tegenwoordig reclame maken, dus op wat zij zelf zeggen kun je als patiënt niet meer zomaar afgaan. De zorg is niet overal goed, zo wordt de zorgconsument aan alle kanten ingepeperd. Er bestaan grote kwaliteitsverschillen in de zorg. Wie zich daarop niet oriënteert, wie de eerste de beste huisarts of specialist op zijn of haar blauwe ogen vertrouwt, is een gekke Henkie. De nieuwe consument moet te rade gaan op sites die vergelijkende gegevens over zorginstellingen publiceren, op basis waarvan hij bewust kan kiezen voor een dokter of een ziekenhuis. Wie dat niet doet heeft het aan zichzelf te wijten als hij straks te maken krijgt met een verkeerde diagnose, een foute behandeling, onnodige complicaties, of een veel te groot litteken.

Solidariteit met ziekere medepatiënten wordt van de moderne zorgconsument niet verlangd. Dat gezondheidszorg een publiek goed is

merkt hij alleen via de loon- en inkomstenbelasting, waarmee de zorgtoeslag wordt betaald voor minder vermogende medeburgers. In de zorg zelf leert de patiënt alleen dat hij recht heeft op het beste van het beste, dat zijn wensen centraal moeten staan en dat zijn vraag leidend hoort te zijn. Je moet voor jezelf opkomen.¹⁰ Dat je in de zorg op je beurt moet wachten, omdat je immers niet de enige bent, maakt allang geen deel meer uit van de beleidsretoriek en de voorlichting van het ministerie van vws.

WIN-WINSITUATIES?

Marktwerking leidt tot voorkruipzorg. Marktwerking leidt tot een verschuiving van aandacht, mankracht en energie naar lucratieve, veel voorkomende ziekten. Vraagsturing zorgt ervoor dat patiënten worden behandeld op basis van hun eigen voorkeuren, die niet altijd samenvallen met datgene wat objectief medisch bezien voor hen het beste zou zijn. En vraagsturing stimuleert een ongeremd egoïsme van patiënten in de zorg.

Voorstanders van vraagsturing (vaak economen) claimen nogal eens dat de marktwerking zal leiden tot extra capaciteit, zodat de eerste twee herverdelingseffecten zich niet zullen voordoen: operatiekamers gaan open in de avond of in het weekend om groepen verzekeren/werknemers een snellere behandeling te bieden. Bepaalde vormen van zorg worden in straten gestructureerd, maar zonder dat andere patiënten daardoor langer op zorg moeten wachten.

Het lijkt verstandig om dit veel nadrukkelijker te laten onderzoeken dan nu gebeurt. Is het werkelijk zo dat voorkruipzorg leidt tot een substantiële uitbreiding van de totale capaciteit in de zorg, zonder dat daar grote extra kosten tegenover staan? Zijn artsen en verpleegkundigen (heel vaak vrouwen) echt bereid meer uren te maken, zonder dat hun reguliere werk daaronder lijdt? Als een borstkankerstraat of een diabetespoli wordt geëvalueerd, dan wordt tegenwoordig vooral gekeken of de zorg voor

borstkankerpatiënten respectievelijk suikerzieken is verbeterd. Er wordt nauwelijks gemeten of er andere patiënten zijn die daardoor langer moeten wachten op zorg. Dat zou standaard onderwerp van studie moeten zijn. En als er geen andere patiënten zijn die lijden onder de extra inspanningen, dan zou het nog de moeite waard zijn om te vragen wat er dan niet meer gebeurt, of minder gebeurt dan vroeger. Besteden dokters en verpleegkundigen misschien minder tijd aan de begeleiding van stagiaires en nieuwe collega's? Hoe verstandig is dat op de lange duur?

Ook het derde herverdelingseffect zou volgens sommigen nauwelijks optreden door uitbreiding van de totale hoeveelheid zorg. Als er veel vraag is naar vormen van zorg die door medici niet als objectieve medische behoeften worden erkend, dan zullen deze vormen uit het basisverzekeringspakket worden gehaald en worden overgeheveld naar het aanvullende pakket. Daar moeten mensen er zelf voor betalen en ook op die wijze ontstaat als het ware extra

Gaan we voortaan zorg verlenen naar rato van 'verdienste' in plaats van naar medische behoefte?

capaciteit in de zorg. Ook hier geldt dat ik de bewijslast graag zou leggen bij de voorstanders van vraagsturing en marktwerking. De hierboven geciteerde uitspraak van de chirurg die verklaarde dat hij zijn tijd maar één keer kan besteden, lijkt mij evident juist. Economen die menen dat veel zorgverleners graag extra willen werken ten koste van hun slaap, hun kinderen, hun bejaarde ouders, hun hobby's of hun vrienden zouden dit wat mij betreft moeten aantonen (zeker als zij daarnaast willen volhouden dat de zorg door marktwerking niet duurder zal worden).

Ook over het vierde herverdelingseffect zou veel explicieter moeten worden nagedacht. Vinden we het terecht dat mondige, assertieve

zorgconsumenten, die zich goed laten informeren, die zich inlezen, hun contacten raadplegen en zich niet met een kluitje in het riet laten sturen, betere zorg krijgen dan medepatiënten die deze moeite niet nemen omdat zij dit niet willen of hier niet toe in staat zijn? Waarom dan? Gaan we voortaan zorg verlenen naar rato van 'verdienste' in plaats van naar medische behoefte? Zijn we werkelijk helemaal uitgekeken op onze traditionele, breed gedeelde norm uit de jaren tachtig? Stel dat bijna iedereen zich gaat oriënteren op prestatiecijfers en ervaring, om bewust te kunnen kiezen in de zorg, wat betekent dit dan voor jongere artsen, die nog niet zoveel ervaring hebben en nog niet kunnen bogen op indrukwekkende prestatiecijfers? Gaan we ervan uit dat er altijd wel domme, naïeve patiënten overblijven op wie beginnende zorgverleners kunnen oefenen?

Het oude zorgstelsel was niet volmaakt. Het merkwaardige onderscheid tussen ziekenfondspatiënten en particulier verzekerde patiënten was een serieuze weeffout. De budgettering uit de jaren tachtig en negentig leidde tot allerlei perverse effecten. Maar het was bij alle tekort-

komingen mooi om te weten dat we een norm hadden waarop wij elkaar — patiënten, artsen en politici — konden aanspreken. Onder het regime van het nieuwe stelsel lijken we dit ijkpunt kwijt te zijn geraakt, terwijl wij er niet eens bewust afscheid van hebben genomen.

Misschien moeten we de discussie over de ziekenzaalcase uit de jaren tachtig nu opnieuw voeren, maar dan met andere patiënten. Op een ziekenzaal liggen vijf patiënten, die allemaal behoefte hebben aan medische zorg. De eerste patiënt is verzekerd bij een maatschappij waarmee het ziekenhuis speciale afspraken heeft. De tweede patiënt heeft een ziekte waarvoor het ziekenhuis een speciale straat in het leven heeft geroepen. De derde is volgens de dokter niet echt ziek, maar vraagt dringend om een Total Body Scan. De vierde is een zeer begaafde zorgconsument, die op internet heeft gezien dat het personeel op deze ziekenzaal bij uitstek geschikt is om hem te behandelen. De vijfde is een zieke die gewoon door zijn huisarts naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis is verwezen. Wie moet het eerst worden geholpen en waarom?

Noten

- 1 M.J. Trappenburg, *Soorten van gelijk. Medisch-ethische discussies in Nederland*, Tjeenk Willink, Zwolle 1993, p. 48.
- 2 SCP, *Het sociale draagvlak voor de quartaire sector 1970-2000*, Den Haag 2003, p. 37, 114-115.
- 3 SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel rapport 2004*, Den Haag 2004, p. 389.
- 4 KNMG, *Gedragsregels voor artsen*, 2002, via www.knmg.artsennet.nl, 7-3-2009.
- 5 A. Reerink, 'Zorgpolis voor gezonde mensen. Goedkope basisverzekering is nog eenling', in: *NRC Handelsblad*, 9-2-2009, p. 3.
- 6 Handelingen Tweede Kamer 2008-2009, Aanhangsel, p. 2079-2080.
- 7 A. Reerink, 'Elke kwaal een straat. De gezondheidszorg drie jaar na de invoering van de marktwerking', in: *NRC Handelsblad*, 9-1-2009, Zaterdags Bijvoegsel, p. 6.
- 8 Dwarswaard is verbonden aan het NWO project 'The robustness of medical professional ethics.' Haar dissertatie is nog niet verschenen. Nadere informatie over haar onderzoek op www.margotrappenburg.nl, onder onderzoek.
- 9 Joop Bouma, *Slikken. Hoe ziek is de farmaceutische industrie?*, L.J. Veen 2006; Tudy Dehue, *De depressie-epidemie*, Augustus 2008.
- 10 Zie over dit mechanisme ook: Margo Trappenburg, *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam University Press 2008.

Voorrangszorg is onrechtvaardig

MARTIN BUIJSEN

In november 2008 werd bekend dat het Kennemer Gasthuis (Haarlem) tegen extra betaling aan patiënten voorkeursbehandelingen aanbiedt. Het ziekenhuis werkt samen met een bemiddelingsbureau — Quality Medical Services (QMS) geheten — dat patiënten aanlevert, gewoonlijk in opdracht van werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf die hun werknemers snel weer aan de slag willen hebben. Voor € 900 behandelt het Kennemer Gasthuis zo'n patiënt zonder de gebruikelijke wachttijd. Het gaat daarbij vooral om knie- en heupoperaties. Dat bedrag wordt vervolgens gedeeld door het ziekenhuis en de behandelende specialist. Volgens de directeur van de instelling hadden zich medio november 2008 twee patiënten via QMS aangemeld.¹

Dit nieuws maakte veel los. Kamerleden eisten onmiddellijke stopzetting van de voorkeursbehandeling. De PvdA sprak van een 'moreel verwerpelijke' gang van zaken. De woordvoerder noemde het 'volstrekt onacceptabel' dat mensen met veel geld als eerste worden geholpen. Het CDA repte van een 'ongewenste ontwikkeling'. Het Kamerlid in kwestie stelde dat de aard van de aandoening de voorrang die

patiënten krijgen behoort te bepalen. Minister Klink van vws (CDA) noemde een en ander 'zorgelijk' en voegde toe dat de marktwerking in de zorg 'zo niet bedoeld was'.² Later — in de Kamer — was hij stellig en gaf hij aan niet te willen dat patiënten tegen betaling in ziekenhuizen voorrang kunnen krijgen. De minister deelde mee hiertoe zo nodig de wet te zullen wijzigen en gelastte een onderzoek door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA).³ De directeur van het Kennemer Gasthuis ten slotte reageerde op dit alles met de mededeling dat andere patiënten door de voorkeursbehandeling niet gedupeerd worden. Alleen patiënten die geen spoedeisende hulp nodig hebben, komen ervoor in aanmerking. De artsen werken ook langer door (in de avonduren, in de weekeinden) om die patiënten te helpen.⁴

Politici die moord en brand schreeuwen en een instellingsbestuurder die zich van geen kwaad bewust lijkt. Wat hiervan te denken?

In maart 2006 — net na het van kracht worden van de Zorgverzekeringswet op 1 januari van dat jaar — kwam naar buiten dat het Leidse Diaconessenhuis met Zorg en Zekerheid (Z&Z) had afgesproken dat de door deze zorgverzekeraar ingekochte extra capaciteit voor staaroperaties uitsluitend ten behoeve van Z&Z-polishouders zou worden aangewend. Die patiënten zouden vervolgens sneller geholpen worden dan mensen met basiszorgpolissen bij andere verzekeraars.

Over de auteur Martin Buijsen is hoogleraar Recht & gezondheidszorg aan het Erasmus Universitair Medisch Centrum en de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 24

Op een klacht van de Nederlandse Patiënten en Cliënten Federatie (NPCF) over deze gang van zaken reageerde de voorganger van Klink, Hans Hoogervorst, destijds met de korte mededeling dat dit nu eenmaal 'de logica van de markt' is. Ook de betrokken koepelorganisaties maakten destijds weinig ophef. De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) spraken slechts van 'een logisch gevolg van marktwerking'.⁵ Toentertijd bepaald geen verontwaardiging dus. De partijen in kwestie vertoonden kennelijk precies het soort van gedrag dat wenselijk geacht werd in het nieuwe, op marktwerking geënte stelsel van gezondheidszorg.

Twee geschiedenissen, twee reacties. Het ene arrangement ontmoet alom verontwaardiging, van het andere wordt schouderophalend kennisgenomen. Het ene arrangement is overduidelijk niet gewenst, het andere blijkbaar wel. De ene vorm van voorrang is niet 'de bedoeling van de marktwerking', de andere klaarblijkelijk wel. Toch is het zeer de vraag of dit verschil in reacties te rechtvaardigen is. Bestaat er tussen beide geschiedenissen wel een verschil dat moreel significant is?

MARKTWERKING IN DE ZORG

20 Sinds de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet worden basiszorgverzekeraars verondersteld met elkaar te concurreren op de markt voor basiszorgverzekeringen. Zij worden geacht te dingen naar de gunsten van potentiële zorgverzekerden, die op hun beurt verondersteld worden waar voor hun geld te willen, dat wil zeggen: kwalitatief goede zorg tegen een liefst zo laag mogelijke nominale premie. Een zorgverzekeraar maakt op die markt nu eenmaal goede sier indien hij ten behoeve van zijn (potentiële) cliënten op de zorginkoopmarkt zichtbaar intelligenter dan zijn concurrenten inkoop. Dat creëert marktaandeel.

Op die markt worden sinds de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet ook zorgaanbieders geacht met elkaar te concurreren.

Op hun beurt dingen zij om de gunsten van de financiers van de zorg, de verzekeraars. En zoals een zorgverzekeraar door het sluiten van exclusieve zorgcontracten met aanbieders een goede indruk probeert te maken op de verzekerings-

Het recht op gezondheidszorg is opgenomen in de Grondwet en wordt beschermd door tal van mensenrechtenverdragen

markt, zo kan ook een ziekenhuis dat buiten kantoortijden operatiekamers leeg heeft staan, zichzelf op de zorginkoopmarkt aantrekkelijk maken door deze capaciteit 'in de aanbieding' te doen. Het bestuur van het Leidse Diaconessenhuis verdedigde het voorrangsarrangement door te wijzen op het feit dat Z&Z-polishouders na kantoortijd behandeld werden. Patiënten die niet bij Z&Z verzekerd zijn, ondervonden er dus geen nadeel van. Sterker nog, omdat bij Z&Z verzekerde staarlijders verdwenen van de wachtlijst voor behandeling tijdens kantooruren, gingen de overige patiënten er zelfs op vooruit: hun wachtlijst werd immers korter. Met andere woorden, iedereen werd beter van dit arrangement, zij het dat bij Z&Z verzekerde patiënten er uiteraard meer baat bij hadden dan anderen.⁶

In de filosofie van het nieuwe zorgstelsel kunnen bedingen als het Leidse voorrangsarrangement nauwelijks bezwaarlijk worden geacht. Men bedoelde immers door middel van marktwerking en concurrentie te komen tot een efficiëntere inzet van middelen en een kwalitatief betere zorg. Met het geld van Z&Z komt extra capaciteit beschikbaar en ontvangen welbeschouwd alle staarpatiënten eerder chirurgische hulp. Ook snelheid is een kwaliteitsaspect.

Is nu de handelwijze van het Kennemer Gasthuis niet op deze wijze te rechtvaardigen? Dit ziekenhuis handelt niet minder volgens

de logica van het nieuwe stelsel dan het Leidse Diaconessenhuis. Er komen middelen vrij voor extra capaciteit. De patiënten die niet door QMS bemiddeld zijn, ondervinden geen nadeel. Sterker nog, indien de patiënten die dat wel zijn verdwijnen van de wachtlijst voor behandeling onder kantoortijd, gaan ook de overigen erop vooruit. Meer kwaliteit dus. Welbeschouwd handelt ook het Kennemer Gasthuis conform de logica van de markt. Temeer daar de Zorgverzekeringswet bemiddelingsarrangementen als dat met QMS niet verbiedt, is de reactie van de ziekenhuisdirecteur op de commotie helemaal zo onbegrijpelijk niet. Wat wel bevreemdt is de politieke ophef.

HET MENSENRECHTELIJKE PERSPECTIEF

Toch is er wat aan de hand. Er is een grondrecht in het geding. Over de verhouding van de Zorgverzekeringswet tot het recht op gezondheid (szorg) is tot op heden nauwelijks iets gezegd of geschreven. Dit recht is niet alleen opgenomen in de Grondwet,⁷ maar wordt ook beschermd door tal van mensenrechtenverdragen. En daarnaast zijn er de medisch-ethische beleidsvoornemens van het huidige kabinet.

Op 7 september 2007 verscheen van de hand van de staatssecretaris Bussemaker van vws (PvdA) de Beleidsbrief ethiek.⁸ Hierin beschreef zij op hoofdlijnen haar belangrijkste beleidsvoornemens op het terrein van de medische ethiek. In de aanhef van de brief valt te lezen dat de rode draad bij deze voornemens het kernbegrip menselijke waardigheid is. Bij de beantwoording van concrete ethische vraagstukken kunnen mensen verschillen in het gewicht dat ze aan een bepaalde waarde willen toekennen, zo wordt gesteld, maar ter bescherming van de menselijke waardigheid zijn er normen waaraan we in onze rechtsstaat allemaal gebonden zijn, ongeacht de politieke voorkeur en ongeacht de kleur van het coalitieakkoord. Deze normen zijn de rechten van de mens. Het zijn dan ook deze normen, aldus de staatssecretaris, die leidend zijn in het ethische beleid.⁹ Zij

voegt hier verder aan toe dat de medische ethiek een veel breder terrein beslaat dan de bekende morele vraagstukken (abortus, euthanasie en onderzoek aan embryo's): de beleidsvoornemens beogen de bescherming van de persoon te verankeren, waarbij 'te denken valt aan *het bevorderen van gelijke behandeling*'.¹⁰

Staatssecretaris Bussemaker besluit de aanhef met de mededeling ook het internationale kader bij haar voornemens te zullen betrekken.¹¹ Wat dit laatste concreet betekent, wordt duidelijk in het tweede deel van de beleidsbrief. Het kabinet blijkt positief te staan tegenover het bevorderen van ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (VRMB) en zal daartoe de nodige stappen ondernemen. Gesteld wordt dat dit verdrag (dat al in 1997 door Nederland werd getekend) en de daarbij behorende protocollen van groot belang zijn voor de bescherming van de menselijke waardigheid — en daarmee voor de medische ethiek.¹²

Het vergt geen bijzonder talent voor de rede-neerkunst om op basis van de beleidsbrief tot de conclusie te komen dat het niet in acht nemen van een bepaling van mensenrechtenverdragen als het VRMB neerkomt op een mensenrechtenschending en daarmee een aantasting van de menselijke waardigheid oplevert. In ieder geval is het zo dat het kabinet aan deze redeneertrant vasthield in een medisch-ethische discussie die ten tijde van het bekend worden van het Haarlemmer voorrangsarangement nog volop gaande was: het debat over orgaandonatie.¹³ Die discussie maakte onomwonden duidelijk welke betekenis de 'normen waaraan we in onze rechtsstaat allemaal gebonden zijn', de rechten van de mens dus, verlenen aan 'gelijke behandeling' en 'discriminatie' in de context van de gezondheidszorg.

GELIJKE TOEGANG TOT GEZONDHEIDSZORG

Transplantatiezorg geldt als noodzakelijke zorg, net zoals de vormen van zorg waarvoor voorrang verkregen kan worden bij het Kennemer

Gasthuis en het Diaconessenhuis. Precies om die reden is ook op transplantatiezorg de Zorgverzekeringwet van toepassing.

Zoals bekend is er in Nederland een groot tekort aan donororganen. In juni 2008 bracht de Coördinatiegroep Orgaandonatie, door de minister van vws gevraagd om mee te denken over oplossingen, het *Masterplan orgaandonatie* uit.¹⁴ Dat kabinet en Tweede Kamer de aanbeveling van de adviesgroep om van beslissysteem te veranderen (men stond een variant van het zogeheten 'geen-bezwaarsysteem' voor) niet hebben overgenomen, is genoegzaam bekend. Minder bekend is wellicht dat zij de juistheid van de overige adviezen wel onderschreven.

Zo sloot de Coördinatiegroep de invoering van (al dan niet financiële) prikkels ter vergroting van het aantal orgaandonaties uit onder verwijzing naar het VRMB. Dat verdrag geeft volgens de adviesgroep 'duidelijk grenzen aan waarin de onderzochte prikkels niet passen'.¹⁵ Een van die prikkels is het zogenaamde 'streepje-voor'-systeem. Al in 2003 opperde de publicist Vuijsje het volgende: mensen die hebben aangegeven bereid te zijn tot post mortem orgaandonatie, krijgen, wanneer zij zelf onverhoopt orgaanbehoefstig worden, bij de toewijzing van donororganen voorrang boven non-donoren.¹⁶ Later dat jaar gaf de ethicus Den Hartogh handen en voeten aan dit idee. Hij maakte zich sterk voor een bonuspunten-systeem: personen die op de wachtlijst worden geplaatst, krijgen bonuspunten als zij zichzelf als donor hebben laten registreren. Met die bonuspunten wordt dan rekening gehouden bij het aanwijzen van de recipiënten van geschikte donororganen.¹⁷

De Coördinatiegroep wees op strijd met het VRMB en het bijbehorende Protocol met betrekking tot orgaan- en weefseltransplantatie.¹⁸ Partijen bij het VRMB hebben ook de mogelijkheid partij te worden bij enkele protocollen, onder andere dit uit 2002 stammende protocol. In artikel 3 van het protocol wordt gesproken van 'equitable access' van transplantatiezorg.¹⁹ In de toelichting valt te lezen dat 'organs and

tissues should be allocated according to *medical criteria*'.²⁰ Het kost weinig moeite om in te zien dat de toegang tot transplantatiezorg in de voorstellen van Vuijsje en Den Hartogh niet uitsluitend aan de hand van medische criteria wordt vastgesteld: ook gebleken donatiebereidheid (registratie dus) doet ertoe. Weliswaar geven de opstellers van het protocol aan dat de notie van medisch criterium ruim mag worden opgevat, maar zij beperken dit wel tot 'circumstance[s] capable of influencing the patient's health, the quality of the transplanted material or the outcome of the transplant'. Als voorbeelden van dergelijke omstandigheden noemen zij de compatibiliteit van het donororgaan met de ontvanger, de transporttijd van het orgaan, de medische noodzaak van de transplantatie, de tijd doorgebracht op de wachtlijst, et cetera.²¹

Het moge duidelijk zijn dat eerder gebleken donatiebereidheid van de recipiënt niet in dit rijtje past. Bezwaarlijk was dat in de ogen van Den Hartogh niet. Juist omdat zijn voorstel aanhaakt bij het welbegrepen eigenbelang van de burgers, zou het volgens hem zoveel meer donororganen opleveren dat zelfs diegenen zonder bonuspunten sneller dan voorheen geholpen konden worden. Zelfs zij die niet hebben willen geven, maar wel willen ontvangen, zouden er na de introductie van het bonuspuntenstelsel dus beter aan toe zijn dan ervoor. Precies dezelfde verdediging gaf het bestuur van het Diaconessenhuis in de eerder beschreven casus. En precies dezelfde argumentatie zou ook de directeur van het Kennemer Gasthuis kunnen inbrengen.

Artikel 3 van het protocol is slechts een verbijzondering van de bepaling van artikel 3 VRMB,²² waarin het grondrecht is vervat van eenieder op 'equitable access' tot gezondheidszorg in het algemeen.²³ In de toelichting bij dat artikel wordt over 'equitable' dit gezegd: 'The aim [of the article] is to ensure equitable access to health care in accordance with the person's *medical needs*'.²⁴ En, zo wordt toegevoegd: 'In this context, "equitable" means first and foremost the absence of *unjust discrimination*'.²⁵

22

In navolging van de Coördinatiegroep Orgaandonatie en geheel in overeenstemming met de Beleidsbrief ethiek wees het kabinet de invoering van de genoemde prikkels van de hand, onder verwijzing naar het VRMB.²⁶ Dit standpunt werd later overgenomen door de Kamer.²⁷

Wat geldt voor de transplantatiezorg, geldt voor de gezondheidszorg in het algemeen. De wet mag de dingen in het midden laten, het recht is zonneklaar. Het internationale mensenrecht — het hogere recht waaraan een nationale wet als de Zorgverzekeringswet zich te conformeren heeft — kent aan de begrippen ‘gelijke behandeling’ en ‘discriminatie’ in de context van de zorg een welbepaalde inhoud toe. In de gezondheidszorg mag al van discriminatie worden gesproken indien het schaarse goed dat gezondheidszorg nu eenmaal is, niet uitsluitend

De overheid heeft de plicht gelijkheid in behandeling te bevorderen. Die heeft zij uit het oog verloren

op basis van medische criteria verdeeld wordt. Daarmee is niet gezegd dat verschillen in behandeling in deze context per definitie ongeoorloofd zijn, maar wel dat deze alleen te rechtvaardigen zijn op grond van verschillen in objectieve behoefte, i.e. behoefte vast te stellen aan de hand van algemeen geaccepteerde medische criteria. Voorrang vanwege extra betaling door een werkgever is dus niet te rechtvaardigen, maar voorrang vanwege het hebben van een polis bij een exclusief inkopende basiszorgverzekeraar evenmin. Dergelijke verschillen in behandeling tasten de menselijke waardigheid aan.

Snijden de argumenten van Den Hartogh en het bestuur van het Leidse Diaconessenhuis dan helemaal geen hout? Dat in de voorrangsarangementen ‘the less well off’ er in absolute

termen wel degelijk op vooruitgaan, betekent dat dan helemaal niets? Inderdaad. Bezien vanuit het perspectief van het mensenrechtenrecht is het streven naar zoveel mogelijk ‘social utility’ uiteraard allesbehalve verkeerd. Een arrangement dat al met al een groter aanbod van gezondheidszorg als uitkomst heeft, hoeft ook om die reden niet verkeerd te zijn. Het punt is echter dat blijkens verdragen als het VRMB relatieve ongelijkheid in behandeling *in de context van de gezondheidszorg* volstrekt uit den boze is. Het lijkt er bijna op dat waar het gaat om toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg Derek Parfitts roemruchte claim inderdaad toepasselijk is: ‘It is bad in itself that some people are worse off than others.’²⁸

Voor een rawlsiaanse verdediging van ongelijke behandeling biedt het normatieve kader van artikel 3 VRMB domweg geen ruimte. In de gezondheidszorg blijken de mensenrechten zelfs ‘social utility’ — geclausuleerd door Rawls’ ‘Difference principle’ — in de weg te staan.

Is met dit alles nu gezegd dat ongelijkheid in de toegang tot voorzieningen van de gezondheidszorg per definitie erger is dan de situatie waarin iedereen in absolute termen ‘worse off’ is? Welnee. Het mensenrecht op gezondheidszorg brengt een opdracht met zich mee. De overheid heeft in haar gezondheidszorgbeleid recht te doen aan beide aspecten van sociale rechtvaardigheid: het bevorderen van ‘social utility’ is een plicht, maar het bevorderen van gelijkheid in behandeling evenzeer. Dit laatste heeft de Nederlandse overheid helaas uit het oog verloren.

DE PRIJS VAN DE MARKT

Bij nader inzien blijkt er inderdaad geen significant verschil te bestaan tussen de besproken casussen uit Haarlem en Leiden. Hieruit volgt evenwel niet dat voorrangsarangementen als dat met QMS dus maar moeten kunnen. Het tegenovergestelde is het geval. Afgemeten aan de meest basale normen, de rechten van de mens, blijkt ook de voorrangszorg geboden door

het Diaconessenhuis aan z-g-z-polishouders niet door de beugel te kunnen. Alle verschillen in behandeling in de gezondheidszorg waaraan niet louter en alleen verschillen in gezondheid (en dus aan zorgbehoefte) ten grondslag liggen, komen immers neer op discriminatie.

Met de marktwerking heeft een ander begrip van rechtvaardigheid zijn intrede gedaan in de Nederlandse zorg. 'Aan eenieder naar behoefte' maakt gaandeweg plaats voor 'aan eenieder naar merite'. Met marktwerking in deze sector komen onrecht en discriminatie. In de ziekenhuiszorg maken respectievelijk werknemerschap en de keuze voor een bepaalde basiszorgpolis het verschil, maar feitelijk zijn dat slechts manifestaties van dieperliggende sociale determinanten: toegang tot informatie (over de kwaliteit van de dienstverlening van verzekeraars, over de kwaliteit van de door hen gecontracteerde zorgaanbieders, en niet te

vergeten over de eigen gezondheidstoestand, nu en in de toekomst), het vermogen verstandige keuzes te maken, sociaal-economische status en inkomen. Dat gezondheidsverschillen daarmee samenhangen, is genoegzaam bekend en al onrechtvaardig genoeg. Dat de toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg er welbewust afhankelijk van gemaakt wordt, is een affront.

Sociaal-democraten weten dat ongelijkheid ongelijkheid voortbrengt. Zij weten dat ongelijkheden zichzelf in stand kunnen houden, dat zij groter kunnen worden en zich kunnen uitbreiden naar andere essentiële dimensies van menselijk welzijn. Om deze reden zouden sociaal-democraten hun steun moeten onthouden aan weer nieuwe wetgeving die geënt is op de logica van de markt. Veel beter is het de minister van vws te wijzen op de implicaties van het medisch-ethische beleid zoals verwoord door de eigen staatssecretaris.

- 24
- Noten
- 1 *Nederlands Dagblad*, 13 november 2008.
 - 2 Zie supra noot 1.
 - 3 *Algemeen Dagblad*, 27 november 2008.
 - 4 Zie supra noot 1.
 - 5 M. Buijsen, 'De handigste verzekeraars dringen voor', in: *Trouw*, 25 maart 2006.
 - 6 Zie supra noot 5.
 - 7 Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet.
 - 8 Kamerstukken II 2007-2008, XVI, nr. 126.
 - 9 Zie supra noot 8, p. 1.
 - 10 Zie supra noot 8.
 - 11 Zie supra noot 8.
 - 12 Zie supra noot 8, p. 19-20.
 - 13 Het algemeen overleg over orgaandonatie vond plaats op 21 oktober 2008. De Tweede Kamer stemde over de moties op 11 november.
 - 14 Coördinatiegroep Orgaandonatie, *Masterplan orgaandonatie. De vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag, 2008, p. 12.
 - 15 Zie supra noot 14, p. 64.
 - 16 H. Vuijsje, 'Donor worden, dat doe je voor jezelf', in: *NRC Handelsblad*, 15 november 2003.
 - 17 G. den Hartogh, *Gift of bijdrage? Over morele aspecten van orgaandonatie*, Den Haag, 2003.
 - 18 J.E.M. Akveld en M.A.J.M. Buijsen, *Een juridische verkenning inzake alternatieve beslissystemen rondom orgaandonatie en inzake financiële incentives*, Den Haag, 2008, p. 6.
 - 19 Artikel 3 van het *Additional protocol to the convention on human rights and biomedicine concerning transplantation of organs and tissues of human origin*, Strasbourg 24.1.2002, ETS no. 186.
 - 20 *Explanatory Report*, nr. 37 (mijn cursivering, MB).
 - 21 Zie supra noot 20.
 - 22 Zie supra noot 18.
 - 23 Artikel 3 van de *Convention for the protection of human rights and dignity with regard to the application of biology and medicine*, Oviedo 4.4.1997, ETS no. 164.
 - 24 *Explanatory Report*, nr. 24 (mijn cursivering, MB).
 - 25 *Explanatory Report*, nr. 25 (mijn cursivering, MB).
 - 26 Zie supra noot 14 en zie *Kamerstukken II 2007-2008*, 28 140, nr. 48, p. 3.
 - 27 Zie *Handelingen II 2008-2008*, nr. 20, p. 1509-1515 en nr. 22, p. 1729-1731.
 - 28 D. Parfit, 'Equality and priority', in: A. Mason (ed.) *Ideals of equality*, Blackwell/Oxford, 1998, p. 3.

E-dating

Op zoek naar duurzame partners voor Nederlandse energiebedrijven

Binnen afzienbare termijn zullen, als het om energievoorziening gaat, de woorden betrouwbaar en betaalbaar synoniem zijn voor duurzaam, zo voorspellen Diederik Samsom en Rik Harmsen. Om onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen via innovaties en investeringen drastisch terug te schroeven is een goede afstemming tussen marktinvoeden en overheidsbemoeienis onontbeerlijk. Maar niet *élke* marktpartij is voor de Nederlandse publieke energiebedrijven een juiste kandidaat.

DIEDERIK SAMSOM & RIK HARMSSEN

De voorgenomen verkoop, door gemeentelijke en provinciale overheden, van aandelen in de energiebedrijven Essent en NUON doet terecht veel stof opwaaien. Hoe is het afstoten van deze energiebedrijven te beoordelen in het licht van sociaal-democratische opvattingen over de manier waarop publieke belangen in de energievoorziening het beste worden gediend? Hoe verhoudt onze visie op de ordening van een Europese energiemarkt zich tot de snel veranderende realiteit van de wereldwijde handel in met name olie en gas? Hoe past een eventuele verkoop in het streven naar een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening?

De afgelopen weken vlogen de argumenten, binnen en buiten de PvdA, over tafel. Aan de ene kant waren er die vonden dat NUON en Essent zo snel mogelijk verkocht moesten worden,

Over de auteur Diederik Samsom is lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. Rik Harmsen is beleidsmedewerker bij de PvdA-fractie in de Tweede Kamer.

Noten zie pagina 29

omdat energiebedrijven moeten concurreren op een Europese markt waar overheden niets te zoeken hebben. Aan de andere kant van het spectrum stonden degenen die stelden dat energiebedrijven een zodanig vitale netwerkfunctie vervullen dat zij nooit buiten overheidscontrole mogen geraken en dus absoluut niet in private handen mogen vallen.

Beide opvattingen zijn te kort door de bocht. Onze energievoorziening is gebaat bij een goede afstemming tussen marktinvoeden en overheidsbemoeienis. Marktpartijen zullen uit zichzelf geen robuuste, betrouwbare energievoorziening genereren, omdat hun streven naar winstmaximalisatie in bijna alle gevallen tot investeringen met een te korte tijdshorizon leidt. Overheden daarentegen zijn, ook al kiezen ze nadrukkelijk voor duurzaamheid, slecht in staat tot het organiseren van de innovatie en investeringskracht die nodig zijn om een nieuwe, toekomstbestendige energievoorziening dichterbij te brengen. Vernieuwing en verduurzaming zijn tot nu toe vrijwel volledig via private

partijen gelopen. De doorbraak op het gebied van windenergie kwam van het private bedrijf Vestas, zonne-energie werd pas een succes toen beursgenoteerde bedrijven zich ermee inlieten, Greenchoice brak in Nederland de energiemarkt voor groene stroom open en de snelst groeiende projectontwikkelaar op het gebied van duurzaamheid is — ook in absolute termen — niet NUON of Essent, maar E-concern.

Samenwerking tussen markt en overheid is de enige route naar succes: alleen op die manier koppelen we de lange adem van de overheid aan het innovatievermogen van private partijen. De realiteit van vandaag de dag laat zien waar eenzijdigheid toe kan leiden. In diverse landen is het de overheid die alle energievoorzieningen regisseert en uitvoert: de stroom is er vliezer en valt er vaker uit dan bij ons. In landen waar op de energiemarkten alleen private partijen actief zijn, is de stroom echter nog vliezer en de levering nog onbetrouwbaarder. De Verenigde Staten zijn wat dat laatste betreft een afschrikwekkend voorbeeld.

Met de vaststelling dat zowel overheid als marktpartijen een rol dienen te spelen in onze energievoorziening, is de discussie nog lang niet beslecht. Welke rollen zijn dat dan precies? En moet publiek eigendom in alle gevallen neerkomen op Nederlands eigendom? Meer concreet gaat het om vragen als: dijt met de verkoop van het (honderd procent) publieke Essent aan het (grotendeels) private RWE de macht van private partijen te ver uit? En krijgt met de verkoop van NUON aan het Zweedse staatsbedrijf Vattenfall het buitenland een te grote invloed op de energievoorziening in ons land?

26

Om die vragen te kunnen beantwoorden is een helder beeld nodig van wat wij met onze energievoorziening willen. Een vage bezweringsformule als dat wij een 'betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening wensen' helpt ons niet veel verder. Gegeven het feit dat de fossiele voorraden in de wereld in hoog tempo slinken, is een duurzame energievoorziening, goed beschouwd, het enige type energievoorziening dat op lange termijn ook

nog betaalbaar en betrouwbaar is. Dat is wél een helder doel: in de komende decennia moeten we van een grotendeels op fossiele brandstoffen gebaseerde energievoorziening omschakelen naar een duurzame. In onze elektriciteitsvoorziening — niet het enige, maar wel het belangrijkste onderdeel van onze totale energievoorziening — moet het aandeel duurzame energie worden opgeschroefd van net iets meer dan 7% nu naar 100% rond het midden van deze eeuw. Dat is een opdracht zonder weerga. Een van de dingen die we moeten doen om dit doel te bereiken is de elektriciteitsmarkt herordenen — en wel op zo'n manier dat de kansen op transitie naar een duurzame energievoorziening worden gemaximaliseerd.

SPLITSING

Een dergelijke ordening begint bij de splitsing van alle energiebedrijven in een netwerkbedrijf dat de leidingen beheert en een productie- en leveringsbedrijf dat de centrales beheert en de stroom verhandelt. In Nederland werd al begin van deze eeuw besloten dat een dergelijke splitsing nodig was. Dat besluit was indertijd al even omstreden als de verkoopvoornemens nu zijn. De PvdA heeft er — vooral bij monde van mijn voorganger op dit dossier, Ferd Crone — altijd met verve voor gestreden. Daar waren minstens twee zeer goede redenen voor.

Wie erkent dat de verduurzaming van de energiemarkt voor een substantieel deel via private partijen loopt, moet die partijen wel toegang geven tot het elektriciteitsnetwerk om de (schone) stroom bij klanten te kunnen afleveren. In een ongesplitste situatie is dit nauwelijks het geval, aangezien de beheerder van de kabels ook zelf producent is en er een belang bij heeft concurrenten weg te houden. Met regelgeving is dit deels te ondervangen, maar de enige echte oplossing is een splitsing tussen netbeheerder en producent. Een onafhankelijke netbeheerder kan gelijke toegang bieden aan iedereen.

Een tweede goede reden voor splitsing was dat dit de enige manier was om de netwerken

— de ruggengraat van de stroomvoorziening — in publieke handen te houden. Begin deze eeuw stond zowel NUON als Essent in de etalage voor volledige verkoop, dus inclusief alle netwerken, aan private partijen. Afsplitsing van de netten was de enige manier om daar een stokje voor te steken. Andere wettelijke mogelijkheden waren er niet.

Niet eigenaren van elektriciteitscentrales, maar grondstoffenbeheerders controleren onze energiezekerheid

In vergelijking met andere landen was Nederland snel met de splitsing. Het doel daarvan was niet, zoals nogal eens wordt gesuggereerd, om de productie- en leveringsdelen vlot van de hand te kunnen doen. Op geen enkele manier is dat het 'logische gevolg' van de splitsing die is doorgevoerd. Het ging destijds, zoals gezegd, om niets minder dan een reddingsoperatie om de netten in publieke handen te houden. Dat dat laatste belangrijk is, wordt bij alle discussies over de rolverdeling tussen markt en overheid door iedereen in Nederland wel onderschreven. De deplorabele staat van de elektriciteitsnetten in landen waar het anders geregeld is, zoals de Verenigde Staten, zegt voldoende.

Nu de splitsing een feit is en zich kopers aandienen voor NUON en Essent, is de volgende vraag: wie beheert straks de centrales en wie verhandelt de stroom? Over dat laatste bestaat niet veel discussie: stroomhandelaars zijn veelal private partijen en dat is geen probleem. Het beheer van de centrales ligt veel gevoeliger. Om de stroomvoorziening zeker te stellen moeten de centrales in handen van de overheid blijven, vindt menig sociaal-democraat. Dat mag intuïtief juist lijken, bij nadere beschouwing blijkt de zaak ingewikkelder te liggen. Niet degene die de centrale beheert controleert de energiezeker-

heid, maar degene die de grondstoffen beheert. Naarmate de voorraden in Nederland afnemen, bevinden die grondstoffenbeheerders zich meer en meer in het buitenland. Terwijl op de centrale de nationale driekleur wappert, bepalen Algerijnse militairen of de Russische premier of die centrale draaien zal.

Daar komt bij dat een oriëntatie op onze eigen overheid te smal is, als het om onze stroomvoorziening gaat. Als er één vraagstuk is waarvan voor iedereen duidelijk is dat het niet op nationaal niveau moet worden aangepakt, maar minstens op Europees niveau, dan is het wel het energievraagstuk. Na een zeer aarzelende start begint de Europese Unie nu eindelijk werk te maken van de totstandbrenging van een gezamenlijke Europese energiemarkt. Dat komt zowel de leveringszekerheid op korte termijn (transportkabels tussen landen) als die op lange termijn (gezamenlijke investeringsprogramma's in bijvoorbeeld offshore windenergie) ten goede. In dit licht zou het merkwaardig zijn als nationale overheden zich bij het zoeken naar oplossingen voor hun energievraagstuk weer achter de landsgrenzen zouden terugtrekken. Voor een klein land als Nederland geldt dat des te sterker.

VERKOOP

Helaas hebben de publieke bedrijven NUON en Essent de afgelopen jaren bewezen niet bij machte te zijn om hun cruciale opdracht uit te voeren: het met spoed realiseren van een duurzame energievoorziening. Op papier zijn hun duurzame voornemens indrukwekkend — een blik op hun websites zegt genoeg — maar het concrete resultaat van al die full color ambitie is bedroevend. In 2007 produceerde NUON 3,4% van zijn stroom duurzaam.¹ Essent haalde 8,3%.² Beide bedrijven presteren op dit gebied al decennialang onder de maat en er is geen enkele aanwijzing dat dit zonder hulp van buitenaf op afzienbare termijn gaat veranderen. Het ontbreekt beide bedrijven op dit moment aan investeringskracht om de steeds groter worden-

de investeringen in duurzaam vermogen aan te kunnen. Bovendien hebben de aandeelhouders zich, zoals het overheden betaamt, van hun zeer voorzichtige kant getoond en wilde avonturen vermeden. Hoe verstandig dat ook lijkt, voor de ontwikkeling van duurzame energie, waarvoor het nemen van forse risico's een noodzakelijke voorwaarde is, is het funest.

NUON en Essent moeten dus op zoek naar een partner. In het verleden werd nog wel eens gesteld dat ze samen moesten gaan, maar de genoemde cijfers tonen aan dat dit weinig meerwaarde zou opleveren. Essent vindt bij NUON niets wat het zelf niet heeft, en omgekeerd. Een fusie zou een 'nationale kampioen' opleveren, dat zeker, maar dan wel een hele vieze. Kiezen voor een buitenlandse partner is een betere route. Een voorwaarde is wel dat met die partner de weg naar een schone energievoorziening met succes kan worden afgelegd.

Waar Zweden zich ontwikkelt tot een belangrijke speler op de Europese elektriciteitsmarkt, wordt Nederland dat op de gasmarkt

28 Het Duitse RWE heeft zijn oog op Essent laten vallen. Op dat bedrijf is nogal wat aan te merken. RWE is een grote speler op de energiemarkt, vooral in landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Hongarije. De totale elektriciteitsproductie van de onderneming lag in 2008 op een slordige 224 TWh, twee keer de omvang van de hele Nederlandse stroommarkt. Die enorme productie werd grotendeels gerealiseerd in bruinkool- en kerncentrales. Slechts 2% ervan was duurzaam.³ Intussen reiken de duurzame ambities niet verder dan 10% van de energieproductie in 2020. Een complicerende factor is dat RWE diverse grote hoogspanningsnetwerken beheert, waarvan niet duidelijk is of

ze binnen afzienbare tijd worden afgesplitst.⁴ Dat gegeven past niet bij een marktordening die maximaal vruchtbaar is voor duurzame energie — voor de PvdA, zoals gezegd, een zwaarwegende factor.

Het Zweedse Vattenfall wil graag met NUON samengaan. Vattenfall ('Waterval') is groot geworden door de verkoop van energie opgewekt met waterkracht, maar het bedrijf heeft de afgelopen dertig jaar ook geïnvesteerd in kernenergie en kolencentrales, onder andere in Duitsland. Evengoed is Vattenfall, dat als staatsbedrijf al in een vroeg stadium op grote afstand van de overheid is geplaatst en gedwongen werd om de concurrentie aan te gaan met anderen op de Scandinavische stroommarkt, aanzienlijk groener dan RWE, dat groot werd in de weinig dynamische oligopolie van de Duitse markt. Het aandeel duurzame energie in Vattenfalls totale productie is 24%. Belangrijker nog is dat de ambities hoog zijn: de Zweden willen in 2030 75% van de stroomproductie CO₂-vrij hebben en in 2050 100%.⁵ Het hoogspanningsnetwerk van Vattenfall in Zweden is al afgesplitst en het bedrijf heeft aangegeven dit ook in Duitsland te gaan doen.

Waar de potentiële partner van NUON dus bijdraagt aan de versterking van duurzame ambities, doet die van Essent dat niet. Dat kan natuurlijk veranderen, maar om daar invloed op te kunnen uitoefenen is het nodig dat niet alle aandelen in één keer over de toonbank worden geschoven. En daar ligt het andere, cruciale, verschil tussen de verkoopstrategieën van NUON en Essent. Waar NUON de eerste zes jaar na de verkoop een vinger in de pap houdt en over juridische mogelijkheden beschikt om de strategie van het gezamenlijke bedrijf bij te sturen, verkoopt Essent alle aandelen ineens. Uiteraard worden daar afspraken over investeringen bij gemaakt, maar die zijn na de verkoop op geen enkele manier af te dwingen.

Overigens is ook de verkoopstrategie van NUON niet optimaal. Het ware beter geweest wanneer nu alleen tot minderheidsprivatisering was besloten, om op een later tijdstip (over

zes jaar bijvoorbeeld) geheel vrij te zijn om een besluit te nemen over verdere verkoop. In dat geval was — met de voorgenomen gedeeltelijke privatisering van Vattenfall op middellange termijn — een prachtige situatie ontstaan van een publiek-privaat Zweeds-Nederlands bedrijf met een gezamenlijke duurzaamheidsstrategie. Nu laten we het na verloop van tijd aan de Zweden over.

Daarmee raken we aan een bijzondere gevoeligheid rond deze verkoop. Straks zijn 'buitenlanders' de baas over onze energievoorziening, is een veelgehoorde klacht. Dat is inderdaad een ongemakkelijk gevoel, dat zou worden weggenomen als NUON zou besluiten om niet alle aandelen te verkopen. Overigens zijn er bij dit ongemak wel twee kanttekeningen te plaatsen. Om te beginnen is het zo, we wezen er al op, dat als er te weinig in duurzaamheid wordt geïnvesteerd, het op termijn vooral Russische machthebbers en Arabische oliebaronnen zijn die over onze energievoorziening gaan. Juist de samenwerking met de Zweden kan dit voorkomen. Een tweede kanttekening betreft het feit dat zich op het gebied van de gasvoorziening juist een omgekeerde beweging aftekent: daar breidt de Nederlandse invloed zich uit. Onlangs kocht Gasunie, dat voor de volle honderd procent een staatsbedrijf is, een groot deel van het Duitse gasnet, mét toegang tot strategisch belangrijke aanvoerroutes. Kortom, waar Zweden zich ontwikkelt tot een belangrijke speler op de Europese elektriciteitsmarkt, wordt Nederland dat op de gasmarkt.

GEEN UITVERKOOP

Om een duurzame energievoorziening te kunnen realiseren moeten onze energiebedrijven op zoek naar internationale partners. Verkoop is een met risico's beladen stap. Behoedzaamheid blijft geboden — energie is immers een strategisch goed, bovendien is de Europese energiemarkt nog niet uitgekristalliseerd — maar duidelijk is wel dat de huidige ontwikkelingen, althans die rond NUON, niet de door tegenstanders van verkoop gebezigde krachtterm 'roekeloze uitverkoop van Nederlands belang' rechtvaardigen.

Van groot belang is een juiste partnerkeuze. NUON lijkt redelijk aan alle randvoorwaarden te voldoen, maar zou moeten inzetten op het behouden van voldoende zeggenschap, ook op de langere termijn. In het geval van Essent is er alle reden om de voorgenomen verkoop af te blazen en een verstandiger keuze te maken. De komende maanden nemen de gemeentelijke en provinciale aandeelhouders hier — via hun gemeenteraden en provinciale staten — een definitief besluit over.

Die verstandiger keuze is niet 'alles houden zoals het is'. Onze Nederlandse energiebedrijven bleken de afgelopen vijftien jaar niet opgewassen tegen de grote uitdagingen waar het energievraagstuk ons voor stelt. Wie pleit voor handhaving van de status quo, heeft de plicht om aan volgende generaties uit te leggen waarom we niet zijn geslaagd in onze opdracht een duurzame energievoorziening te realiseren.

Noten

- 1 <http://www.nuon.com/nl/het-bedrijf/profiel/kerncijfers.jsp>
- 2 <http://www.essent.nl/content/overessent/kennisbank/dos->
- 3 [siers/duurzame_energieketen/productie/index.jsp](http://www.rwe.com/web/cms/mediablob/en/204612/data/36071/Annual-report-2008-PDF-Download-.pdf)
- 4 <http://www.algemene-energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=3706>
- 5 *Energie Nederland*, jaargang 2009, nr. 4, p. 5.

Naar een herijking van de economie

‘Onze economische orde is steeds meer op geld en de macht van geld gefocust geraakt en dreigt nu, mét deze zelfgekozen idolen, om te vallen,’ aldus **Bob Goudzwaard** in deze S&D. Deze crisis kan enkel worden begrepen in samenhang met andere crises, die het milieu, energie en armoede betreffen. Doortastend ingrijpen is geboden — op nationaal en Europees niveau, maar ook op wereldschaal.

Roekeloos winstbejag is uit, spaarzin en gemeenschapszin zijn in. Maar, zo waarschuwt **Paul Tang**, ‘een herordening van de economie is niet tot stand gebracht door simpelweg andere ideologische keuzes te maken’. In Rijnland nieuwe stijl — zijn voorkeursmodel — zijn hoofdrollen weggelegd voor aandeelhouders met zitvlees, werknemers met versterkte medezeggenschap en werkgevers die ruim investeren in de inzetbaarheid van hun personeel.

30

Amsterdam, september 2008 — Kunstwerk bij een street-art festival. De zin 'Obsessions make my life worse and my work better' is gelegd met 250.000 eurocenten.



De geldmacht onttoverd

BOB GOUDZWAARD

De term 'crisis' is niet van de lucht — maar over de reikwijdte en de duur ervan is het laatste woord nog niet gezegd. Zo is er de vraag in de breedte, naar de mogelijke samenhang tussen de financiële crisis, de economische crisis en de milieu- en voedselcrisis — crises die elkaar kunnen oproepen, verergeren en soms ook gedeeltelijk verlichten. Daarnaast zijn er vragen die naar de diepte afsteken, die in de formulering van Rutger Claassen in *SE&D* 2008/12 de 'dieptedimensies' van het kapitalisme raken.¹ Zeker is dat er iets gaande is van wat Robert Wade onlangs een 'Systembeben' noemde.² Stevenen we af op een fundamentele orde-crisis, zoals die waarover Susan George spreekt: niet een crisis in het systeem, maar een crisis van het systeem?³ En wat zijn de paradigmatische en culturele veranderingen die daarmee zouden kunnen samenhangen? Beleven we nu bijvoorbeeld het einde van het neo-liberale paradigma of van wat George Soros het 'marktfundamentalisme' noemt?⁴

32 Vragen te over. Topbankier Hans de Gier zette de zaak op scherp in een frappant interview dat hij onlangs gaf aan *NRC Handelsblad*. 'Hebzucht,' zo stelt hij daar, 'hoort bij het kapitalisme. Daar moet je niet zo emotioneel over doen.'⁵ Intussen denkt in de bankwereld 'iedereen op zijn zwakke momenten [wel eens], dat we een

Over de auteur Bob Goudzwaard is voormalig hoogleraar economie en cultuurfilosofie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en oud-lid van de Tweede Kamer voor de ARP.

Noten zie pagina 38

Faustiaans pact met de duivel zijn aangegaan, en dat we onze integriteit (...) hebben verkwanseld voor geld. Ze doen het allemaal voor het geld, zodat ze kunnen gaan heliskiën in Canada. Het is een hel, maar als je eenmaal verslaafd bent, dan is het heel moeilijk los te laten.' Het is allemaal heel eerlijk gezegd. Maar de link die hier wordt gelegd — of eigenlijk: ronduit geconstateerd — tussen aan de ene kant systematische hebzucht en vormen van verslaving in de bankwereld en aan de andere kant het huidige, zo sterk op geld betrokken kapitalisme — die link is niet alleen afstotelijk maar ook uitermate zorgelijk. De Gier verwijst naar *Faust* en dat is niet toevallig. In een prachtige studie over de actuele betekenis van Goethes meesterwerk beschreef Hans Christoph Binswanger de magische dimensies van de opkomst van het fiduciaire geld. Hij valt Goethe, zelf eens minister van Financiën in Weimar, bij in diens stelling dat de duivelse magie van het scheppen van geld hele samenlevingen te pakken kan nemen.⁶ Ook dat behoort kennelijk tot de mogelijke dieptedimensies van de crisis waarin wij nu verkeren.

De mogelijke repercussies van die crisis voor onze economische orde, ook in haar dieptedimensies, kies ik als hoofdthema voor dit artikel. Een feitelijke analyse van de crisis en de daartegen genomen maatregelen wordt gevolgd door een poging de vraag te beantwoorden welke veranderingen in de huidige economische orde nodig zijn. Een opmerking vooraf: het is gebruikelijk om economische ordes (of systemen) als betrekkelijk tijdloze, statische gegevens af te schilderen, maar wat mij altijd heeft getroffen

is hun deels ook *interne* dynamiek. Precies dat is het waarheidselement in de manier waarop Marx de moderne westerse samenlevingsorde in zijn tijd al beschreef. Voor mij staat echter wel vast — en hier neem ik dus afstand van Marx — dat een in een bepaald land of een bepaalde regio aanwezige cultuur niet alleen een volgende, maar ook een sturende invloed op economische ordes kan uitoefenen. Aan deze cultuurdynamische benadering van economische ordes⁷ zal ik ook in dit artikel trouw blijven.

ONGEREMDE GELDMACHT

In diverse commentaren op de actuele crisis wordt gezinspeeld op een zekere gelijkenis met de wijze waarop in de jaren dertig van de vorige eeuw de grote depressie zich doorzette. Ook toen begon het met een periode van speculatieve overmoed, die via een financiële crisis leidde tot een beurscrisis, die de aanzet vormde tot een zware economische depressie en de golven van protectionisme erna. Bevat die volgorde wellicht lessen voor het heden? Toentertijd was dit doorgaande proces mede de aanleiding voor het leggen van de grondslagen, al tijdens de Tweede Wereldoorlog, voor een nieuw internationaal financieel-monetair bestel (de conferentie van Bretton Woods). Kennelijk kunnen uit diepe recessies ook krachtige impulsen tot wijzigingen in de economische orde worden geboren!

Op nog een andere manier droeg de depressie uit de jaren dertig bij tot belangrijke economische systeemveranderingen. De crisis was zo diep en hardnekkig dat beslissende keuzes noodzakelijk werden ten aanzien van de route naar het bestedingsherstel, dat wil zeggen over de vraag hoe de aanzienlijke teruggang in met name de particuliere consumptie en investeringen moest worden opgevangen of gerepareerd. We zien dan een markante driesprong ontstaan, elk met directe consequenties voor de bestaande economische orde. In de vs wordt de New Deal ingezet, die een hoofdkeus impliceert voor vergrote particuliere bestedingen (van mensen uit de middenklasse, maar ook van

de armen) en voor groei, in later tijden, van de massaconsumptie. In Groot-Brittannië wordt door toedoen van Keynes en Beveridge het bestedingsherstel vooral gezocht in de opbouw en uitbouw van een sociale verzorgingsstaat of welvaartsstaat. En in Duitsland ligt de focus bij een forse uitbreiding van de openbare werken (waaronder rijkswegen), met een versterkte militarisering als blindganger.

Crises en hun oplossingen houden altijd keuze-elementen in, die met de koers en de inrichting van de economische orde te maken hebben. De vraag voor welke keuzes allerlei landen, waaronder het onze, in de huidige tijd komen te staan mag dan ook niet worden ontweken. Ik kom daar in het laatste deel van mijn betoog op terug.

Uit diepe recessies kunnen krachtige impulsen tot wijzigingen in de economische orde worden geboren

Eerst wil ik echter wijzen op een markante ontwikkeling binnen onze economische orde die pas de laatste jaren volop zichtbaar is geworden. Die wijziging gaat terug op een combinatie van twee elementen: enerzijds de door onder anderen Arie van der Zwan⁸ terecht gesignaleerde opkomst van het aandeelhouderskapitalisme, anderzijds de fantastische doorbraak van nieuwe financiële markten.

De financiële crisis is, zoals bekend, vooral ontstaan vanuit een jarenlange door particuliere banken gevoede en geëntameerde kredietexpansie. In de vs bedroeg de omvang van die expansie na de millenniumwisseling vrijwel jaar na jaar het viervoudige van de groei van de reële economie (circa 17%). Normaliter gaat zo'n vorm van geldschepping gepaard met een aanzienlijke inflatie. Die bleef nu goeddeels uit doordat het nieuwe geld werd geabsorbeerd

door de enorme groei van de derivatenmarkten, waarin elke economische verwachting (ten aanzien van grondstoffen, hypotheeken, valuta koersen en zelfs het mogelijk in gebreke blijven van debiteuren — de zogenaamde *credit default swaps*) in een speculatieve winstverwachting op termijn kon worden omgezet: geld was tot verhandelbaar goed geworden. Elke vorm van afremming bleef uit, de 'sky' vormde voor deze ongebreidelde expansie geen 'limit' meer. Hier zat ongetwijfeld de neoliberale maatschappijvisie achter, het geloof in de goede uitkomsten van elke spontane marktwerking. Maar die klassieke visie werd nu bovendien gecombineerd met een knieval voor de magie van het geld. In de woorden van de reeds genoemde Binswanger: 'Inherent, then, in the industrial economy is an infinite striving. (...) The tendency is therefore first to produce money and then, tempted or lured by profit, to grant this money additional value as money capital, through a corresponding expansion of imaginary demand. The vision of an ever imposing future is a vital ingredient in the economy of finance and industry.'⁹

34 In de geschetste maatschappelijke visie speelt geld als magisch voertuig naar meer macht, welvaart en bezit een cruciale en ook ordebepalende rol. Geldmacht heeft organisatorische kwaliteiten: het schept instituties om zich heen die de kern van een gehele economische orde kunnen raken. Denk aan de woorden van Marx, die de kern van het kapitalisme samenvatte in de beroemd geworden formule *G-w-G*: de geldcirculatie wint het systematisch van de warentcirculatie. Was het andersom, *w-g-w* dus, dan zou het geld alleen een intermediaire rol vervullen. Marx' these vormde de basis van de voorspellingen die Rudolf Hilferding inmiddels al haast een eeuw geleden vastlegde in zijn boek *Das Finanzkapital*: in de evolutie van het kapitalisme zou het industriële kapitaal in toenemende mate afhankelijk worden van het door banken gegenereerde kapitaal.¹⁰

Precies hier moet de verbinding worden gelegd met de recente brede opkomst van een type aandeelhouderschap dat alleen uit is op de

maximalisering van de eigen winst- of rendementsverwachtingen en dat zich derhalve om de realiteit van bedrijven met hun werkers in geen enkel opzicht bekommert. De banken hebben in hun euforie uitbundig nieuw geld ter beschikking gesteld aan de meest speculatieve fondsen die er waren (hedgefunds, private equity funds) en die er geen been in zagen om met een soms uiterst gering percentage aandelen en met steun van de op geld beluste aandeelhouders concrete bedrijven tot een drastische ombuiging van hun

De klassieke neoliberale maatschappijvisie werd gecombineerd met een knieval voor de magie van het geld

beleid in de richting van rendement op korte termijn aan te zetten, mede door die bedrijven zo nodig op te splitsen of tot verlokkelijke opkopen te dwingen. De financiële economie groeide niet alleen kwantitatief boven de reële economie uit, ze nam de reële economie zelfs in een houdgreep — en dat niet zelden onder het applaus van politici en zelfs sommige centrale banken. Zo verklaarde de president van de Duitse Centrale Bank, Helmut Tietmeyer, al in 1996 met kenmerkende instemming dat de financiële markten er eindelijk in waren geslaagd om de controle over de politici te verwerven.¹¹ Het waren ook dezelfde financiële markten die beursgenoteerde bedrijven systematisch dwongen tot het opstellen van kwartaalverslagen en zelfs maandverslagen, alleen maar om hun rendementsontwikkeling van moment tot moment te kunnen volgen. 'The real economy has become subservient to the financial economy', constateert Susan George terecht.¹² Hilferding zou het gezegd kunnen hebben.

Het verheffen van het particuliere financiële kapitaal tot uiteindelijke noemer van de economie kan ook worden geïllustreerd aan de hand van de geld- of kredietpiramide die nog

steeds in menig economisch leerboek wordt afgedrukt. Van onderen duidt een brede basis de reële economie aan, daarboven staat de bescheiden top van het chartale en het girale geld die dient om de transacties in de reële economie te faciliteren. In feite staat die piramide tegenwoordig, institutioneel gezien, op z'n kop. De reële economie is afhankelijk geworden van de financiële sector en wankelt met alle wisselvalligheden van de financiële markten mee — markten die naar het oordeel van George Soros juist niet tenderen naar evenwicht, maar naar onevenwichtigheid.¹³ In die omkering zien we iets van de kracht van de eigen dynamiek van een economische orde. In dit geval gaat het om een economische orde die in cultureel opzicht steeds meer op geld en de macht van geld gefocust is geraakt en die nu, mét deze zelfgekozen idolen¹⁴, dreigt om te vallen.

DE OVERHEID IN HET KRACHTENSPEL

De in Nederland genomen crisismaatregelen hebben ook een eigen, specifieke ordedimensie. De nationalisatie van de bijeengevoegde ABN-Amro-Fortisbanken zou een jaar of drie geleden nog zijn gekenmerkt als hoogst onwaarschijnlijk tot volstrekt uitgesloten. Dat een liberale ex-minister daar in de naam van de staat de lakens zou gaan uitdelen zou onmiddellijk naar het rijk der fabelen zijn verwezen. Klaarblijkelijk was het geheel aan het politieke bewustzijn ontglipt dat zulke 'nationalisaties' ook door feiten kunnen worden afgedwongen! In de economische structuur zoals die was geëvolueerd — een structuur waarin de financiële sector de maat al aangaf en ongehinderd kon uitgroeien tot kern van de economische orde — was nationalisatie immers niet alleen de meest logische, maar zelfs een onontkoombare stap geworden. Grote, algemene banken heten sindsdien ineens systeembanken omdat naar vrijwel algemeen oordeel onze economie staat of valt met hun voortbestaan. De tijd zal leren of het bankroet laten gaan van de meest speculatieve banken toch niet wat meer voor de hand had gelegen.

Nu de nationalisatie een feit is gaan er stemmen op die in het verlengde hiervan een toenemende invloed van de overheid op het maatschappelijk verantwoord bankieren bepleiten, en mede daarom de tijdelijkheid van deze nationalisatie(s) ongedaan zouden willen maken. Ik vind dat zelf nogal riskant en ook onwenselijk, omdat de overheid hierdoor een partij wordt in een krachtenspel waarbij haar objectieve controlefunctie in het geding is. Ook in Europees verband verstoort het bestaan of ontstaan van staatsbanken op den duur de gelijkheid van concurrentieverhoudingen. De Nederlandse oud-premier Jelle Zijlstra bepleitte daarom al in 1966 in een advies aan de Europese commissie ten aanzien van met name de Italiaanse staatsbanken en -bedrijven een 'harmonisatie op de nullijn', omdat anders de concurrentieverhoudingen in Europa permanent zouden worden ontregeld.¹⁵ Vandaar ook dat het zich laat aanzien dat de nationalisatie die thans heeft plaatsgevonden inderdaad van tijdelijke duur zal zijn, zij het met uitzicht, hopelijk, op een meer verantwoord type aandeelhoudersschap in plaats van een verkoop aan de meestbiedende. De uitgifte van prioriteits aandelen zou daarbij zeker kunnen helpen.

De reële economie is afhankelijk geworden van de financiële sector en wankelt met alle wisselvalligheden van de financiële markten mee

Ordeverschuivingen hebben altijd met macht te maken. Hilferding voorspelde dat de macht van de overheid en die van het financiële kapitaal zouden gaan convergeren — en wel zó dat juist daardoor de klassenconflicten verder zouden worden aangescherpt. Ook op dit punt zou deze oude marxist wel eens gelijk kun-

nen hebben. Klinken er ook in onze tijd niet steeds luidere protesten tegen overheden die wel banken bijspringen maar naar het oordeel van velen de meeste werklozen met het mes in de buik laten zitten? Ook in de internationale arena nemen de spanningen toe. Daar zal het ongetwijfeld mee gaan tellen dat Amerika het grootste debiteurland in de wereld is geworden en dat dit land, zeker na de enorme goeddeels ineffectieve koopkrachtinspuitingen in de economie, aangewezen blijft op kapitaalimport van buiten, terwijl China als crediteurland zich tot de belangrijkste kapitaalexporteur heeft ontpopt. De Chinese regering dringt nu al aan op een grondige herziening van het IMF, waarbij de vs hun vetorecht bij de belangrijkste beslissingen zouden kunnen gaan verliezen.

WISSELS OM IN DE ECONOMIE

In feite zijn we hiermee al in de discussie beland over gewenste of noodzakelijke veranderingen in de huidige economische orde — oftewel, over het wissels omzetten in de economie. Daarbij komt vanzelf een bredere problematiek in zicht, namelijk die van de samenhang tussen de diverse crises van onze tijd (naast de economische crisis gaat het om de armoedecrisis, de milieucrisis en de energiecrisis) en de vraag hoe we die in hun onderlinge samenhang zouden kunnen terugdringen.

36 Ook in deze discussie is het cruciaal om het kernmoment van de huidige crisisproblematiek niet uit het oog te verliezen, dat wil zeggen: de fundamentele dominantie van de wereld van het geld over die van de reële economie. Nú is de tijd om daarop in te grijpen. De bankwereld is in haar schulp gekropen — althans, tot op zekere hoogte — en toont enig begrip voor noodzakelijke veranderingen. Maar als we even niet opletten, worden alle fouten uit het verleden herhaald.

Tot de voor de hand liggende maatregelen behoren het verbieden van alle vormen van kwaadaardige speculatie en van de daarmee verbonden derivaten; het invoeren van mini-

male dekkingsvoorschriften voor die vormen van particuliere kredietverlening die met name de verhouding van de uitstaande kredieten tot het eigen vermogen raken, en beslist ook het vastleggen — onder meer door de Nederlandse Bank — van maximale jaarlijkse groeipercentages van door kredietverlening geschapen geld. Die groei moet aan banden worden gelegd, ze mag zeker niet sterk boven de groei van de reële economie uitstijgen. Omdat hier ook van een culturele factor sprake is, zou het goed zijn om op al deze punten een soort concordaat met de bankwereld te sluiten waarop men vanuit de overheid in de toekomst ook een dwingend appèl kan doen. Want toestanden zoals die uit het recente verleden moeten in de toekomst hoe dan ook worden voorkomen.

Wil het IMF een toekomst hebben, dan zal het speculatieve particuliere kapitaalstromen drastisch moeten gaan indammen

Dat kan uiteraard nooit alleen op het nationale vlak worden bewerkstelligd. De crisis is een internationale en hervormingen binnen het internationale geldstelsel zijn noodzakelijk — een feit waarop ook Joseph Stiglitz in zijn globaliseringskritiek steeds meer de aandacht vestigt.¹⁶ Wil het IMF een toekomst hebben, dan zal het speculatieve particuliere kapitaalstromen in de wereld drastisch moeten gaan indammen. Daarbij zullen ook de vs van tijd tot tijd moeten worden gedwongen tot structurele economische aanpassingen zoals die tot nu toe vrijwel uitsluitend in de richting van derdewereldlanden zijn gedaan. Mijn verwachting is echter dat de Amerikanen daar niet aan willen en dat juist daarom het IMF zijn langste tijd heeft gehad. Maar het IMF kan wellicht nog een herkansing krijgen wanneer het zou werken aan de (re)organisatie van het wereldgeldstel-

sel zoals Jan Tinbergen die al jaren geleden bepleitte.¹⁷ We moeten toe naar een geldstelsel waarin de waarde van de internationale valuta niet langer in de subjectieve verwachtingen van de financiële markten is verankerd, maar in de reële waarde van grondstoffen.

Op het eerste gezicht lijkt die noodzakelijke heroriëntering van de nationale, regionale en wereldwijde geldstelsels niets van doen te hebben met de andere crises waardoor de wereld wordt geteisterd, zoals de armoedecrisis en de milieucrisis. Niets is minder waar. De meest karakteristieke kenschets van een wereldeconomie die primair op geldgroei is gebaseerd, is die van een poging tot collectieve en selectieve zelfverrijking. Een crisis als deze nodigt ons ertoe uit om onze visie op rijk en arm in de wereld op een dynamische wijze te herdefiniëren — en wel door de verhouding tussen beide te zien als uitkomst van voortgaande processen van verrijking en van een vaak ook precies daardoor veroorzaakte verarming. Het hedendaagse eenzijdige patroon van mondialisering geeft, zoals Stiglitz heeft aangetoond, daarvan duidelijk blijk.¹⁸

Evenzo kan en moet de crisis ons leren hoezeer de financiële markten een economie dwingend kunnen opjagen tot een productie- en consumptiepatroon waarbij een maximale ‘throughput’ — het zo snel mogelijk erdoor jagen van de beschikbare bronnen van grondstoffen en energie — de leidende factor is. Die enorme stuwkracht vertaalt zich in een jaarlijks sterk groeiende arbeidsproductiviteit aan de aanbodzijde van de meest moderne markteconomieën. Het is een stuwkracht die ons ertoe lijkt te dwingen om ieder jaar weer meer te consumeren dan voorheen (of zoals president Eisenhower dat al enkele decennia geleden aan de Amerikaanse bevolking voorhield: ‘It is a duty of every American to consume’).

Anders gezegd, onze huidige financieel-economische orde verplicht ons ertoe om permanent voor onszelf een steviger economische groei na te streven dan vanuit het oogpunt van milieubehoud en armoedebestrijding in de wereld verantwoord is. Dit is een samenhang

tussen ogenschijnlijk afzonderlijke crises die we wel op de allerlaatste plaats gewent zouden hebben! Maar juist die samenhang moet ons er nu toe brengen het vraagstuk van de gewenste economische orde in de wereld, in Europa en in ons eigen land met nieuwe ogen te bezien — en dat dan zowel op het politieke als het culturele vlak, dus in samenspraak met alle betrokkenen.

Een crisis als deze nodigt ons ertoe uit om onze visie op rijk en arm in de wereld op een dynamische wijze te herdefiniëren

Laat ik dit toespitsen door nog eenmaal onze eigen situatie met die in de jaren dertig te vergelijken. Ten overstaan van een algemene bestedingsuitval bleek er toen een driesprong van mogelijkheden te bestaan: een toenemende massaconsumptie, een uitgebouwde verzorgingsstaat en een vergaande militarisering. Ook in de huidige situatie lijken er ten minste drie opties te zijn:

> de mogelijkheid om alle herstel te leiden via de boeg van voortgaande consumptiegroei, met een onvoorwaardelijke steun aan onder meer de auto-industrie als begin;

> de mogelijkheid om het herstel te laten plaatsvinden via een aanmerkelijke overheveling van koopkracht, al dan niet via schuldkwijtschelding, aan de armere landen, zodat hun economisch herstel en groei ons via verhoogde exportmogelijkheden uit het bestedingsdal trekken;

> de mogelijkheid om nu, juist nu, de transformatie in te zetten naar een duurzame economie. Dat is een economie die niet primair mikt op verdere groei van de markt-georiënteerde massaconsumptie, maar veeleer op een aanmerkelijke groei van die publieke en coöperatieve bestedingen die de Wereldbank omschrijft als investeringen in het natuurlijke, humane en

sociale kapitaal van de samenleving. Dat zijn zowel investeringen in milieubehoud en energiebesparing, als investeringen in gezondheid, onderwijs en de sociale verwevenheid tussen mensen. Ze leveren meer werk op — dat is door Hueting¹⁹ reeds omstandig aangetoond — maar ze kunnen door hun veel lagere arbeidsproductiviteit 'helaas' niet een blijvende groei voeden van de gemiddelde particuliere vrij besteedbare inkomens. Maar dat hoeft hier, ook in ons land, toch niet het ergste te zijn?

Mijn keus zou een combinatie van de laatste twee mogelijkheden zijn. Dat is ook de keus

geweest van degenen die de Verklaring van Tilburg en het meer recente Appèl van Antwerpen hebben ondertekend, waarin de oplossing gezocht wordt in de richting van meer duurzaamheid en solidariteit.²⁰ De technologie dient van haar eenzijdige oriëntatie op meer massaconsumptie te worden bevrijd, zodat ze allereerst in deze samenleving de duurzaamheid dient en het behoud van al wat zwak en kwetsbaar is.²¹ In het kader van een nu toch echt noodzakelijk geworden breed maatschappelijk beraad over de crisis zou dat mijns inziens als een van de eerste punten aan de orde moeten komen.

Noten

- 1 R. Claassen, 'Voorbij de reguleringsreflex', in: *SE&D* 2008/12, p. 17-22.
- 2 R. Wade, *Lettre International*, wintereditie 2008/2009, nr. 83.
- 3 S. George, geciteerd in: *TNI bulletin*, 2008.
- 4 G. Soros, *The crisis of global capitalism*, New York: Public Affairs, 1998 (p. XXII).
- 5 H. de Gier, geciteerd in: *NRC Handelsblad*, 24 december 2008.
- 6 H. C. Binswanger, *Money and magic. A critique of the modern economy in the light of Goethe's Faust*, Chicago: University of Chicago Press, 1985.
- 7 Zie het voorwoord van B. Goudzwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*, Assen: Van Gorcum, 1982.
- 8 A. van der Zwan, 'Schuld en boete na de superkrach', in: *SE&D* 2008/12, p. 12-16.
- 9 H. C. Binswanger, a.w., p. 89.
- 10 R. Hilferding, *Das Finanzkapital*, Wenen, 1910.
- 11 H. Tietmeyer, geciteerd in: *Le Monde Diplomatique*, maart 1996.
- 12 S. George, geciteerd in: *TNI bulletin*, 2008.
- 13 G. Soros, a.w., p. xvi.
- 14 Een nadere uitwerking hiervan is te vinden in: B. Goudzwaard, M. van der Vennen en D. van Heemst, *Wegen van hoop in tijden van crisis*, met een voorwoord van Desmond Tutu, Amsterdam: Buijten en Schipperheijn, 2009.
- 15 J. Zijlstra, m.m.v. B. Goudzwaard, *Economische politiek en concurrentieproblematiek in de EEG en de lidstaten*, Serie Concurrentie nr 2 van de Europese Economische Gemeenschap, Brussel 1966, p. 65.
- 16 J. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Penguin, 2002.
- 17 J. Stiglitz, *Eerlijke globalisering*, Utrecht: Het Spectrum, 2006.
- 18 J. Tinbergen, *The case for an international Commodity Reserve Currency*, in: UNCTAD, *proceedings vol. III*, New York, 1964.
- 19 J. Stiglitz, a.w.
- 20 Zie www.economischegroei.net.
- 21 Zo dacht ook Harry de Lange erover. Zie B. Goudzwaard en H. M. de Lange, *Genoeg van te veel, genoeg van te weinig. Wissels omzetten in de economie*, Baarn: Ten Have, 1995.

Rijnland nieuwe stijl

PAUL TANG

De vorige crisis, aan het begin van de jaren tachtig, bracht ons yuppen en dinky's als de personificatie van een nieuwe zakelijkheid waarin hard werken en uitbundig consumeren hand in hand gingen. Waar die crisis het einde van de bevolgenheid markeerde, brengt de huidige volgens sommigen juist een terugkeer van oude waarden en opvattingen. Zie hoe bankiers geen waardering meer krijgen voor het financieren van opwindend grote deals, maar wel voor betrouwbaar sparen en lenen. Plots kan het Rijnlandse model (met aandacht voor alle belanghebbenden in een onderneming) zich in een grote populariteit verheugen, terwijl het Angelsaksische model (met nadruk op het belang van de aandeelhouders) uit de gratie is. De waarde van materiële consumptie wordt in twijfel getrokken, die van gemeenschapszin en duurzaamheid bezongen. Hierbij past een nadruk op haast vergeten deugden als spaarzin, samenwerking en standvastigheid.

De greep naar oude waarden en ideeën is te zien als een terugkeer naar ideologie en dus als een definitief afscheid van een periode waarin 'het einde van geschiedenis' nabij leek en een technocratisch pragmatisme kon volstaan. Toch is die reactie meer dan alleen een morele, ideologische keuze voor een duurzame en ontspannen samenleving. Dat zou een te simpele voorstelling van zaken zijn, die voorbijgaat aan omstandigheden en toevalligheden die voor de koersbepaling van belang zijn.

Over de auteur Paul Tang is lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid.

Noten zie pagina 43

In de loop der jaren is de zeggenschap van aandeelhouders en andere financiers over bedrijven gegroeid. Dit is niet alleen terug te voeren op een weloverwogen keuze tot dereguleren, maar ook op een doorbraak in de informatie- en communicatietechnologie en een lage rentestand. Met de internationalisering van financiering is de onderlinge afhankelijkheid van nationale economieën toegenomen — een afhankelijkheid die recent pijnlijk duidelijk is geworden door de problemen met Amerikaanse *sub-prime* hypotheeken en door de teloorgang van IJslandse banken.

Terwijl de zeggenschap van kapitaalverschaffers groeide, werd de organisatie van de arbeid zwakker. Dit is aan diverse factoren toe te schrijven, waaronder de verdienstelijking en decentralisatie van de economie en een maatschappelijk proces van individualisering, dat de houding van werknemers tegenover werkgevers en collega's lossier heeft gemaakt. Natuurlijk spelen nationale en ideologische keuzes hier ook een rol van betekenis. In de vs onder Reagan en in Groot-Brittannië onder Thatcher is de positie van vakbonden extra aangetast, waardoor juist in die landen de middenklasse nu niet weet te profiteren van een welvaartsstijging.

De hang naar het Rijnlandse model moet op meer dan nostalgie berusten. Verschillende structurele ontwikkelingen staan een terugkeer naar vroeger in de weg en maken aanpassing van dit sociaal-economische model — of van welk model dan ook, het Angelsaksische bijvoorbeeld — noodzakelijk.¹ Een herordening van de economie komt niet tot stand door met preferenties te schuiven en andere ideologische keuzes te

maken. Het zal aankomen op een stevig gevecht rond herordening van economische relaties en instituties, op nationale én internationale schaal.

ONTKETEND KAPITAAL

Voor beleggingen en investeringen levert geografische afstand tegenwoordig nauwelijks nog beperkingen op. De mogelijkheden lijken schier oneindig. Deze ontwikkeling is niet los te zien van doorbraken in de informatie- en communicatietechnologie. Steeds snellere computers en verbindingen maken het mogelijk dat transacties snel en massaal plaatsvinden. Veel informatie over de toestand in bedrijven en in landen, ver of dichtbij, is met een muisklik voorhanden. Vanwege de gestage daling in de transactie- en informatiekosten is het kapitaalverkeer veel sneller gegroeid dan de handel in goederen en diensten, waardoor de kapitaalstromen nu het inkomen in de wereld vele malen overtreffen. Dit verklaart waarom gebeurtenissen in de financiële wereld de reële economie zo hard kunnen raken.

De doorbraken in ict vallen in de tijd samen met een lage stand van de reële rente, vanaf begin jaren negentig. De voorzitter van de Amerikaanse centrale bank, Ben Bernanke, heeft als verklaring voor de grote rentedaling op een 'saving glut' gewezen.² Vanuit Azië kwam een vloed aan besparingen los, een gevolg van een snelle groei in inkomen in combinatie met taaië gewoontes in consumptie en de voorzichtigheid die heerste na de Azië-crisis. Tot vorig jaar was de stroom aan oliedollars een andere belangrijke factor. Ook het terugdringen van financierings-
40 tekorten en staatschulden binnen de Europese Unie heeft bijgedragen aan een groot aanbod van kapitaal en een lage reële rente.

Het aanbod van nieuwe technologieën en van vers vermogen heeft het kapitaal ontketend. Geldstromen kunnen makkelijker dan vroeger grenzen overschrijden. Liberalisering van de financiële markten heeft deze ontwikkeling nog eens versterkt.

Op zichzelf betekent internationalisering dat de plaats van een financiële instelling minder

relevant wordt voor de toegang tot de financiële markten. De aandelen van bedrijven die staan genoteerd aan de Amsterdamse beurs zijn allang niet meer alleen in handen van Nederlandse beleggers. Omgekeerd verwerven Nederlandse beleggers aandelen in bedrijven die alleen aan buitenlandse beurzen genoteerd staan. Beslissingen worden meer dan voorheen op afstand genomen. Dankzij moderne ict is informatie centraal beschikbaar: gegevens over koersen en prijzen, winsten en winstuitkeringen, omzet en dergelijke zijn op het computerscherm te vinden. De handel op de beurs voltrekt zich via die schermen, niet zozeer op de vloer. Wall Street dient nu vooral nog als toeristische attractie.

In dit licht is het opvallend dat de trend van internationalisering gepaard is gegaan met een trend tot centralisatie. Er zijn financiële centra ontstaan, met Londen als middelpunt. Elke zichzelf respecterende financiële instelling heeft daar een kantoor of kantooretje, om via persoonlijke contacten kennis van relevante ontwikkelingen en over de juiste mensen op te doen. Dit laat maar zien dat niet alle informatie te digitaliseren is. Zo blijft lokale financiering nodig. Een lokale bank of een betrokken investeringsmaatschappij kan beschikken over allerlei kennis die in een langdurige relatie met klanten is opgebouwd. Veel van die kennis is niet nauwkeurig vast te leggen. De situatie bij een bedrijf hangt onder meer af van de kwaliteit van het management, de verhouding tussen dat management en de werknemers, kansen die met nieuwe investeringen samenhangen en de mogelijkheden die de bedrijfsstrategie biedt. De centralisering in de financiële sector heeft meetbare informatie als basis voor financieringsbeslissingen aan belang doen winnen, ten koste van de rol die subjectieve kennis over een bedrijfssituatie speelt.

De verschuiving van 'contact' naar 'contract' leidt tot een vertekening in de tijdshorizon, van de lange naar de korte termijn. Meetbaar is hoe de winstmarges van een bedrijf in de komende twee tot drie jaar veranderen als in de kosten gesneden wordt. De opbrengst van een nieuwe investering of een verandering in de bedrijfs-

strategie daarentegen is hooguit grof te schatten. Dergelijke factoren zullen winstmarges zeker beïnvloeden, maar onduidelijk is hoe en wanneer. Zo is ook in de jacht op winst risico — een complexe, moeilijk in cijfers te vatten factor — verward met rendement, dat wel een op korte termijn waarneembare grootheid is. Inmiddels weten we dat bij allerlei nieuwe, complexe financiële producten die zich de afgelopen jaren in een grote populariteit konden verheugen een hoog rendement samenging met een hoog risico.

Vast te stellen is ook dat de financiële internationalisering de verhoudingen binnen bedrijven ingrijpend veranderd heeft. Beleggers en investeerders zijn op zoek naar rendement en doen hun macht gelden. Bestuurders kunnen niet langer vertrouwen op een ietwat dociele houding van kleine beleggers of op de steun van een grootaandeelhouder die het bedrijf nog heeft gesticht. Zij worden door beleggers en investeerders ter verantwoording geroepen, via 'exit' en 'voice'. Beleggers wisselen makkelijk van aandelen; de gemiddelde duur van aandelenbezit is in de loop van de tijd flink gedaald. Voor een bedrijf is het dus zaak te voorkomen dat de resultaten tegenvallen en beleggers de wijk nemen, zeker als het daardoor een doelwit voor overname zou kunnen worden. Bestuurders moeten daarom zorgen dat elk kwartaal de cijfers goed zijn of goed ogen. Investeerders willen invloed uitoefenen op de strategie. Dat kan op vriendelijke wijze en achter gesloten deuren gebeuren, maar ook vijandig en openlijk.

De verschuiving in financiële sector is ingrijpend geweest: van contact naar contract en daarmee van vertrouwen naar resultaat, van rustige naar assertieve aandeelhouders, van lange naar korte termijn, van risicobeheersing naar rendementsverhoging. Met dit type van internationalisering heeft elk model voor sociaal-economische verhoudingen te maken, of het nu op Rijnlandse, Angelsaksische of andere leest is geschoeid. De ontketening van het kapitaal vereist hoe dan ook een nieuwe internationale ordening. Internationalisering van het toezicht op de financiële sector vormt daarvan een noodzakelijk onderdeel.

VERZWAKTE ARBEID

Dat kapitaalverschaffers meer invloed op bedrijven hebben verworven, komt ook doordat hun die invloed is gegund. Het is niet zo dat financiële globalisering de keuzevrijheid van nationale overheden of bedrijven tot nul reduceert. Niet elk bedrijf heeft vertrouwd op variabele beloning in de vorm van opties en aandelen om zijn topmannen tot prestaties aan te zetten.³ Geen enkele bank kan zich onttrekken aan de gevolgen van de systeemcrisis en de ineenstorting van de financiële markten, maar de coöperatieve Rabo lijkt de storm wel beter te doorstaan dan een beursgenoteerd bedrijf als ING.

Nu de financiële crisis de reële economieën heeft bereikt, is het interessant om te zien hoe landen verschillen in de manier waarop werkgevers met werknemers omspringen. Bedrijven staan voor de keuze: banen schrappen of mensen in dienst houden? Hier kan een oriëntatie op de korte of juist de lange termijn de doorslaggevende factor zijn. Worden werknemers gezien als een kostenpost of als onmisbaar kapitaal?

Het is duidelijk dat in landen als de vs en Groot-Brittannië de oriëntatie op de korte termijn zal domineren. Meer dan met de ontketening van het kapitaal en de toegenomen macht van de aandeelhouders heeft dit te maken met de verzwakte positie van de arbeid en de afgenomen slagkracht van vakbonden. Arie van der Zwan neemt een fors toenemende inkomensongelijkheid waar, ook in Europa, en schrijft die toe aan het aandeelhouderskapitalisme.⁴ Op die visie valt veel af te dingen. Voor de teloorgang van de middenklasse is weinig bewijs.⁵ Zeker in Rijnlandse landen is de inkomensongelijkheid niet toegenomen of lang niet zo sterk toegenomen als in Angelsaksische landen. Dat in de vs en Groot-Brittannië de middenklasse niet van de welvaartsgroei van de afgelopen jaren heeft geprofiteerd en dat met name de topinkomens er omhooggeschoten zijn, is bovendien minder een kenmerk van het aandeelhouderskapitalisme dan een gevolg van de teloorgang van de vakbonden in die landen — een ontwikkeling

met een betekenis die Van der Zwan schromelijk onderschat. De organisatiegraad van de arbeid heeft een sterk, empirisch waarneembaar effect op de inkomensongelijkheid in een land.⁶

Ook in Nederland heeft de vakbeweging aan kracht verloren. De inkomensongelijkheid is hier weliswaar niet over de hele linie toegenomen, maar aan de top zijn de inkomens onmiskenbaar sterk gestegen. Het gevecht tegen deze ontwikkeling wordt door de politiek gevoerd, niet door de vakbeweging. Tot dusver hebben de bonden volstaan met een roep om Haagse maatregelen. Bij cao-onderhandelingen is de kwestie nog nooit expliciet aan de orde gesteld.

Van een verzwakking in de positie van de vakbeweging is het meest te merken op momenten dat de tegenstellingen tussen werknemers en aandeelhouders scherp zijn. Van zo'n situatie is bijvoorbeeld sprake bij een fusie of overname (terwijl voor de werknemers relevant is wat de plannen voor de toekomst van het bedrijf zijn, kijken de aandeelhouders naar de actuele prijs per aandeel) of bij een reorganisatie (terwijl werknemers behoefte hebben aan tijd voor het zoeken naar een andere baan, is voor aandeelhouders een snelle afslanking kostenbesparend).

42 Minder dan voorheen kunnen vakbonden op momenten als deze een rol van betekenis spelen. Dat heeft, allereerst, te maken met de verdiensterijking van de economie. Bij Stork hebben de bonden de plannen van durfkapitalisten Centaurus en Paulson nog weten te blokkeren. Bij ABN-Amro daarentegen kon vakbond De Unie geen vuist maken tegen het consortium van drie banken dat de bank overnam. Het is niet toevallig dat deze voorbeelden respectievelijk een industrieel bedrijf en een financiële instelling betreffen. Een tweede verklarende factor schuilt in de decentralisatie van de economie, die ertoe leidt dat sectorale arrangementen individuele bedrijven en werknemers minder goed passen. Voor investeringen in de inzetbaarheid van werknemers bijvoorbeeld — die voor de werknemers cruciaal zijn, voor het geval zij na een reorganisatie een nieuwe functie moeten vinden binnen of buiten het bedrijf — hebben sectorale arrangementen

weinig betekenis. Dergelijke investeringen, die vaak neerkomen op investeringen in kennis, kunnen complex zijn. Juist de werkgever kan de werknemer dan in de juiste richting sturen.

INTERNATIONALE ORDENING

Een voorkeur voor het Rijnlandse model moet op meer dan heimwee gebaseerd zijn. Een realistisch perspectief begint bij het inzicht dat werknemersorganisaties minder dan vroeger de belangen van werknemers vertegenwoordigen. Een tweede vereiste is erkenning van de aard van de problematiek: we maken niet zozeer een crisis in het Angelsaksische kapitalisme mee, als wel een crisis in globalisering. In het verlengde hiervan dient zich een tweeledige agenda aan.

Ten eerste: om alle belanghebbenden in ondernemingen een stem te geven is geduldig kapitaal nodig. Wie verder kijkt dan het eerstvolgende kwartaal of jaar onderkent dat werknemers geen kostenpost zijn, maar kapitaal van het bedrijf. Evengoed zullen er momenten zijn waarop de tegenstelling tussen aandeelhouders en werknemers scherp is. Bij fusies en overnames moeten werknemers weer meer te vertellen krijgen. Zij zijn het die een direct belang hebben bij een goede toekomst voor het bedrijf; voor mooie beloftes over synergie en schaalvoordelen kopen zij niets. Verder moeten werkgevers zich harder inspannen om werknemers werkzekerheid te bieden — voorafgaand aan reorganisaties, door mede te investeren in hun inzetbaarheid, dan wel tijdens of na afloop van reorganisaties, door werknemers naar een andere baan te begeleiden binnen of buiten het bedrijf. In dit kader zou het een goed idee zijn om het principe van de 'vervuiler betaalt' ook in de ww door te voeren: 'van werk naar werk' wordt dan interessanter dan 'van werk naar sociale zekerheid'.⁷

Ten tweede: de internationalisering van economieën vereist een equivalent in de internationalisering van instituties en regels. Exemplarisch is de redding van Fortis en z'n prooi, ABN-Amro. Die heeft in een kort tijdsbestek moeten plaatsvinden. Dat Fortis is gevestigd in de Benelux,

waar verantwoordelijke politici en toezichhouders elkaar kennen (of kunnen kennen), heeft niet of nauwelijks geholpen om de zaak soepeler te laten verlopen. De (tussen)oplossing voor de problemen bij Fortis is niet voortgekomen uit een gezamenlijke aanpak, maar werd juist gevonden in een splitsing van het bedrijf in drie stukken, verdeeld over drie landen.

Europese bemoeienis met grensoverschrijdende banken is onmisbaar. Zo zouden er heldere regels moeten komen over welk land wat betaalt als er een bedrijf moet worden gered. Op mondiale schaal moet het IMF minimaal de kwaliteit van toezicht borgen. Hier dringt zich een parallel op met de aanpak van het klimaatprobleem. Zowel voor de ordening van de financiële markten als voor het vastleggen van een effectief klimaatbeleid ontbreken de meest essentiële internationale instituties. Zonder die instituties hebben landen of groepen van landen steeds de neiging om hun eigen gang te gaan — of, beter gezegd, om het slechte pad op te gaan, om de problemen de problemen te laten. Bezien vanuit dit perspectief kan 2009 het beslissende jaar worden, het jaar waarin de mogelijkheden en onmogelijkheden van internationalisering worden afgebakend: de internationale gemeenschap moet richting geven aan de financiële ordening én een opvolger voor het verdrag van Kyoto formuleren.

Intussen zal de nationale politiek verstandig moeten omgaan met de spanning tussen inter-

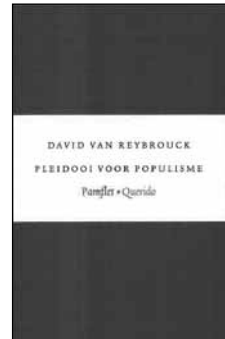
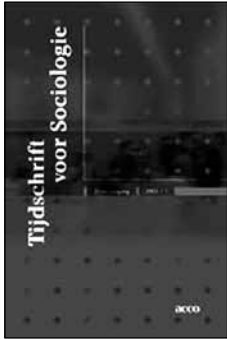
nationale kapitaalmarkten en nationale regels. Er worden nationale zekerheden gezocht in een uiterst dynamische mondiale context. Daarbij worden oplossingen verkend die tot voor kort ondenkbaar waren. Zo wordt er nagedacht over het begrenzen van de omvang van financiële instellingen. Sommige zijn nu te groot om te laten vallen, of zelfs te groot om in geval van nood alleen door Nederland ondersteund te worden. Begrenzing zou een radicale breuk betekenen met het idee van 'national champions' dat bankpresident Wellink heeft gepropageerd toen hij steun verleende aan besprekingen tussen ING en ABN-Amro (tot februari 2007). Een splitsing tussen banken wordt overwogen: veilige spaarbanken enerzijds, riskante maar innovatieve zakenbanken anderzijds. Als deze twee soorten banken van elkaar gescheiden zijn, kunnen schokken in het wereldwijde systeem niet die functies in gevaar brengen die bij de spaarbanken veiliggesteld moeten zijn: sparen, lenen en betalen.

Het is zaak om de internationalisering van de financiële sector voldoende democratische ondersteuning te geven, aldus waarschuwt Harvard-econoom Dani Rodrik: 'in order to save globalization we must not push it too far'⁸. Baanbrekende ideeën moeten richting geven aan een nationale en Europese reactie op de financiële crisis. Maar uiteindelijk is een mondiale herordening onmisbaar. 'Rhineland revisited' moet niet tot het Rijnland beperkt blijven.

Noten

- 1 Vgl. Lans Bovenberg en Coen Teulings (2008) *Rhineland exit*, CPB discussion paper 101.
- 2 Ben S. Bernanke, *The global saving glut and the US current account deficit*. Sandridge lecture, 10 maart 2005, Richmond, VA.
- 3 Commissie-Frijns (2007), derde rapport over de naleving van de Nederlandse corporate governance code.
- 4 Arie van der Zwan, 'Schuld en boete na de superkrach', in: *SED* 2008/12, p.12-16.
- 5 Paul de Beer, 'Staat de middenklasse onder druk?' in: *De kwetsbare middenklasse, debattenreeks Hollands Spoor*, Den Haag: WRR/Strategieeraad Rijksbreed, p. 15-42.
- 6 Daron Acemoglu, Philippe Aghion en Giovanni L Violante (2001), *Deunionization, technical change and inequality*, Carnegie-Rochester conference series on public policy, Elsevier, vol. 55(1), p. 229-264. Robert Gordon en Ian Dew-Becker (2008), *Controversies about the rise of American inequality. A survey*, NBER working paper 13982.
- 7 Olivier J. Blanchard en Jean Tirole (2007), *The joint design of unemployment insurance and employment protection. A first pass*, CEPR discussion papers 6127.
- 8 Dani Rodrik (2007), *How to save globalization from its cheerleaders*, CEPR discussion papers 6494.

Vlaamse lessen in populaire politiek



Het populistisch appel. Voorbij de populaire communicatiestijl en ordinaire democratiekritiek
Koen Abts, in: Tijdschrift voor sociologie, jaargang 25, nr. 4, Acco, Antwerpen 2004

De stem van het volk! Populisme als concept getest bij Vlaamse politieke partijen
Jan Jagers, Universiteit Antwerpen (proefschrift), Antwerpen 2007

Pleidooi voor populisme
David Van Reybrouck, Querido, Amsterdam/Antwerpen 2008

KOEN VOSSSEN

44

Sinds de opkomst van het fortuynisme en de electorale aardverschuiving van 2002 zijn het chagrijn in de samenleving en het populisme belangrijke thema's voor commentatoren, politici en wetenschappers. De term 'populist' wordt

Over de auteur Koen Vossen is universitair docent Nederlandse politiek bij de vakgroep Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Leiden.

Noten Zie pagina 49

meestal als negatief etiket gebruikt, maar de laatste tijd is er ook een trend om er een geuzennaam van te maken — dat doet bijvoorbeeld Ronald Sörensens, met zijn Populistische Omroep Nederland. Onhelder blijft welk verband er precies bestaat tussen populisme enerzijds en maatschappelijke malaise anderzijds. Stemmen chagrijnige mensen op populistten of maakt het populisme de mensen chagrijnig?

De verwarring en onduidelijkheid onderstre-

pen hoe slecht Nederland intellectueel is toegerust om deze actuele verschijnselen te duiden. In het verleden werd de meeste energie besteed aan het verklaren van stabiliteit en continuïteit. Nu lijkt het erop alsof we om geschikte begrippen verlegen zitten. Op zoek naar antwoorden richten we steeds vaker de blik op het zuiden, op Vlaanderen.

Die belangstelling is bijzonder, een bewijs van de ernst van de crisis in het Nederlandse zelfbeeld. Voor zover Nederlanders vroeger interesse hadden in de politieke ontwikkelingen in België, leek die toch vooral te zijn ingegeven door een behoefte aan leedvermaak en bevestiging van de eigen superioriteit. De verwarring waaraan wij rond 2002 ten prooi vielen en die nog niet is uitgewoed, wordt in België dan ook met een zeker genoegen gadeslagen. Ook Nederland bleek niet bestand tegen 'the populist Zeitgeist', zoals de in Antwerpen docerende Nederlandse politicoloog Cas Mudde de opmars van het populisme in het Westen heeft gedoopt.¹ Plots waren het de Vlamingen bij wie de altijd zo hooghartige Nederlanders te rade gingen. Waar kwam het populisme vandaan en wat kon er van de Belgische realiteit worden geleerd?



Samenleving in twee helften

De eerste Belg die Nederland leerde te begrijpen welke veranderingen zich aan het voltrekken waren was de Brusselse socioloog Mark Elchardus. Hoewel zijn in 2002 verschenen boek *De dramademocratie over België* handelde, verhelderde het voor velen de achtergronden van de Fortuyn-revolte.² Elchardus typeerde België als een zieke democratie die in de jaren negentig — met de opkomst van het Vlaams Blok en in 1996 de Witte Mars naar aanleiding van de zaak-Dutroux — geheel in de greep was geraakt van commerciële massamedia en de bijbehorende sensatiezucht, scoringsdrift, hypes en een 'cirkel van wantrouwen' tussen kiezer en gekozenen. De media hadden ieder engagement en iedere pretentie om als waakhond of leraar te fungeren laten varen, ten gunste van een slechts op uiter-

lijkheden gericht *infotainment*. Politici op hun beurt zagen zich in toenemende mate afhankelijk van het godsoordeel van de media en lieten en masse allerlei belangrijke, maar saai dossiers in de steek om zich op mediagenieke onderwerpen te storten.

Als Elchardus zijn boek een jaar eerder had gepubliceerd, had het in Nederland waarschijnlijk weinig losgemaakt. Wie wilde kon ontwikkelingen zoals die in België ook in het Nederland onder Paars wel bespeuren, maar zeker niet in dezelfde orde van grootte. In 2002 vond Elchardus' zwaar aangezette, cultuurpessimistische analyse — die overigens bepaald niet steunde op een overdaad aan empirisch bewijs — wél bijzonder veel weerklank in ons land. De sterk tot de verbeelding sprekende term 'dramademocratie' zou in de jaren die volgden niet meer van de opiniepagina's verdwijnen.

Steve Stevaert, sinds maart 2003 voorzitter van de Vlaamse sociaal-democratische partij SP.A, was de tweede Vlaming die in Nederland ruime belangstelling kreeg. Stevaert, bijgenaamd 'Steve Stunt', leek zelf geknipt voor een rol als politicus in de dramademocratie: hij grossierde in oneliners ('Socialisme zal gezellig zijn of niet zijn'), had ten tijde van zijn benoeming tot partijvoorzitter reeds een aantal opmerkelijke wapenfeiten op zijn naam staan (zoals gratis openbaar vervoer in Hasselt, waarvan hij burgemeester was) en was als voormalig kroegbaas een 'man van het volk' die naar eigen zeggen de meeste van zijn inzichten had verkregen in gesprekken met gewone mensen. Stevaert groeide uit tot een graag geziene gast in de Nederlandse media — een voor een Vlaams politicus uitzonderlijke status. Zijn boekje *Socialisme is gratis* kwam hier op de markt.³ Wouter Bos oarmde Stevaert als gids in de duisternis van het populistische tijdperk. In het SP.A-blad *Doen* liet Bos in 2004 optekenen: 'We hebben al heel veel van Steve geleerd. Bijvoorbeeld dat je je als politicus moet bezighouden met wat er bij de mensen leeft. En dat is niet altijd hetzelfde als wat er bij de politici leeft. Sinds onze verkiezingsnederlaag twee jaar geleden komen we opnieuw onder onze

Haagse kaasstolp vandaan, gaan we opnieuw bij de mensen langs.⁴ Niemand keek er nog van op dat Stevaert in 2006 in de verkiezingsprogrammacommissie van de PvdA plaatsnam. Overigens lijken de warme betrekkingen tussen Stevaert en Bos sinds de Fortis-affaire wat te zijn bekoeld.

Nu heeft zich een derde wijze uit het zuiden aangediend, in de persoon van David Van Reybrouck. Van Reybrouck geldt als een talentvol auteur van fictie en non-fictie en is columnist voor dagblad *De Morgen*. In het voorjaar van 2008 verbleef hij als *writer in residence* op het NIASS in Wassenaar, waar hij het pamflet *Pleidooi voor populisme* schreef. Het is een opvallend betoog geworden — niet alleen vanwege de stijl van schrijven, die voor een pamflet opmerkelijk humoristisch is en die zelfs de zuurste elitist niet onberoerd kan laten, maar ook vanwege de bij vlogen scherpe analyse. Zoals de titel al aangeeft, beschouwt Van Reybrouck populisme niet als een per definitie even infantiel als verwerpe-

De grootste zwakte in Van Reybroucks betoog is het gebruik van de term ‘verlicht populisme’, bijna als een panacee

lijk verschijnsel. Sterker nog, ‘om de democratie optimaal te laten functioneren is er niet minder maar juist méér populisme nodig’. Zoals Jacques de Kadt in de jaren dertig van de vorige eeuw probeerde om de aantrekkingskracht van het fascisme te begrijpen om er lessen uit te trekken, zo wil Van Reybrouck inzichtelijk maken waarom het populisme is opgekomen en wat het ons kan leren.

Van Reybrouck beschouwt het populisme als de politieke uitdrukking van een groeiende sociaal-culturele kloof tussen hoog- en laagopgeleiden (in de tweede categorie vallen mensen die geen hoger diploma behaalden dan dat van de middelbare school). Er is een nieuwe maatschap-

pelijke breuklijn gegroeid tussen wat hij noemt ‘het VPRO-NRC-Radio4-kamp’ en het ‘SBS6-Telegraaf-Radio538-kamp’ — twee tamelijk homogene groepen die, zo blijkt uit veel sociologisch onderzoek, steeds minder contact met elkaar hebben en die steeds sterker uiteenlopende waarden koesteren. Niet iemands inkomen maar de opleiding die hij genoten heeft bepaalt zijn culturele smaak, partnerkeuze, vakantiebestemming, automerkvoorkeur, eetpatroon en de voornaam die hij zijn kinderen geeft. Aangezien hoger opgeleiden zich nauwelijks serieus verdiepen in de leefwereld van lager opgeleiden zijn zij veel te weinig doordrongen van de ernst van de cultuurkloof die hen scheidt, aldus Van Reybrouck. Eigenlijk worden ze slechts eens in de vier jaar — de dag na een verkiezingsdag — herinnerd aan het bestaan van de ‘andere helft’ van de samenleving.

In politiek opzicht gaapt er namelijk ook een steeds grotere kloof, zo blijkt uit allerlei onderzoek. Lager opgeleiden vinden andere thema’s belangrijk en koesteren andere politieke waarden (die dikwijls worden omschreven met beladen termen als autoritair, nationalistisch en materialistisch) dan hoger opgeleiden (die meer kosmopolitische, libertijnse en post-materialistische waarden hooghouden). In de politiek zien de lager opgeleiden hun waarden te weinig terug. Velen van hen blijven thuis of stemmen op een populistische partij. Een reden hiervoor ligt volgens Van Reybrouck in de transformatie van een representatieve democratie naar een diplomademocratie, een term die hij ontleent aan het werk van de Utrechtse bestuurskundige Mark Bovens.⁵ Deze heeft aan de hand van cijfers laten zien dat onze democratie meer dan ooit tevoren sinds de invoering van het algemeen kiesrecht wordt gedomineerd door hoger opgeleiden. Die gaan vaker stemmen dan lager opgeleiden, zijn oververtegenwoordigd in representatieve lichamen en binnen belangenorganisaties, zijn vaker lid van een politieke partij, bezoeken vaker inspraakavonden en weten beter raad met allerlei vormen van interactieve beleidsvorming. Eigenlijk, zo concludeert Bovens, zijn

de lager opgeleiden volledig van het politieke toneel verdwenen. Dat zij zich in toenemende mate van de politiek afkeren, kan grotendeels worden verklaard vanuit wat in vertrouwensonderzoek de identiteitshypothese heet: lager opgeleiden hebben minder vertrouwen in politiek omdat zij zich uitgesloten voelen van zinvolle participatie.

Dat veel lager opgeleiden zich vervolgens tot populistische partijen wenden, moet volgens Van Reybrouck dan ook worden begrepen als 'wrevel tegen de cultuurkloof en de diploma-democratie' enerzijds en een 'wil tot blijvende betrokkenheid bij de democratie' anderzijds. Van Reybrouck roept hoger opgeleiden ertoe op om zich niet blind te staren op de donkere kanten van het populisme, maar zich in plaats daarvan te verdiepen in de voedingsbodem ervan. Een wat hij noemt 'verlicht populisme' is nodig om de laaggeschoolden uit handen te houden van een 'duister populisme', zoals uitgedragen door mensen als Geert Wilders en Filip Dewinter.



Populisme versus populaire politiek

Van Reybroucks analyse brengt de discussie verder dan de vele alarmerende dan wel denigrerende berichten die eerder over populisme verschenen. De cijfers met betrekking tot de politieke participatie van lager geschoolden die hij citeert duiden op een reëel probleem, zij het dat hij deze ontwikkeling wat al te dramatisch voorstelt. Het dramatische effect is vooral te danken aan een wel erg gunstige voorstelling van de situatie in het verleden. Dat er vroeger meer laagopgeleiden in het parlement zaten, is in verschillende studies aangetoond. Maar als argument wordt die constatering minder overtuigend als bedacht wordt dat het percentage intellectueel begaafden dat om praktische en financiële redenen niet verder kon leren indertijd ook aanzienlijk hoger lag dan nu. Jacques de Kadt bijvoorbeeld, die niet meer dan een hbs-diploma op zak had, behoorde volgens Van Reybroucks definitie tot de laagopgeleiden.

Ook de cultuurkloof die hij signaleert kan enigszins gerelativeerd worden. Het door hem en anderen opgeroepen beeld van naar hogere cultuur hunkerende arbeiders die massaal hun schaftpauze gebruikten om boeken naar de bibliotheek terug te brengen, lijkt vooral een late echo van verzuilde propaganda waarin de verheffing en emancipatie van de arbeider een sterk legitimerende functie had. Aan de andere kant stelt Van Reybrouck de hoger opgeleiden van vandaag de dag wat al te elitair voor. Misschien is er eerder sprake van een in smaak en cultuur naar elkaar toegroeien van hoog- en laagopgeleiden. Anders dan vroeger staat voor veel hoogopgeleide sportliefhebbers volkssport voetbal op nummer één. Waar vroeger het bezit van een televisie *not done* was voor de echte intellectueel, is het tegenwoordig voor hoger opgeleiden geen schande om naar commerciële zenders te kijken. Uit een onderzoek onder studenten kwam niet *nrc Handelsblad* of *Vrij Nederland* als favoriet leesvoer uit de bus, maar de *Donald Duck*.⁶

De grootste zwakte in Van Reybroucks betoog is zijn gebruik van de term 'verlicht populisme', bijna als een panacee. Doelt hij op 'een serenere omgang met het huidige populisme', zoals hij zelf zegt? In de Vlaamse context roept dat dan meteen de vraag op of hij het *cordon sanitaire* rond het Vlaams Belang wil doorbreken, maar daar brandt Van Reybrouck zijn vingers niet aan. Of beoogt hij een soort beschavingsoffensief, waarbij hoogopgeleiden zich weer bekommeren om verheffing van het volk, dat in contact gebracht moet worden met 'hoge' cultuuruitingen? Hier en daar zinspeelt Van Reybrouck daarop, maar concreter dan een opmerking over invoering van een nationale canon worden zijn aanbevelingen niet. Er staat tegenover dat hij pleit voor meer 'volksheid' aan de kant van de hoger opgeleiden. Een optreden van een politicus in een televisieshow is in zijn optiek eerder het begin van een oplossing dan de dreigende ondergang der beschaving die sommige intellectuelen erin zien.

Het meest praktisch is Van Reybrouck in zijn aansporingen om meer lager opgeleiden in vertegenwoordigende lichamen zitting te laten

nemen, hoewel hij ministerschappen juist voor hoger opgeleiden wil reserveren. Andere door populisten vaak bepleite middelen zoals referenda, directe verkiezingen en interactieve beleidsvorming laat Van Reybrouck (anders dan Mark Bovens) onbesproken. Kortom, op het moment dat spijkers met koppen moeten worden geslagen, blijft Van Reybrouck in gebreke. Zijn pleidooi voor verlicht populisme heeft nog het meest weg van een tamelijk vrijblijvende intentieverklaring om de noden van lager opgeleiden serieus te nemen en hen te blijven betrekken bij de politiek, zelfs al zou dit ten koste gaan van de intellectuele finesses in het discours.

Populisme moet primair als een ideologie worden opgevat, populaire politiek als een communicatiestijl

48 In plaats van een onderscheid tussen duister en verlicht populisme te hanteren had Van Reybrouck beter een begrippenpaar kunnen lenen van zijn landgenoot Koen Abts: het duo ‘populisme’ en ‘populaire politiek’. Het verschil tussen die twee fenomenen werkte Abts uit in een artikel getiteld ‘Het populistisch appel. Voorbij de populaire communicatiestijl en ordinare democratiekritiek’, dat in 2004 verscheen in het *Tijdschrift voor sociologie*. Bij populaire politiek wordt weliswaar gebruikgemaakt van stijlmidde-
len die ook bij het populisme horen — eenvoudige straattaal, een appèl aan het gezond verstand, een ostentatieve afkeer van ‘de politiek’ — maar zonder dat die stijlmidde-
len liggen ingebed in een populistische ideologie over een als eenheid beschouwd volk dat zonder allerlei procedurele en rechtstatelijke belemmeringen dient te regeren. Bij populaire politiek dienen krachtige oneliners en metaforen ertoe, aldus Abts, om complexe en afgewogen analyses begrijpelijk en inzichtelijk te maken voor een zo groot mogelijk

publiek. Termen als ‘het volk’, ‘de politiek’ en ‘de mensen’ zijn hier — anders dan in de retoriek van populisten — niet op te vatten als eenduidig handelende personages met een eigen karakter, stem en wil, maar als ‘onbepaalde politiek-symbolische constructies’.

Het door Abts beschreven verschil is goed te illustreren met een recente uitspraak van Mariëtte Hamer in het PvdA-ledenblad *Rood*. Zij stelt daar dat ‘we ons meer op de mensen, op de samenleving willen richten en minder op het Haagse, op de politieke spelletjes’.⁷ In het tegenover elkaar stellen van ‘de mensen’ en ‘het Haagse’ maakt Hamer gebruik van een klassiek populistisch stijlmiddel. Met haar uitspraak wil zij de waarde onderstrepen van de meer populaire politiek die zij kennelijk met haar fractie wil bedrijven. Van een populistische ideologie is Hamer echter geen representant: in haar beginselen en beleid hanteert de PvdA ‘de mensen en de samenleving’ en ‘het Haagse en de politieke spelletjes’ immers niet als twee absoluut aan elkaar tegengestelde grootheden.



Drie Vlaamse partijen

Dat het onderscheid van Abts tussen populisme en populaire politiek vruchtbaarder is dan Van Reybroucks onderscheid tussen verlicht en duister populisme blijkt ook uit het proefschrift van nog weer een andere Vlaming, Jan Jagers. In *De Stem van het volk!* test Jagers populisme als concept bij Vlaamse politieke partijen. Daarbij definieert hij populisme als ‘de synergie van drie op een welbepaalde manier ingevulde sleutelbegrippen: volk, establishment en democratie’. Volk en elite worden door de populist als twee homogene antagonistische blokken beschouwd, waar-
bij het volk al het goede en de elite al het slechte vertegenwoordigt. Met het begrip ‘democratie’ doelt de populist op een politiek die de directe representatie is van de homogene volkswil. Jagers onderzoekt of een dergelijk populisme zich manifesteert in het politieke discours van drie Vlaamse partijen — het Vlaams Belang, de SP.A en de christen-democratische CD&V. Hij gaat na

hoe deze partijen in de periode 2003-2004 de sleuteltermen volk, elite en democratie concreet gebruikten en hoe ze die met elkaar verbonden.

Bij de SP.A, destijds geleid door Steve Stevaert, stuit Jagers op tal van 'populistische' zinsneden die doen denken aan de eerder geciteerde uitspraak van Mariëtte Hamer in *Rood*. Steeds weer gaat het over 'de mensen' die het beter weten dan technocraten, politici en wetenschappers in hun ivoren torens. De christen-democraten, zo constateert Jagers, laten zich bij tijd en wijle zeer kritisch uit over de politieke elite, waartoe zij als oppositiepartij in de onderzochte periode even niet behoren. Aangezien het hier tamelijk op zichzelf staande opmerkingen betreft, die niet overeenkomen met de ideologische uitgangspunten van de CD&V, beschouwt Jagers deze opzettingen vooral als retoriek: het is 'complexiteit-reducerende communicatie' die enkel is bedoeld om een zo groot mogelijk gehoor te krijgen en die dan ook vooral in verkiezingstijd veel voorkomt. Dit type populisme past, kortom, prima bij een populaire politiek.

Alleen bij het Vlaams Belang ziet Jagers de drie elementen — volk, establishment en democratie — op een zodanig logische manier gebruikt worden dat gesproken kan worden van een populistische ideologie. Het Vlaams Belang strijdt voor een democratie waarbinnen niet de elite maar het volk het voor het zeggen heeft. Alle opmerkingen die vertegenwoordigers van de partij maken zijn op dat uitgangspunt terug te voeren. Verheerlijking van het volk en verkettering van de elite gaan daarbij hand in hand met respectievelijk Vlaams nationalisme en het isolement van een partij die zich geen zorgen hoeft te maken over de eigen 'politieke huwbaarheid'.

Al met al blijken de publicaties van Van Reybrouck, Abts en Jagers elkaar op een wonderlijke manier aan te vullen. Van Reybroucks pleidooi voor populisme signaleert en analyseert scherp het probleem van een toenemende *Politikverdrossenheit* en hang naar populistische partijen bij lager opgeleiden. Zijn oplossing — verlicht populisme — blijft echter te vaag en te vrijblijvend. Beter is het om in navolging van Abts te

spreken over een onderscheid tussen populisme en populaire politiek, waarbij het eerste primair als een ideologie moet worden opgevat en het tweede vooral als een communicatiestijl. Termen als 'het volk', 'de politiek' en 'democratie' worden bij zowel populisme als populaire politiek zonder de noodzakelijke nuances ingezet. Het cruciale verschil is dat bij de populist dit gebrek aan nuance wortelt in een diepe overtuiging, terwijl de populaire politicus handelt vanuit het besef dat de complexe praktijk van een liberale democratie niet zonder versimpelingen over het voetlicht gebracht kan worden. Democratische politiek is nu eenmaal per definitie bijzonder ingewikkeld, met alle uiteenlopende belangen en opvattingen die er een rol in spelen en de vele compromissen die gesloten moeten worden. In al haar complexiteit moet ze ook nog eens aan alle burgers, van laag- tot hoogopgeleid, worden uitgelegd. Kortom, een dubbele uitdaging.

De belangrijkste les die de Vlamingen ons leren is dat popularisering van de politiek cruciaal is om de steun van burgers aan onze democratie op peil te houden. Stoeien met adjectieven als 'verlicht', 'beschaafd' of 'fatsoenlijk' in kennelijke pogingen om de term populisme onschadelijk te maken is nergens voor nodig. Dat leidt alleen maar tot verwarring. De term populaire politiek lijkt mij precies en populair genoeg.

Noten

- 1 Cas Mudde, 'The Populist Zeitgeist', in: *Government and Opposition*, 2004, p. 541-563.
- 2 Mark Elchardus, *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo, 2002.
- 3 Steve Stevaert, *Socialisme is gratis*. Antwerpen: Houtekiet, 2004.
- 4 Wouter Bos, geciteerd in: Jan Jagers, *De stem van het volk! Populisme als concept getest bij Vlaamse politieke partijen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, 2007.
- 5 Mark Bovens, 'De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie', in: *v en m. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2006, nr. 4, p. 205-218.
- 6 Zie *Algemeen Dagblad*, 8 juli 2008.
- 7 Mariëtte Hamer, geciteerd in: *Rood*, 5 oktober 2008, p.6.

Hiërarchisch kwaliteitsdenken: een plaag

Bij elk maatschappelijk probleem in Nederland treedt dezelfde pavlovreactie op: voor een oplossing kijkt men naar de nationale overheid. Het voordeel van een nationale aanpak is dat de gelijkheid wordt gediend en er een overzichtelijk wetgevingsarrangement in elkaar kan worden gestoken. Wanneer het probleem grensoverschrijdende elementen bevat, wordt de blik naar Brussel gewend — voor een Europese oplossing.

In veel gevallen zijn de aangedragen oplossingen qua intentie rationeel en op het oog effectief. In werkelijkheid ontbreekt die rationaliteit nogal eens en zijn er ernstige doelmatigheidsgebreken. Differentiatie en maatwerk worden vaak met de mond beleden, maar in de praktijk niet toegepast.

Een van de belangrijkste oorzaken daarvan is het zogenoemde hiërarchische kwaliteitsdenken. Politici, beleidsmakers en vooral ook juristen hebben in de regel meer waardering voor het hogere dan voor het lagere. Zo hebben de nationale wet en de Grondwet iets sacraals, iets wat de lagere regelingen — bijvoorbeeld van gemeente en provincie — ontberen. Het gevolg van die zware nadruk op nationale regelingen is dat de productie daarvan in de afgelopen decennia steeds groter is geworden, zoals blijkt uit rechtssociologisch onderzoek.

50 Een eenvoudiger maatstaf, maar even illustratief, is de omvang van de *Staatsbladen*. Vlak na de Tweede Wereldoorlog pasten alle wetten in een dun deel, binnen tien jaar waren het twee delen en inmiddels zijn er diverse banden nodig om alle nationale regelingen in op te nemen. De periode waarin het aantal regelingen verdubbelde werd bovendien steeds korter.

Deze sterke nadruk op de nationale en Europese wetgeving heeft een markant nadeel. Deze regelingen staan namelijk op aanzienlijke afstand van de burgers en van de maatschappelijke werk-

vloeren. Dat geldt vooral voor de Europese regels. Treffend is dan ook dat vaak wordt gesproken over ‘Brusselse maatregelen’. Bij burgers overheerst nogal eens het gevoel dat het hier gaat om regels waar zij en hun land maar geringe invloed op kunnen uitoefenen. De 27 lidstaten moeten compromissen sluiten. Hoewel er tal van mogelijkheden zijn om ontwerperegelingen op het Europese niveau te beïnvloeden, is de invloed van elke afzonderlijke lidstaat gering. Voor kleintjes als Nederland is die invloed nog weer kleiner dan voor de grote landen.

Nu de Europese regelgevingsmachine het afgelopen decennium op stoom is gekomen, leidt dat in toenemende mate tot bepaalde vormen van rechtsvervreemding. Dat fenomeen wordt versterkt door het ontbreken van een echt inhoudelijk criterium voor de vraag waar de Europese instellingen zich wel of niet mee bezig kunnen houden. Dat werkt Eurosceptis in de hand.

Rechtsvervreemding wordt niet alleen veroorzaakt door de activiteit van de Europese instellingen, ook de ‘top-down’-benaderingen van nationale overheden leveren daaraan een substantiële bijdrage. Als de productie van Europese en nationale regels doorgaat in het huidige tempo is over tien à vijftien jaar een nieuwe verdubbeling gerealiseerd, terwijl die veelheid het probleemoplossend vermogen van die regels verder zal doen afnemen. Waar op het Europese niveau een pas op de plaats wenselijk is, geldt dat ook voor nationale overheden. Decentralisatie van rechtsvorming en ‘bottom-up’-benaderingen verdienen de voorkeur. Overheden maken bovendien nog veel te weinig gebruik van de inventiviteit van burgers en maatschappelijke sectoren.

DOUWE JAN ELZINGA
Redacteur s&d